



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Parecer

Proposta de Lei n.º 232/XII/3.<sup>a</sup> (GOV)

**Autora:** Deputada Paula  
Santos

---

Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal.



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 Preliminar

A Proposta de Lei n.º 232/XII/3ª, que estabelece o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal, foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118º do Regimento da Assembleia da República.

A presente iniciativa legislativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros no dia 5 de junho de 2014.

A Proposta de Lei n.º 232/XII/3ª deu entrada no dia 5 de junho de 2014, foi admitida e anunciada nesse mesmo dia, tendo baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para apreciação na generalidade, com conexão à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, à qual foi solicitada a pronúncia.

No dia 11 de junho a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública nomeou o relator da presente iniciativa legislativa, a Deputada Paula Santos do Grupo Parlamentar do PCP.

Cumprindo os requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 232/XII/3ª encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124º do Regimento da Assembleia da República.

Quanto à lei formulário, a Proposta de Lei tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei. O título da proposta de lei deve



traduzir sinteticamente o seu objeto, no entanto a nota técnica alerta para a necessidade de no título constar também que a proposta de lei em análise, procede à primeira alteração à Lei nº 50/2012, de 31 de agosto.

Até o momento, o Governo não acompanhou a presente Proposta de Lei dos estudos, documentos e pareceres que a fundamentem, como estabelece o n.º3 do artigo 124º do Regimento da Assembleia da República, assim como o artigo 6º do Decreto-lei nº274/2009, de 2 de outubro dispõe que *“deve ser enviada cópia à Assembleia da república dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*.

## **2. Objeto, Conteúdo e Motivação da Iniciativa**

A Proposta de Lei nº232/XII/3ª cria o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal (FAM), previsto na Lei das Finanças Locais (Lei nº73/2013, de 3 de setembro).

O Governo justifica esta iniciativa com a necessidade de *“criar, não uma solução pontual, mas um mecanismo permanente que procure resolver de forma estrutural e definitiva o problema do desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios”*, dado que *“subsiste ainda um grupo limitado de municípios cuja situação orçamental e financeira é difícil, carecendo de um esforço adicional de ajustamento e consolidação”*.

É referido na exposição de motivos que *“a presente proposta de lei, contendo uma solução estrutural e definitiva para situações de grave desequilíbrio orçamental e financeira de municípios, e que envolve um esforço de todas as partes envolvidas: desde logo e em primeira linha, o próprio município em desequilíbrio e, correspondentemente, os respetivos autarcas e munícipes; depois, os credores desse município em desequilíbrio; e, finalmente, numa lógica de solidariedade e de benefício coletivo, o Estado e todos os municípios portugueses”*.

De acordo com a Proposta de Lei *“o regime de recuperação financeira municipal prevê a adoção de um programa de ajustamento municipal com medidas de reequilíbrio*



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*orçamental, incluindo em matéria de maximização de receita, racionalização da despesa e medidas de controlo orçamental”.*

O FAM tem a competência de aprovar os programas de ajustamento municipal e acordos com credores e prestar a assistência financeira. O FAM é constituído por *“uma comissão de acompanhamento e uma direção executiva - sendo que os membros deste órgão exercem funções em regime de exclusividade e são apenas responsáveis perante a comissão de acompanhamento -, em que quer Estado quer todos municípios estão representados”*. O Governo acrescenta que *“é através do financiamento e capitalização do FAM que o Estado e todos os municípios participam neste esforço de criação de um regime estrutural e permanente de recuperação financeira municipal”*.

O regime de recuperação financeira municipal proposto pelo Governo *“inclui um mecanismo, de cariz voluntário, subsidiário relativamente ao mecanismo de reequilíbrio orçamental, de reestruturação financeira, o qual pressupõe a existência de negociações com os credores, com vista a serem celebrados acordos que possibilitem alterar a distribuição temporal do serviço da dívida ou ainda redução a dívida e ou os seus encargos”*. E inclui ainda *“um mecanismo de assistência financeira aos municípios em ruptura, seja por empréstimo ou garantia, realizar pelo FAM”*.

Segundo a Proposta de Lei, o FAM terá um capital de 650 milhões de euros, a iniciar em 2015 e realizado em cinco anos. O Estado terá uma participação de 30% e o conjunto dos Municípios terão uma participação de 70%, cujo esforço é repartido pelos municípios com base no critério de capacidade contributiva, para evitar *“prejudicar os municípios mais vulneráveis e mais dependentes das transferências do Orçamento de Estado”*.

O Governo sublinha *“a importância que a presente proposta de lei coloca no cumprimento escrupuloso, pelo município apoiado, das obrigações a que fica sujeito nos termos desta proposta. Para esse efeito, não só é fixado um regime zeloso de monitorização pelo FAM, com particular ênfase na disponibilização e verificação periódica de informação, como também é criado um quadro sancionatório efetivamente responsabilizador”*.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A presente Proposta de Lei procede também à alteração à Lei nº50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Esta alteração consiste no aditamento de um artigo referente à internalização e integração no município.

