



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 163/XII (ALRAA)

Autor: Pedro Filipe Soares

Fixa os meios que asseguram o financiamento do Governo da República à Região Autónoma dos Açores para fazer face aos prejuízos causados pela intempérie que assolou os Açores a 14 de março de 2013, cumprindo assim o princípio constitucional da solidariedade nacional.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS



PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Nota Introdutória

A Assembleia da Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA) aprovou, no passado dia 21 de junho de 2013, a Proposta de Lei que **“Fixa os meios que asseguram o financiamento do Governo da República à Região Autónoma dos Açores para fazer face aos prejuízos causados pela intempérie que assolou os Açores a 14 de março de 2013, cumprindo assim o princípio constitucional da solidariedade nacional”**. Esta iniciativa deu entrada na Assembleia da República a 5 de julho de 2013, tendo sido admitida e anunciada nos dias 9 e 10, respetivamente, do mesmo mês.

A Proposta de Lei foi acompanhada por um pedido de adoção de processo de urgência, nos termos previstos no artigo 263.º do Regimento da Assembleia da República. Foi solicitado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) a emissão de parecer fundamentado sobre a adoção de processo de urgência, o qual foi aprovado em reunião ocorrida a 12 de julho de 2013. Este parecer foi da autoria da Senhora Deputada Elsa Cordeiro (PSD) e foi subsequentemente aprovado em sessão plenária de 29 de julho de 2013.

Em reunião da COFAP, no dia 11 de setembro de 2013, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, foi o ora signatário nomeado autor do parecer.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

Com a Proposta de Lei n.º 163/XII, a ALRAA tem com o objetivo fixar um regime excecional de meios financeiros, a vigorar durante o ano de 2013, com vista à reconstrução das zonas afetadas pela intempérie ocorrida naquela Região Autónoma em 14 de março de 2013, da qual resultaram diversos prejuízos, “calculados, pelo Governo Regional dos Açores, em cerca de 35 milhões de euros”.

Assim, a Proposta de Lei propõe um conjunto de medidas concretas com vista à reconstrução das zonas afetadas pela intempérie, nomeadamente para:

- A recuperação e reposição de estradas;
- Infraestruturas de apoio à atividade agrícola;
- A regularização dos principais cursos de água e adoção de medidas preventivas;
- A reconstrução de redes de abastecimento de água, eletricidade e saneamento básico;
- A reconstrução de habitações danificadas e realojamento de famílias;
- A recuperação de estabelecimentos comerciais;
- A reconstrução de portos e infraestruturas do litoral e adoção de medidas preventivas.

A exposição de motivos é clara nas considerações relativas à ação do Governo da República sobre esta matéria, defendendo uma insuficiência da resposta dada, considerando mesmo que existiu o “mais profundo desrespeito pelo princípio da solidariedade nacional”, ao ficar-se apenas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2013, de 3 de abril, sobre esta matéria. Na consideração da ALRAA, a insuficiência da resolução referida decorre dos mecanismos previstos destinarem-se “meramente, a permitir que os municípios afetados ultrapassassem os limites de endividamento líquido e de endividamento de médio e longo prazo, pelo valor estritamente necessário à contração de empréstimos para financiamento das

intervenções necessárias à reposição das infraestruturas e equipamentos municipais atingidos”.

A ALRAA realça que “a maioria dos estragos provocados nos Açores (cerca de 90%) ocorreu em zonas da tutela do Governo Regional, pelo que a deliberação atinente aos municípios não corresponde às efetivas necessidades resultantes da intempérie”. Decorrendo daí que, na posição da ALRAA, “constata-se que a medida anunciada pelo Conselho de Ministros não tem qualquer efeito prático para além de ser uma provocação intolerável aos órgãos próprios da Autonomia e um insulto à inteligência dos açorianos”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente Parecer exime-se, nesta sede, de expressar a sua posição sobre a Proposta de Lei em referência, reservando-a para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A presente iniciativa é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea f), do n.º 1 do art.º 227.º e no n.º 1 do art.º 232.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, e na alínea b), do n.º 1 do art.º 36.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.
2. A presente iniciativa legislativa, apresentada pela ALRAA, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