### **3. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria**

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português apresentou o Projeto de Lei nº 622/XII/3 que Altera o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, agendado para discussão em plenário conjuntamente com a presente Proposta de Lei.



## PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Antes da análise do conteúdo desta proposta, importa avaliar porque os municípios se encontram numa difícil situação económica e financeira. E nesta avaliação, não se pode esquecer o facto de sucessivos Governos terem reduzido a participação das autarquias nos impostos do Estado, dos contínuos incumprimentos da Lei de Finanças Locais em vigor e imposição de cortes orçamentais. De 2010 a 2013 os Governos retiraram aos municípios mais de 1.300 milhões de euros.

Se as autarquias se encontram numa situação financeira difícil, o Governo tem muitas responsabilidades; e se recentemente se regista uma evolução positiva nas contas das autarquias, contrariamente ao que o Governo apregoa, não se deve às suas opções políticas e às sucessivas alterações legislativas em matéria de Poder Local, mas às medidas que as próprias autarquias adotaram.

O Fundo de Apoio Municipal (FAM) que o Governo regulamenta nesta Proposta de Lei, constitui um instrumento, que vai ainda mais longe que o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) na ingerência na autonomia do Poder Local, na retirada de recursos da administração local, de destruição de políticas públicas e de emprego público e de agravamento das condições de vida das populações.

Não só o FAM não constitui uma solução para os municípios com dificuldades financeiras, como poderá arrastar todos os restantes municípios para a deterioração da sua situação.

O FAM proposto pelo Governo assenta num conjunto de disposições, as quais não acompanhamos, a saber:

- O modelo de mutualização da dívida;
- A atribuição de poderes ao FAM, designadamente de tutela e de gestão, que se sobrepõem aos do próprio Tribunal de Contas;
- A violação da autonomia do Poder Local, devido à imposição de um regime de mutualização que se traduz na obrigatoriedade de dedução das transferências provenientes do Orçamento de Estado; à instituição de um conjunto de “serviços públicos essenciais”, que na prática constitui uma alteração das competências e

atribuições dos municípios sujeitos ao FAM, limitando a atividade municipal; a ampliação de um regime de penalizações assente em coimas, intervenção direta na gestão e de declaração de nulidade à margem de decisões judiciais ou a expropriação de competências como o poder orçamental;

- A concretização de um Plano de Ajustamento Municipal que penaliza os trabalhadores, as populações e a atividade municipal, por via da imposição de taxas e máximas para os impostos, preços e tarifas; proibição de apoios indiretos; valores máximos cobrados pelos serviços de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos; alienação do património municipal; privatização de serviços e a redução drástica do número de trabalhadores.

Tal como afirmamos no preâmbulo do Projeto de Lei nº 622/XII/3ª, *“reconhecemos que há várias autarquias com graves problemas financeiros e que a manter-se o atual estado de coisas, pode inclusivamente agravar-se. Reconhecemos que é necessário encontrar uma solução séria e efetiva que responda às suas necessidades.*

*Entendemos que o caminho não passa pela mutualização da dívida, mas pela sua renegociação e pelas responsabilidades que o Estado deve assumir.*

*Neste sentido o PCP apresenta um projeto de lei que assenta em três eixos essenciais.*

- *Defesa da recuperação da capacidade financeira dos municípios;*
- *Reposição da autonomia administrativa e financeira, em respeito pelos princípios constitucionais;*
- *Aperfeiçoamento de instrumentos de saneamento financeiro já existentes.*

*Assim, destacamos algumas das nossas propostas:*

- *Reposição do IMT como receita municipal;*
- *Reforço da participação dos municípios nos impostos do Estado, repondo o valor de 25,3% da média aritmética da receita proveniente dos seguintes impostos: IRS, IVA e IRC;*
- *Densificação do instrumento de saneamento financeiro com a introdução do processo negocial direto com os credores, incluindo os bancos, através da negociação de montantes, prazos e juros, abrangendo expressamente a intermediação financeira;*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

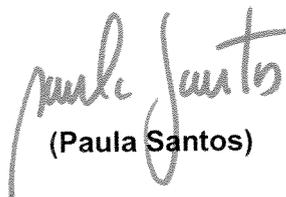
- Disponibilização pelo Estado de recursos financeiros, incluindo a prestação de garantias, como complemento do processo de renegociação com os credores e de financiamento bancário para o saneamento financeiro;
- Estabelecimento de um Plano de Reequilíbrio Financeiro, que procure ao mesmo tempo encontrar soluções que permitam resolver a situação de desequilíbrio financeiro, sem onerar as populações e garantindo o funcionamento adequado dos serviços públicos e da atividade municipal;
- Revogação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso."