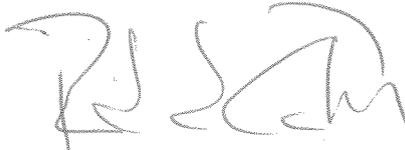
Palácio de S. Bento, 15 de outubro de 2013

O Deputado Autor do Parecer



(Pedro Filipe Soares)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

Proposta de Lei n.º 163/XII/2.ª (ALRAA)

Fixa os meios que asseguram o financiamento do Governo da República à Região Autónoma dos Açores para fazer face aos prejuízos causados pela intempérie que assolou os Açores a 14 de março de 2013, cumprindo assim o princípio constitucional da solidariedade nacional.

Data de admissão: 9 de julho de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN) e Maria Teresa Paulo (DILP).

Data: 19 de setembro de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço, apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA), deu entrada na Assembleia da República a 5 de julho de 2013, tendo sido admitida e anunciada nos dias 9 e 10, respetivamente, do mesmo mês. Aquando da admissão, a iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para emissão de parecer fundamentado sobre a adoção de processo de urgência, nos termos previstos no artigo 263.º do Regimento da Assembleia da República. Em reunião ocorrida a 12 de julho de 2013, a COFAP aprovou o referido parecer, elaborado pela Senhora Deputada Elsa Cordeiro (PSD), que foi subsequentemente aprovado em sessão plenária de 29 de julho de 2013.

Em reunião da Comissão ocorrida a 11 de setembro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autor do parecer da Comissão em sede de apreciação na generalidade o Senhor Deputado Pedro Filipe Soares (BE).

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, a ALRAA recorda a intempérie ocorrida naquela Região Autónoma em 14 de março de 2013, da qual resultaram diversos prejuízos, “calculados, pelo Governo Regional dos Açores, em cerca de 35 milhões de euros”. A ALRAA dá nota da Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2013, de 3 de abril, sobre esta matéria, destinada a “permitir que os municípios afetados ultrapassassem os limites de endividamento líquido e de endividamento de médio e longo prazo”, mas recordando que tal Resolução não corresponde às necessidades efetivas, pelo facto de a maioria dos estragos ter ocorrido em zonas da tutela do Governo Regional, tendo para tal sido o Governo da República alertado, acresce a referência da ALRAA, pela Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 8/2013/A, de 23 de maio, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 69/2013, de 24 de maio, tal como explanado ulteriormente nesta Nota Técnica.

Nestes termos, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores propõe, com a presente proposta de lei, fixar um regime excecional de meios financeiros, a vigorar durante o ano de 2013, com vista à reconstrução das zonas afetadas pela intempérie, nomeadamente para:

- A recuperação e reposição de estradas;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Infraestruturas de apoio à atividade agrícola;
- A regularização dos principais cursos de água e adoção de medidas preventivas;
- A reconstrução de redes de abastecimento de água, eletricidade e saneamento básico;
- A reconstrução de habitações danificadas e realojamento de famílias;
- A recuperação de estabelecimentos comerciais;
- A reconstrução de portos e infraestruturas do litoral e adoção de medidas preventivas.

O regime enquadrar-se-á num quadro de cooperação entre o Governo da República e o Governo Regional dos Açores, nomeadamente em sede de comparticipações, estando igualmente mobilizadas verbas de fundos comunitários através da reprogramação de Programas Operacionais.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, no n.º 1 do artigo 226.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e n.º 1 do artigo 232.º da Constituição, na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e no artigo 118.º do Regimento.