### PARTE III – CONCLUSÕES

- a) A Proposta de Lei n.º 232/XII/3.ª, que estabelece o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal, foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.
- b) A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 232/XII/3.ª reúne os requisitos regimentais e legais para ser agendada para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 18 de junho de 2014

**A Deputada Autora do Parecer**



(Paula Santos)

**O Presidente da Comissão**



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Nota Técnica da Proposta de Lei nº232/XII/3ª elaborada por Joana Figueiredo (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN), Dalila Maulide e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Paula Granada (BIB), datada de 16 de junho de 2014



### Proposta de Lei n.º 232/XII/3.ª (GOV)

**Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal.**

Data de admissão: 5 de junho de 2014.

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

### **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação 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. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN), Dalila Maulide e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 16 de junho de 2014.

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

---

A Proposta de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 5 de junho de 2014, data em que foi, igualmente, admitida e anunciada. Apesar de estar agendada a sua apreciação em Plenário para a sessão de 18 de junho, a proposta de lei baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade, com conexão à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

Em reunião ocorrida a 11 de junho, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designada autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Paula Santos (PCP). Atenta a conexão estabelecida, foi solicitada a pronúncia da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

Com a proposta de lei em apreço, e não obstante a “melhoria significativa da situação financeira do setor municipal no seu conjunto, em particular no que respeita ao equilíbrio orçamental e à redução do endividamento e dos pagamentos em atraso”, verificada nos últimos anos, o Governo pretende criar “um mecanismo permanente que procure resolver de forma estrutural e definitiva o problema do desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios”, tendo em consideração que “subsiste ainda um grupo limitado de municípios cuja situação orçamental e financeira é difícil, carecendo de um esforço adicional de ajustamento e consolidação”.

Nestes termos, o diploma em apreço pretende aprovar o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamentar o Fundo de Apoio Municipal, previsto na Lei das Finanças Locais (e sobejamente explanado no ponto III da presente Nota Técnica), numa solução que “envolve um esforço de todas as partes envolvidas”: os municípios em desequilíbrio, os respetivos credores; o Estado e todos os municípios.

## 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 iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 5 de junho de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “*as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*”. No mesmo sentido, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009<sup>1</sup>, de 2 de outubro, dispõe que “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”. No caso presente, o Governo refere, na exposição de motivos, que procurou “*realizar um esforço de concertação e diálogo alargado, em particular com a ANMP*”, não juntando, contudo, quaisquer estudos ou pareceres.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, e 42/2007, de 24 de agosto, que a republicou), designada como «lei formulário», estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, cumpre referir.

Importa, pois, mencionar que a iniciativa *sub judice* tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei. Cumpre igualmente chamar a atenção para o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário», nos termos do qual os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento]. Verifica-se que a presente proposta de lei inclui o aditamento de um novo artigo 65.º-A à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro, naquela que, a ser aprovada a presente iniciativa legislativa, constituirá a primeira alteração à referida Lei n.º 50/2012, pelo que se sugere que tal menção passe também a constar do título da iniciativa em análise. Efetivamente, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma

---

<sup>1</sup> Que regula o procedimento de consulta formal de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, no âmbito da fase de elaboração e instrução dos atos e diplomas sujeitos a aprovação do Conselho de Ministros ou dos membros do Governo.

lei: “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

A proposta de lei nada dispõe quanto à data de entrada em vigor, pelo que a mesma ocorrerá, em caso de aprovação, no quinto dia após a publicação, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da «lei formulário».

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

#### Constituição da República Portuguesa e antecedentes legais

O n.º 1 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa determina que as autarquias locais têm património e finanças próprios, acrescentando o n.º 2 que *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau*. Estipula-se também que *as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços* (n.º 3), podendo dispor de *poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei* (n.º 4). Este artigo corresponde ao artigo 240.º da versão originária, com exceção do n.º 4 que foi aditado pela Lei Constitucional n.º 1/97.

Com base no princípio constitucional que consagra a autonomia das autarquias locais e no sentido de definir a orientação a imprimir à regulamentação do património e finanças locais, a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, foi o primeiro diploma a aprovar o regime das finanças locais.

O artigo 29.º da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, previa a sua revisão até 15 de Junho de 1981, o que não veio a suceder. Assim, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 19/83, de 6 de setembro, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, que revogou a lei de 1979 e aprovou o novo regime das finanças locais.

A Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, revogou o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, tendo vindo alterar o regime das finanças locais vigente.

Este diploma nasceu da apresentação de cinco iniciativas: Proposta de Lei n.º 23/IV - Lei das finanças locais do Governo; Projeto de Lei n.º 11/IV - Sobre o regime das finanças locais e a delimitação e coordenação das atuações das administrações central e municipal relativamente aos respetivos investimentos, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português; Projeto de Lei n.º 176/IV - Finanças Locais, do Grupo Parlamentar do Partido Renovador Democrático; Projeto de Lei n.º 223/IV - Sobre finanças locais, do Grupo Parlamentar do CDS; e Projeto de Lei n.º 225/IV - Sobre finanças locais, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista. Em 24 de dezembro de 1986 foi votado o texto apresentado pela Comissão de Administração Interna e Poder Local, texto este que foi aprovado por unanimidade.

Com a nova lei:

- Consagra-se o princípio de equilíbrio orçamental, isentando do princípio da não consignação as receitas provenientes de financiamentos comunitários;
- Aumenta-se de forma significativa a qualidade e a quantidade das receitas municipais de origem fiscal;
- Reformula-se o âmbito do lançamento das derramas;
- Consagra-se o princípio de atualização de rendimento coletável da contribuição predial;
- Dá-se a possibilidade aos municípios de, se assim o entenderem, cobrarem diretamente os impostos de cobrança virtual;
- Estabelece-se uma relação percentual com o valor global do imposto sobre o valor acrescentado, para efeitos de cálculo do Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- Altera-se o elenco de critérios que servem de base à repartição municipal do Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- Fixam-se os critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro para todos os municípios do País;
- Clarificam-se as situações de cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais.

Com a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, foi aprovada uma nova lei das finanças locais, tendo sido revogada a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

No quadro da consolidação orçamental e da solidariedade financeira entre os vários subsectores do sector público administrativo, em articulação com o aprofundamento da descentralização e a autonomia local a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, vem revogar a lei anterior e proceder à reforma do sistema de financiamento autárquico.

Esta lei resultou da Proposta de Lei n.º 92/X - Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, tendo sido apresentada pelo Governo, na Mesa da Assembleia da República, em 5 de setembro de 2006. Foi votada e aprovada na Reunião Plenária de 16 de novembro de 2006, tendo obtido os votos a favor do Grupo Parlamentar do Partido Socialista; os votos contra dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata, do Partido Comunista Português, do Bloco de Esquerda e do Partido Os Verdes e a abstenção do Grupo Parlamentar do CDS – Partido Popular.

*Segundo a exposição de motivos o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, concretizando o princípio da descentralização, é um importante instrumento de redução da despesa pública, com importantes implicações no plano financeiro, decorrentes da operacionalidade do princípio da subsidiariedade.*

Assim, a reforma do sistema de financiamento autárquico incidiu especialmente sobre:

- Modelo de repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais;
- Critérios de repartição da transferência anual do Orçamento do Estado;
- Quadro de receitas próprias;
- Regime de recurso ao crédito por parte das autarquias;
- Alteração nos critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) fomentando a racionalização territorial e diminuição do seu peso no montante global das receitas municipais;
- Reforço das verbas a distribuir através do Fundo de Coesão Municipal (FCM);
- Criação de um Fundo Social Municipal (FSM) para financiar as necessidades de despesas específicas nos sectores da educação, saúde e ação social;
- Estabelecimento de limites ao endividamento municipal;
- Critérios de distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, foi retificada pela Declaração de Retificação nº 14/2007, de 15 de fevereiro, tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

- Lei nº 22-A/2007, de 29 de junho;
- Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro;
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril;
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro;

- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Deste diploma pode, também, ser consultada uma versão consolidada.

Por último, **foi revogado**, a partir de 1 de janeiro de 2014, pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que manteve, contudo, transitoriamente em vigor, nos termos do disposto no seu artigo 88.º, o anexo da citada Lei n.º 2/2007, assim como a alínea a) do artigo 10.º, que se mantém em vigor até 31.12.2017, nos termos do disposto no artigo 81.º daquele diploma.

### **Memorando de Entendimento. Programa do XIX Governo Constitucional e outros documentos.**

Em 17 de maio de 2011 foi assinado entre a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE), e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a República Portuguesa, o Programa de Assistência Financeira da UE – FMI a Portugal. Este documento mencionava nos objetivos das medidas orçamentais estruturais e nas propostas do enquadramento orçamental, a necessidade de melhorar o processo orçamental através do enquadramento legal incluindo a adaptação em conformidade da Lei das Finanças Locais<sup>2</sup>.

No ponto 3.14, esta questão é detalhada, podendo ler-se que *será submetida à Assembleia da República uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das Finanças Regionais, com vista a adaptar as mesmas aos princípios e normas adotadas pela recentemente revista Lei do Enquadramento Orçamental, nomeadamente no que se refere (i) à inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro das administrações local e regional; (ii) ao enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e regras de endividamento, e de orçamentação de programas; e (iii) à interação com as funções do Conselho das Finanças Públicas*<sup>3</sup>.

Mais tarde, o Programa do XIX Governo Constitucional, que foi debatido na Assembleia da República em junho/julho de 2011, veio refletir as opções tomadas no Memorando de Entendimento. No capítulo referente às Finanças Públicas e Crescimento previa, nomeadamente, a apresentação de uma proposta à Assembleia da República, no sentido de introduzir alterações à Lei das Finanças Locais, de forma a compatibilizá-la *com a nova Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente no que respeita à inclusão de entidades no respetivo subsector, à adoção de um quadro plurianual orçamental e às regras de endividamento*<sup>4</sup>. A Lei das Finanças Locais também é mencionada no capítulo relativo à política de cidades, afirmando-se como sendo necessário *adequar a Lei das Finanças Locais com vista a uma economia competitiva*<sup>5</sup>. Por último, no capítulo referente à

<sup>2</sup> Memorando de Entendimento, pág. 10.