A iniciativa toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, e é subscrita pela Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento. Define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, respeitando os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Tal como referido anteriormente, a presente iniciativa prevê um reforço, no ano de 2013, das dotações afetas à Região Autónoma dos Açores no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo de Coesão. O n.º 2 do artigo 120.º do Regimento impede a apresentação de iniciativas que *“envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”* (princípio, igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de *“lei-travão”*). Esta limitação pode, no entanto, ser ultrapassada fazendo-se coincidir a produção de efeitos da iniciativa com a aprovação do próximo Orçamento do Estado. Porém, no caso presente, os autores preveem que a presente lei *entra em vigor “no dia seguinte ao da sua publicação”* e vigora até 31 de dezembro de 2013.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, *“considerando a clareza de objetivos da iniciativa, dada a proximidade do ato eleitoral, a sua natureza, oportunidade e o seu próprio objeto”*, requereu a declaração de urgência do processo da presente proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 36.º do Estatuto Político Administrativo da RAA, do n.º 2 do artigo 170.º da Constituição, aplicando-se, igualmente, ao pedido os artigos 262.º a 265.º do Regimento da Assembleia da República.

Esta iniciativa deu entrada em 05/07/2013, foi admitida e anunciada em 09/07/2013 e baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª). Foi anunciada na reunião plenária de 10/07/2013. Nos termos do n.º 2 do artigo 263.º do Regimento da Assembleia da República, a Presidente da Assembleia da República enviou o pedido de urgência à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, que o apreciou e elaborou um parecer fundamentado que aprovou em 12/07/2013. A 5.ª Comissão, no seu parecer, entendeu não declarar a urgência, por impossibilidade material em cumprir os prazos e procedimentos regimentais do processo de urgência, determinando o agendamento da sua discussão em Comissão para o início da nova sessão legislativa e fixando para o efeito o prazo de 30 dias. O parecer da Comissão sobre a adoção do processo de urgência na apreciação desta proposta de lei foi aprovado na sessão plenária de 29/07/2013.

Nas reuniões da Comissão parlamentar em que se discuta proposta legislativa das regiões autónomas, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente, nos termos do n.º 7 do artigo 232.º da Constituição e do artigo 170.º do Regimento.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Estado e as regiões autónomas estão vinculados ao princípio da solidariedade nacional. Nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, as regiões autónomas podem dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas. *“A matéria não está isenta de dúvidas, tendo-se levantado diversos problemas quer quanto à definição exata das receitas de titularidade das regiões, quer quanto à quantificação do dever de solidariedade nacional, para os quais o legislador tem procurado respostas adequadas”*.¹ Designadamente na Lei das Finanças Regionais.

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, *“lei de valor reforçado”*, na redação da Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, estabelece, no artigo 19.º, n.º 1, que *“A Região dispõe, para as suas despesas, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com o princípio da solidariedade nacional, bem como de outras receitas que lhes sejam atribuídas”*.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

Esta iniciativa tem um título que traduz o seu objeto, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 6.º da proposta de lei, *“no dia seguinte ao da sua publicação”*, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

¹ Constituição da República Anotada, Jorge Miranda e Rui de Medeiros, III vol.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Tal como já referido anteriormente, a proposta de lei em apreço, apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, visa fixar o regime excecional dos meios financeiros de que dispõe esta Região Autónoma para, num quadro de cooperação entre o Governo da República e o Governo Regional dos Açores, proceder à reconstrução das zonas afetadas pela intempérie que assolou a Região a 14 de março de 2013, nomeadamente, através do reforço, no ano de 2013, das dotações afetas à Região, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo de Coesão.

Face à dimensão dos prejuízos decorrentes da intempérie, o Governo Regional dos Açores solicitou ajuda ao Governo da República, em nome do princípio da solidariedade nacional, conforme previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 227.º² (poderes das regiões autónomas) da Constituição da República Portuguesa; nos artigos 12.º, 17.º e 108.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, com as alterações introduzidas pelas leis n.º 9/87, de 26 de março, que aprova a primeira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, n.º 61/98, de 27 de agosto, que aprova a segunda alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e n.º 2/2009, de 12 de janeiro, que aprova a terceira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e o republica³; e na alínea e) do artigo

² “Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas”.