<sup>3</sup> Memorando de Entendimento, pág. 12.

<sup>4</sup> Programa do XIX Governo Constitucional, pág. 24.

<sup>5</sup> Programa do XIX Governo Constitucional, pág. 62.

Administração Local e Reforma Administrativa, defendia-se que *uma agenda para a Mudança na Administração Local passará pela aprovação de uma nova Lei de Finanças Locais que atenderá à atual dependência autárquica das receitas da construção e do imobiliário. Aos municípios deve ser assegurado o direito a uma parte das receitas fiscais cobradas no seu território, compensadas com um fundo de coesão municipal, no caso dos Municípios economicamente mais débeis, o que corresponde a alterar o modelo de financiamento para o tornar mais transparente, mais adequado e mais responsabilizador*<sup>6</sup>.

Em setembro de 2011 foi apresentado o Documento Verde da Reforma da Administração Local, que pretende ser o ponto de partida para um debate que se pretende alargado à sociedade portuguesa, com o objetivo de no final do primeiro semestre de 2012 estarem lançadas as bases e o suporte legislativo de um municipalismo mais forte, mais sustentado e mais eficaz<sup>7</sup>. No preâmbulo definem-se quatro eixos de atuação: o Sector Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento e a Democracia Local. Relativamente ao regime financeiro das autarquias locais, o referido documento considera *imprescindível rever o regime de financiamento das autarquias locais e, por isso, será constituído um grupo de trabalho para rever a Lei das Finanças Locais*.

Nesta sequência foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2012, de 13 de fevereiro, que veio criar o Grupo de Trabalho para a revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais, grupo de trabalho este que foi composto por um Secretariado Técnico e por uma Comissão de Acompanhamento.

## **Propostas de Lei n.ºs 104 e 122/XII**

Após a conclusão dos trabalhos pelo Secretariado Técnico, o Conselho de Ministros divulgou, através de comunicado de 27 de dezembro de 2012, a aprovação de uma proposta de lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

A Proposta de Lei n.º 104/XII – “*Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico*”; foi aprovada dando origem à Lei n.º Lei 75/2013, de 12 de setembro. Contudo teve um processo legislativo atribulado, na medida em que o Decreto da Assembleia n.º 132/XII, foi objeto de veto do Presidente da República.

Foi proferido o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, publicado a 19 de junho de 2013, que “*Pronuncia-se pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, alínea c), do*

<sup>6</sup> Programa do XIX Governo Constitucional, págs. 75 e 76.

<sup>7</sup> Documento Verde da Reforma da Administração Local, pág. 5.

*Decreto n.º 132/XII (que aprovou o estatuto das comunidades intermunicipais), dos artigos 2.º, 3.º, 63.º, n.os 1, 2 e 4, 64.º, n.os 1 a 3, 65.º e 89.º a 93.º do anexo I ao mesmo decreto e das disposições normativas constantes dos anexos II e III do mesmo Decreto, na parte respeitante a essas entidades; pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 25.º, n.º 1, alínea k), e primeira parte do n.º 2 do artigo 100.º, conjugadas com as normas dos artigos 101.º, 102.º, 103.º, n.º 1, e 107.º e, conseqüentemente, dos artigos 104.º a 106.º e 108.º a 110.º, todos do anexo I ao Decreto 132/XII; pela inconstitucionalidade conseqüente do artigo 1.º do Decreto n.º 136/XII”.*

O Decreto foi reapreciado conjuntamente com o Projeto de Lei n.º 396/XII (PSD e CDS-PP), que havia dado origem ao Decreto da Assembleia n.º 136/XII, que foi objeto de veto e declarado inconstitucional em parte pelo referido Acórdão do TC n.º 296/2013.

No final do processo legislativo esta iniciativa veio dar origem à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que “Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”

Este diploma foi retificado duas vezes: Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro; e pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro.

A Proposta de Lei n.º 122/XII – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais – veio dar origem à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Esta iniciativa foi apreciada conjuntamente com outras duas: o Projeto de Lei n.º 351/XII (BE) – “*Procede à sétima alteração da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e altera o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*” (que foi rejeitado); e a Proposta de Lei n.º 121/XII, - “*Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas*”, que veio a dar origem à Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

A iniciativa em causa – ou seja, a PPL 122/XII – veio a dar origem à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais; sendo conhecida como a Lei das Finanças Locais.

A Lei n.º 73/2003 propôs a revogação da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Lei das Finanças Locais (versão consolidada), e o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março - Densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho.

De mencionar que nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do articulado da proposta a alínea a) do artigo 10.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, mantém-se, relativamente ao Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis, em vigor até 31 de dezembro de 2015.