³ Artigo 12.º (Princípio da solidariedade nacional) - “1 - Nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, a Região tem direito a ser compensada financeiramente pelos custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos mais amplos, de dimensão nacional e internacional. 2 - Constitui obrigação do Estado assegurar os encargos para garantia da efetiva universalidade das prestações sociais quando não for possível assegurá-las na Região, nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas”; artigo 17.º (Política de desenvolvimento económico e social da Região) - “1 - A orientação e definição da política de

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

3.º, no artigo 8.º e no artigo 48.º⁴ da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, que aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, na redação que lhe é dada aquando das alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, que a republica. Refira-se ainda a alínea e) do artigo 3.º, o artigo 8.º, o n.º 2 do artigo 40.º e o n.º 1 do artigo 48.º⁵ da Lei Orgânica

desenvolvimento económico e social da Região tem em conta as características intrínsecas do arquipélago. 2 - O plano de desenvolvimento económico e social e o orçamento regionais enquadram e promovem o desenvolvimento da Região. 3 - De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado assegura à Região os meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano de desenvolvimento económico e social regional que excedam a capacidade de financiamento dela, de acordo com o programa de transferências de fundos, nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas" e artigo 108.º (Princípios gerais) - "As relações entre a Região e outras pessoas coletivas públicas regem-se segundo os princípios da cooperação, da partilha de informação e transparência, da lealdade institucional, da solidariedade nacional, da subsidiariedade e da descentralização".

⁴ Alínea e) do artigo 3.º (Princípios) - "A autonomia financeira das Regiões Autónomas desenvolve-se no respeito pelos seguintes princípios: (...) e) Princípio da solidariedade nacional"; no artigo 8.º (Princípio da solidariedade nacional) - "1 - O princípio da solidariedade nacional é recíproco e abrange o todo nacional e cada uma das suas parcelas, devendo assegurar um nível adequado de serviços públicos e de atividades privadas, sem sacrifícios desiguais. 2 - O princípio da solidariedade nacional é compatível com a autonomia financeira e com a obrigação de as Regiões Autónomas contribuírem para o equilibrado desenvolvimento do País e para o cumprimento dos objetivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais, nomeadamente os que decorrem de políticas comuns ou coordenadas de crescimento, emprego e estabilidade e de política monetária comum da União Europeia. 3 - O princípio da solidariedade nacional visa promover a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiferidade e a realização da convergência económica das Regiões Autónomas com o restante território nacional e com a União Europeia. 4 - O Estado e as Regiões Autónomas contribuem reciprocamente para a realização dos seus objetivos financeiros, no quadro do princípio da estabilidade dos respetivos Orçamentos. 5 - A solidariedade nacional para com as Regiões Autónomas traduz-se nas transferências do Orçamento do Estado previstas nos artigos 42.º e 43.º. 6 - A solidariedade vincula também o Estado para com as Regiões Autónomas nas situações a que se referem os artigos 44.º a 48.º"; e no artigo 48.º (Apoio extraordinário) - "1-A solidariedade nacional vincula o Estado a apoiar as Regiões Autónomas em situações imprevistas resultantes de catástrofes naturais e para as quais estas não disponham de meios financeiros, visando, designadamente, ações de reconstrução e recuperação de infraestruturas e atividades económicas e sociais, bem como o apoio às respectivas populações afetadas. 2 - A solidariedade nacional traduz-se ainda na obrigação de o Estado repor a situação anterior à prática de danos ambientais, por ele ou por outros Estados causados nas Regiões Autónomas, decorrentes do exercício de atividades, nomeadamente em virtude de acordos ou tratados internacionais, ou a disponibilizar os meios financeiros necessários à reparação desses danos".

⁵ Artigo 3.º (Princípios fundamentais) - "A autonomia financeira das regiões autónomas desenvolve-se no respeito pelos seguintes princípios: (...) e) Princípio da solidariedade nacional"; o artigo 8.º (Princípio da solidariedade nacional) - "1 - O princípio da solidariedade nacional é recíproco e abrange o todo nacional e cada uma das suas parcelas, devendo assegurar um nível adequado de serviços públicos e de atividades privadas, sem sacrifícios desiguais. 2 - O princípio da solidariedade nacional é compatível com a autonomia financeira e com a obrigação de as regiões autónomas contribuírem para o desenvolvimento equilibrado do País e para o cumprimento dos objetivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais, nomeadamente os que decorrem de políticas orçamentais comuns ou coordenadas de crescimento, emprego e estabilidade e de política monetária comum da União Europeia. 3 - O princípio da solidariedade nacional visa promover a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiferidade e a realização da convergência económica das regiões autónomas com o restante território nacional e com a União Europeia. 4 - A solidariedade nacional para com as regiões autónomas traduz-se nas transferências do Orçamento do Estado previstas nos artigos 48.º e 49.º. 5 - A solidariedade vincula também o Estado para com as regiões autónomas em situações imprevistas resultantes de catástrofes naturais e para as quais estas não disponham de meios financeiros, visando, designadamente, ações de

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

n.º 2/2013, de 2 de setembro, que aprova a nova Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2014.

Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2013, de 3 de abril, aprovou os mecanismos destinados a minimizar as consequências das intempéries que provocaram danos significativos na Região Autónoma dos Açores, designadamente, e baseada no artigo 99.º (Contratação de empréstimos pelos municípios) da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (que aprova o Orçamento do Estado para 2013), permitindo *“que os municípios aí referidos [Ilha do Corvo: Vila do Corvo; Ilha das Flores: Lajes das Flores e Santa Cruz; Ilha Graciosa: Santa Cruz; Ilha do Pico: São Roque do Pico e Lajes; Ilha de Santa Maria: Vila do Porto; Ilha de São Jorge: Velas e Calheta; Ilha de São Miguel: Povoação, Nordeste, Ribeira Grande, Ponta Delgada e Lagoa; Ilha Terceira: Angra do Heroísmo e Praia da Vitória] ultrapassem os limites de endividamento líquido e de endividamento de médio e longo prazo, pelo valor estritamente necessário à contração de empréstimos para financiamento das intervenções necessárias à reposição das infraestruturas e dos equipamentos municipais atingidos”*.

A exposição de motivos da proposta de lei em apreço considera que os mecanismos previstos na mencionada Resolução do Conselho de Ministros se limitam a permitir que os municípios afetados ultrapasassem os limites de endividamento líquido e de endividamento de médio e longo prazo, sem prever a transferência de verbas com vista a concorrer para o financiamento das intervenções necessárias à reposição das infraestruturas e equipamentos atingidos, alegando que a maioria dos estragos provocados nos Açores (cerca de 90%) ocorreu em zonas da tutela do Governo Regional. Considerando, assim, o conteúdo da referida resolução como *“uma provocação intolerável aos órgãos próprios da Autonomia e um insulto à inteligência dos açorianos”*. Nessa sequência, por um lado, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou, por unanimidade, a Resolução n.º 8/2013/A, de 23 de maio,

reconstrução e recuperação de infraestruturas e atividades económicas e sociais, bem como o apoio às respetivas populações afetadas. 6 - A solidariedade nacional traduz-se ainda na obrigação de o Estado repor a situação anterior à prática de danos ambientais, por ele ou por outros Estados, causados nas regiões autónomas, decorrentes do exercício de atividades, nomeadamente em virtude de acordos ou tratados internacionais, ou de disponibilizar os meios financeiros necessários à reparação desses danos. 7 - A solidariedade regional para com o Estado traduz-se numa vinculação das regiões autónomas à prossecução dos objetivos orçamentais definidos no quadro da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto”.