Também de acordo com o artigo 95.º do articulado, *para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da presente lei, bem como para os planos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho.*

Este diploma teve duas alterações: no ano de 2014 foi suspenso o cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 69º, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. E foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro.

O Fundo de Apoio Municipal (FAM) rege-se pelo disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na presente lei, nos seus regulamentos internos e, subsidiariamente, na lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

O FAM está obrigado ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado, nos termos previstos no regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

A Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias

Esta iniciativa pretende, nos termos do artigo 64.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estabelecer o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamentar o Fundo de Apoio Municipal.

Estatui também que “o regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite de dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro”.

E que “na afetação dos seus recursos, o FAM rege-se pelo princípio de igualdade material entre municípios, tendo como prioridade os casos de recurso obrigatório, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro”.

Por outro lado, que “nos casos de recurso facultativo, previsto no n.º 3 do artigo 58.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, a assistência financeira fica condicionada às disponibilidades do FAM, à gravidade relativa das situações, à viabilidade do compromisso de recuperação e à situação económico-social dos municípios”.

A proposta prevê ainda que “o FAM está obrigado ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado, nos termos previstos no regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho”. E que “o capital social do FAM não pode ser reduzido para um valor inferior a 5 % da dívida total municipal ou a 20 % do montante de endividamento acima dos limites previstos no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, consoante o que for mais elevado”.

Prevê-se também que "sempre que o município detenha empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto [Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.os 53 -F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro], as medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas que decorram dos respetivos processos de dissolução e da internalização das atividades pelo município".

No campo da intervenção dos órgãos municipais, a presente iniciativa prevê que: "o PAM, sempre que inclua um plano de reestruturação de dívida (PRD) ou, no âmbito da assistência financeira, a concessão de um empréstimo pelo FAM, é aprovado nos termos do n.º 6 do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro."

Por último, e para melhor leitura e compreensão da proposta de lei apresentada, mencionam-se respeitando a ordem por que são referidos, os seguintes artigos e diplomas:

- Mapa XIX anexo à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.
- Alínea i) do artigo 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.
- Alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 16 de agosto.
- N.º 2 do artigo 97.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

O Governo disponibilizou mil milhões de euros no Programa de Apoio à Economia Local (fonte: Associação dos Trabalhadores da Administração Local).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

CABO, Sérgio Gonçalves do - Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 2, n.º 2 (jul. 2009), p. 155-195. Cota RP- 545

Resumo: O autor analisa a questão do desequilíbrio financeiro municipal abordando os regimes de endividamento municipal. Considera que as situações de desequilíbrio financeiro têm origem em erros de previsão e execução orçamental, as quais refletem opções de gestão municipal que não se enquadram na realidade financeira do conjunto das autarquias ou de cada autarquia em concreto.

PIMPÃO, Adriano - **Gestão autárquica e a reforma do Estado. Cadernos de economia : revista de análise.** Lisboa. ISSN 0874-4068. A. 28, nº 105 (out./dez. 2013), p. 16-17. Cota: RP-272

Resumo: O autor defende que a reforma do estado só tem viabilidade a partir da administração local. Considera que a recente legislação sobre o regime jurídico das autarquias locais, a lei nº 75/2013, permite alterações ao nível da escala, do financiamento e do processo de decisão da administração local, tornando possível a descentralização política e administrativa, essenciais para a reforma do estado. Também a lei nº 73/2013, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais permite, na sua opinião, assegurar maior transparência na relação entre o estado e as autarquias locais assim como maior rigor na determinação da capacidade de endividamento e no estabelecimento de equilíbrio financeiro ao nível autárquico.

REBELO, Marta - **As finanças locais e o plano de ajustamento da Troika: a dimensão financeira óptima dos municípios no quadro de reorganização autárquica.** Coimbra : Almedina, 2011. 162 p. ISBN 978-972-40-4704-1. Cota: 24 - 678/2011

Resumo: Este estudo é apresentado pela autora, como: “um contributo jurídico-financeiro para a concretização de um objetivo (...): a reorganização do território autárquico municipal cujo momento é determinado pelos parceiros de Portugal no plano de ajustamento que o país se viu na contingência de celebrar com a Troika”. Referindo que as finanças locais podem, agora, influenciar a dimensão dos municípios a montante, a autora analisa o sistema de financiamento local português e a dimensão financeira ótima no quadro da reorganização territorial autárquica.

ROCHA, Joaquim Freitas da - **Finanças públicas restritivas: o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais. Direito regional e local.** Braga. ISSN 1646-8392. Nº 15 (jul./set. 2011), p. 5-1. Cota: RP-816

Resumo: Neste artigo é analisado o rol de exigências que, ao nível regional e local, o grupo executivo criado para o efeito e denominado “Troika”, determina que devam ser levadas à prática. Após apresentar o enquadramento jurídico europeu dessas medidas e o âmbito da política financeira e de finanças públicas, o autor debruça-se sobre as medidas com incidência concreta no âmbito da administração central, regional e local, tentando averiguar se essas medidas passam o teste da juridicidade.