Refira-se igualmente o n.º 2 do artigo 40.º (Limites à dívida regional) que dispõe que *“o limite fixado no número anterior poderá ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais”*, assim como o n.º 1 do artigo 48.º (Transferências orçamentais) que prevê que *“em cumprimento do princípio da solidariedade consagrado na Constituição, nos estatutos político-administrativos e na presente lei, a Lei do Orçamento do Estado de cada ano inclui verbas a transferir para cada uma das regiões autónomas”*.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

que resolve pronunciar-se pelo cumprimento do princípio da solidariedade nacional face aos prejuízos causados pelas intempéries que assolaram a Região recentemente, e que solicita ao Governo “*que ajude os Açores e os açorianos a fazer face aos prejuízos decorrentes das últimas intempéries que assolaram a nossa Região, estimados em cerca de 35 milhões de euros, criando, ao abrigo do artigo 48.º, n.º 1 da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, os instrumentos de apoio financeiro necessários para materializar essa ajuda*”; e, por outro lado, a Assembleia da República aprovou, também por unanimidade, a Resolução da Assembleia da República n.º 69/2013, de 24 de maio, relativa ao apoio extraordinário à Região Autónoma dos Açores, recomendando ao Governo que, nos termos da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, “*acione, em articulação com o Governo Regional dos Açores, os mecanismos de apoio extraordinário à reparação dos prejuízos provocados pelas intempéries que se abateram sobre a Região ao longo do mês de março de 2013*”.

Por fim, e a título análogo, recordem-se:

- A Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 43/2012/M, de 3 de dezembro, que recomenda ao Governo Regional que diligencie junto do Governo da República Portuguesa o cabal cumprimento de todas as verbas devidas à Região Autónoma da Madeira no quadro do estabelecido na Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho (ver abaixo);
- A Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho⁶, que fixa os meios que asseguram o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira na sequência da intempérie de fevereiro de 2010, encontrar-se-á revogada a partir de 1 de janeiro de 2014, data em que entra em vigor a Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, que aprova a nova Lei das Finanças das Regiões Autónomas. A Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, “*fixou os recursos financeiros extraordinários*

⁶ N.º 1 do artigo 2.º (Âmbito) – “*Os meios financeiros extraordinários que a Região Autónoma da Madeira dispõe, nos termos da presente lei, destinam-se à reconstrução das infraestruturas danificadas, bem como ao apoio ao sector privado e à ajuda às vítimas das intempéries*”; n.º 1 do artigo 13.º (Instrução dos processos de apoio à habitação) – “*Os acordos previstos no artigo anterior podem ser celebrados entre o IHRU, I. P., a IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, E. P. E. (IHM, E. P. E.), e os municípios territorialmente competentes, desde que se revelem necessários às intervenções de reabilitação de habitações total ou parcialmente destruídas pela intempérie de 20 de Fevereiro de 2010 e ao alojamento definitivo das pessoas e agregados familiares afetados*”; artigo 19.º (Regime especial de expropriação) – “*1 - Durante a vigência da presente lei, as entidades públicas na Região Autónoma da Madeira com competências nas áreas do ordenamento, das obras públicas, das acessibilidades e das comunicações podem tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover as necessidades decorrentes da intempérie de 20 de Fevereiro de 2010, desde que se incluam no âmbito do artigo 2.º, com dispensa de qualquer formalidade prévia, seguindo-se sem mais diligências o estabelecido no Código das Expropriações, no que respeita à fixação da indemnização em processo litigioso. 2 - Durante a vigência da presente lei, a admissão judicial de quaisquer processos relativos ao procedimento expropriativo não tem efeito suspensivo.*”

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

destinados à reconstrução das zonas afetadas da seguinte forma: i) Transferências do Orçamento do Estado no valor de 200 milhões de euros; ii) Reforço do Fundo de Coesão no valor de 265 milhões de euros; iii) Linha de crédito junto do Banco Europeu de Investimentos (BEI) no valor de 250 milhões de euros; iv) PIDDAC no valor de 25 milhões de euros [sendo 15 milhões de euros através do IHRU, I. P. (apoios à habitação), e 10 milhões de euros através do IAPMEI (linha de crédito)]; v) Orçamento Regional no valor de 340 milhões de euros”;