ROSA, Bárbara; MARQUES, Rui Oliveira - **Má despesa pública nas autarquias.** Lisboa : Alêtheia, 2013. 179 p. ISBN 978-989-622-554-4. Cota: 04.36 - 66/2014

Resumo: Os autores fazem a análise dos gastos do poder local em Portugal, identificando e divulgando vários exemplos de mau uso dos dinheiros públicos nas autarquias. O capítulo 6 aborda a organização, o financiamento e a fiscalização das autarquias.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Espanha e França.

#### **ESPAÑA**

A Constituição espanhola afirma os seguintes dois princípios básicos em matéria de finanças locais: o princípio da autonomia financeira e o princípio da suficiência financeira. A autonomia implica a capacidade dos municípios para decidir sobre os seus próprios recursos e sobre o seu destino, enquanto a suficiência tem o objetivo de assegurar os recursos necessários para o cumprimento das funções dos municípios (artigo 142.º da Constituição).

O regime que disciplina as finanças locais em Espanha é o que resulta do Real Decreto 2/2004, de 5 de março, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

No âmbito dos apoios concedidos por via legal aos municípios em dificuldades financeiras, destacam-se os seguintes instrumentos:

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que estabelece princípios fundamentais para a política orçamental do sector público, e Real-Decreto-ley 4/2012, de 24 de fevereiro, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que teve por objeto criar as condições necessárias para a permitir o cancelamento de obrigações pendentes de entidades locais;
- Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, que cria o Fundo para o Financiamento dos Pagamentos a Fornecedores, na dependência do Ministério da Economia e Competitividade e do Ministério das Finanças e Administrações Públicas. Nos termos do artigo 5.º, este Fundo é administrado, gerido e dirigido por um Conselho Diretivo, composto por representantes da Secretaria de Estado do Orçamento, da Secretaria de Estado de Economia e Apoio à Empresa e da Secretaria de Estado do Tesouro. Este Fundo realiza operações de crédito com as comunidades autónomas inscritas no mecanismo extraordinário de

financiamento para pagamentos a fornecedores e com as entidades locais para o pagamento das obrigações pendentes das entidades locais e das comunidades autónomas.

- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junho, de medidas urgentes contra la morosidade de las administraciones publicas y de apoyo a entidades locales com problemas financieros – que põe à disposição dos municípios em situação de especial dificuldade um conjunto de medidas extraordinárias e urgentes de apoio à liquidez, de carácter temporário e voluntário. Entre estas, destacam-se as relativas ao âmbito de participação nos impostos do Estado, às dívidas geradas junto de credores públicos, ao regime de endividamento e ao financiamento dos excedentes de tesouraria negativos.
- Este Decreto-Lei estabelece ainda a terceira e última fase do mecanismo de financiamento para o pagamento a fornecedores nos termos da supra mencionada Ley Orgánica 2/2012. A segunda fase tinha sido estabelecida pelo Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Recomenda-se ainda a leitura da página do Ministério das Finanças espanhol, com informação sobre a legislação aplicável e sobre dados financeiros sobre o endividamento dos municípios.

## FRANÇA

Em França, *la région, le département, la commune, les collectivités à statut particulier* e a '*Collectivité d'Outre-mer*', são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales*. Constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

As coletividades territoriais são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

A administração das coletividades territoriais sobre um determinado território é distinta da do Estado. A repartição das competências entre estas e o Estado é efetuada por forma a distinguir, dentro do possível, as que dizem respeito ao Estado e as que são reservadas às coletividades territoriais. Concorrem com o Estado na administração e organização do território, no desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, assim como na proteção do ambiente, na luta contra o efeito de estufa e na melhoria da qualidade de vida.

Na prossecução do princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais, o artigo 72.º-2 da Constituição coloca o princípio da sua autonomia financeira e fiscal nos seguintes termos: '(...) *as receitas fiscais e outros recursos próprios das coletividades territoriais representam, para cada categoria de*

*coletividade, uma parte determinante do conjunto dos seus recursos. Qualquer transferência de competências entre o Estado e estas é acompanhada de recursos equivalentes (...) '.*

Aplicando este princípio, o Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), nos artigos LO1114-1 a LO1114-4, precisa que '(...) a parte dos recursos próprios não pode ser inferior ao nível que constava para o ano de 2003 (...), ou seja um ratio mínimo de autonomia financeira de 60.8% para as comunas, 58,6% para departamentos e 41,7% para as regiões (segundo o relatório do Observatório das finanças locais - as finanças das coletividades locais em 2012 - página 26).