- A Resolução da Assembleia da República n.º 13/2010, de 24 de fevereiro, que recomenda ao Governo medidas de apoio extraordinário em resultado da forte intempérie ocorrida na região do Oeste e recomenda a extensão das referidas medidas aos concelhos da região do Algarve também atingidos pelas intempéries;
- A Resolução da Assembleia da República n.º 23/2001, de 21 de março, referente a medidas urgentes relativas às intempéries;
- O Decreto-Lei n.º 38-C/2001, de 8 de fevereiro, que cria uma linha de crédito especial para apoio à reparação dos danos causados pelas intempéries que ocorreram nos meses de Novembro e Dezembro de 2000 e Janeiro de 2001 em equipamentos e infraestruturas municipais.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A União Europeia (UE) criou, através do Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, de 11 de novembro de 2002, o Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), em resposta às inundações ocorridas na Europa Central no Verão desse ano.

O Regulamento do FSUE entrou em vigor a 15 de novembro de 2002, data a partir da qual os Estados-Membros da UE e os países em negociações de adesão à União passaram a poder solicitar auxílio financeiro “em situações de catástrofe de grandes proporções”.

O FSUE dispõe de um orçamento anual de mil milhões de euros, variando, de ano para ano, o montante efetivamente mobilizado, consoante a ocorrência de catástrofes (até à data, tem variado entre 728 milhões de euros mobilizados em 2002, e 19 milhões de euros em 2008). O montante previsto anualmente para catástrofes regionais extraordinárias está limitado a 7,5% do orçamento anual do FSUE (75 milhões de euros).

O FSUE proporciona, assim, auxílio de emergência na eventualidade de uma catástrofe natural de grandes proporções, ou seja, em caso de prejuízos diretos superiores a 3 mil milhões de



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

euros a preços de 2002 (em 2010, o montante correspondeu, em termos gerais, a 3,4 mil milhões de euros) ou a 0,6% do rendimento nacional bruto (RNB) do país afetado, consoante o que for mais baixo. Excepcionalmente, o FSUE pode ser mobilizado, ainda que o limiar não seja atingido:

- i) no caso de um Estado vizinho afetado pela mesma catástrofe de grandes proporções que um Estado elegível; ou,
- ii) no caso de catástrofes regionais extraordinárias que afetem a maioria da população da região em questão e que produzam efeitos graves e duradouros na sua estabilidade económica e nas suas condições de vida.

Até julho de 2013, este Fundo foi acionado 52 vezes, designadamente em situações de inundações, incêndios florestais, sismos, tempestades e seca, tendo sido ajudados 23 países europeus, num montante superior a 3.200 milhões de euros.

Portugal recorreu a este Fundo em duas ocasiões: em julho de 2003, na sequência de incêndios florestais (com prejuízos calculados em 1.228 milhões de euros), beneficiando de 48,5 milhões de euros, e, em fevereiro de 2010, na sequência das inundações e deslizamentos de terra na Madeira (com prejuízos calculados em 1.080 milhões de euros), beneficiando de 31,3 milhões de euros, num total de 79,8 milhões de euros.

Depois de, em 2005, a Comissão Europeia ter apresentado uma proposta de revisão do Regulamento que institui o FSUE⁷ (na sequência de uma avaliação do FSUE) e de ter apresentado um Comunicação sobre o futuro do Fundo de Solidariedade (COM(2011)613⁸) em 6 de outubro de 2011, o Comissário Europeu para a Política Regional, Johannes Hahn, apresentou, no passado dia 25 de julho de 2013, uma proposta de reforma do Fundo de Solidariedade da UE (COM(2013)522⁹).

⁷ COM(2005)108, que não foi adotada.

⁸ Consultar o escrutínio realizado a esta iniciativa por parte das Câmaras Parlamentares dos Estados-Membros da UE em www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110613.do?appLng=PT, nomeadamente o Parecer da Assembleia da República (escrutinado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e pela Comissão de Assuntos Europeus), em www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc534ad5c6c01351f34f82e503d.do

⁹ Consultar o escrutínio realizado a esta iniciativa por parte das Câmaras Parlamentares dos Estados-Membros da UE em www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130522.do?appLng=PT. Na Assembleia da República, a iniciativa entrou na Comissão de Assuntos Europeus em 2 de agosto e foi



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Esta proposta foi apresentada com o objetivo de simplificar e agilizar o apoio do Fundo de Solidariedade da UE após as catástrofes para que o apoio possa ser pago a um ritmo mais rápido do que atualmente, prevendo, pela primeira vez, a possibilidade de serem feitos pagamentos adiantados (10 % da contribuição prevista com limite de 30 milhões de euros).

A nova proposta procura definir mais claramente quem poderá beneficiar do apoio e quais as catástrofes elegíveis (nomeadamente, propondo o seu alargamento a secas, incêndios florestais, catástrofes industriais e tecnológicas, situações de emergência no domínio da saúde pública e os decorrentes de terrorismo) e incentiva os Estados-Membros a dar mais ênfase às medidas de prevenção de catástrofes e a estratégias de gestão de riscos.

O FSUE constitui um apoio complementar da União Europeia aos Estados, com uma particular atenção às regiões periféricas e isoladas, visando nomeadamente a recuperação imediata da capacidade de funcionamento de infraestruturas e instalações no domínio da energia, fornecimento de água potável, águas residuais, transportes, telecomunicações, saúde e educação; o fornecimento de alojamento temporário e de serviços de emergência para necessidades imediatas das populações; a introdução de dispositivos de segurança e prevenção em infraestruturas e de medidas para proteção do património cultural; e limpeza de zonas atingidas pela catástrofe, incluindo áreas naturais.

Recorde-se, igualmente, os fundos disponíveis¹⁰ no âmbito do Posei (Programa de Opções Específicas relativas ao Afastamento e à Insularidade, destinado às regiões ultraperiféricas da União Europeia), assim como os apoios previstos em medidas do Prorural – Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores (Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas e Pagamentos Agroambientais), que se enquadra no período de programação 2007-2013 da política da União Europeia de desenvolvimento rural, sendo participado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

Recorde-se, também, a Resolução do Parlamento Europeu sobre os recentes temporais ocorridos na Europa, de 20 de janeiro de 2010, assim como a Resolução do Parlamento Europeu sobre as catástrofes naturais (incêndios e inundações) deste Verão na Europa, de 17

distribuída à Comissão de Agricultura e Mar a 20 do mesmo mês (o escrutínio pode ser acompanhado em www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=5284).

¹⁰ Recorde-se, por exemplo, o pagamento de 16 milhões de euros de fundos comunitários em ajudas diretas aos agricultores dos Açores (pagamento antecipado da percentagem máxima permitida pelo Regulamento Comunitário (50%) dos apoios considerados na Ajuda ao Leite, Prémio à Vaca Aleitante e Prémio à Vaca Leiteira) devido à seca e ao mau tempo ocorridos no inverno passado.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

de agosto de 2006 e a Resolução do Parlamento sobre o projeto de orçamento retificativo no 7/2005 da União Europeia para o exercício de 2005 (Intempérie no Norte da Europa).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

A Presidente da Assembleia da República promoveu, em 19/09/2013, a audição dos órgãos de governo próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional dos Açores, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (ALRAM), respetivamente, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Por outro lado, e de acordo com o disposto no artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República e da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, deverá ser promovida a consulta das associações representativas de municípios e de freguesias, no caso de iniciativas legislativas respeitantes a autarquias locais ou se se justificar. Pelo facto de a Proposta de Lei conter normas respeitantes aos municípios, deve ser efetuada a consulta da ANMP, tendo a mesma sido concretizada a 13 de setembro.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Não se sugerem consultas adicionais.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Eventuais pareceres e contributos remetidos à Comissão serão publicitados na página internet da iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A aprovação da presente iniciativa envolve encargos quantificáveis, uma vez que, como ficou referido atrás, prevê designadamente um reforço, no ano de 2013, das dotações afetas à Região Autónoma dos Açores no âmbito do FEDER, FEADER e Fundo de Coesão.