Com base no princípio constitucional da autonomia financeira, e nas disposições constantes do Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), as coletividades territoriais beneficiam de assistência financeira necessária para o cabal desempenho das competências que cada vez mais lhes são transferidas. Podendo, para tal, dispor livremente da totalidade ou parte do produto dos impostos de qualquer natureza, adquiridos por transferência ou das receitas e outros recursos próprios, representando para cada categoria de coletividades, uma parte determinante do conjunto dos seus recursos.

A categoria de recursos mais relevantes de financiamento das coletividades territoriais são os impostos e as taxas. Distinguem-se, contudo, os recursos provenientes da fiscalidade direta e indireta, das transferências e apoios do Estado e dos empréstimos.

A fiscalidade direta é constituída, principalmente, pelos impostos, que englobam cerca de três quartos das receitas fiscais, designadamente:

- Imposto sobre a habitação das pessoas singulares e coletivas;
- Imposto predial sobre propriedades construídas, pago pelo proprietário de um terreno;
- Imposto predial sobre propriedades não construídas;
- Imposto sobre a contribuição territorial económica;
- Cotização sobre o valor acrescentado das empresas e
- Imposto sobre as empresas do setor da energia, transporte ferroviário e telecomunicações.

A fiscalidade indireta, ainda que abarque o maior volume de impostos, representa, contudo, uma parte limitada dos recursos financeiros das coletividades, na medida em que são mais sensíveis à evolução da conjuntura económica.

A maioria deles respeitam à taxa local de infraestruturas, taxas pagamento de transportes, taxas de permanência, taxas sobre a publicidade, taxas sobre jogos nos casinos e taxas sobre remontes mecânicos.

As transferências e apoios do Estado (dotação global de funcionamento e fundos de compensação) constituem a segunda categoria de recursos e destinam-se a compensar o aumento das despesas das coletividades territoriais, resultantes da transferência de competências do Estado para estas, no âmbito da descentralização e a isentar e desagravar impostos locais instituídos pelo Estado.

Os empréstimos são a terceira categoria de recursos das coletividades territoriais. Trata-se de uma forma de financiamento que não está submetida a qualquer autorização prévia, mas é afetada exclusivamente a novos investimentos.

Outros recursos, nomeadamente, receitas tarifárias e patrimoniais e os fundos comunitários fazem também parte das receitas das coletividades territoriais. As receitas tarifárias provêm principalmente da venda de bens e serviços aos utilizadores. Os fundos estruturais europeus traduzem, ultimamente, uma das formas notáveis de financiamento local.

Cabe, ainda, referir que a elaboração dos orçamentos locais se guiam pelos presentes princípios:

- Anuidade, definido por um período de 12 meses, de 1 de janeiro a 31 de dezembro;
- Equilíbrio real, existência de um equilíbrio entre as receitas e as despesas, assim como entre as diferentes partes do orçamento (parte de funcionamento e a do investimento);
- Unidade, todas as receitas e despesas figuram num documento orçamental único, orçamento geral da coletividade. Contudo, podem existir os anexos ao orçamento com o fim de reescrever a atividade de certos serviços;
- Universalidade, todas as operações de despesas e receitas são indicadas na sua integridade e sem modificações no orçamento. As receitas financiam indiferentemente as despesas. E
- Especialidade das despesas, consiste em autorizar uma despesa para um determinado serviço ou serviços e com um objetivo particular definido. Ou seja, os créditos são atribuídos a um serviço ou conjunto de serviços, e estão em capítulos, agrupando as despesas segundo a sua natureza ou seu destino.

Os atos orçamentais estão sujeitos a um duplo controlo por parte dos serviços do Estado. O controlo exercido pelo Prefeito e pelo *'comptable public'*.

Depois de aprovado, os orçamentos são enviados ao Prefeito que exerce o controlo da legalidade e o controlo orçamental, em conexão com a câmara regional de contas, à qual solicitada parecer. Os dois controlos, ainda que com finalidades diferentes, podem ser complementares. O controlo da legalidade incide sobre as condições de elaboração, aprovação ou apresentação de documentos orçamentais e seus anexos.

O controlo orçamental deve fazer respeitar as regras de gestão (calendarização, regra do equilíbrio, universalidade, especialidade e rigor dos documentos orçamentais e a inscrição das despesas obrigatórias), aplicáveis durante a elaboração e execução do orçamento.

O *'comptable public'* executa as operações financeiras, tendo em conta a totalidade das receitas e despesas da coletividade. Verifica se as despesas são creditadas no capítulo correto do orçamento e se a origem das receitas está conforme à lei. Sempre que deteta ilegalidades rejeita o pagamento decidido pela entidade competente.

Os *'comptables publics'* consistem num corpo especializado de funcionários públicos, enquadrados numa estrutura hierárquica própria, divididos de acordo com as categorias de impostos diretos e indiretos de que são responsáveis.

Por último, mencionamos o Comité das finanças locais que tem por finalidade a defesa dos interesses das coletividades locais no plano financeiro, por forma a harmonizá-los com os interesses do Estado.

É composto por elementos eleitos e por representantes do Estado. Isto é, por 32 eleitos que representam o Parlamento e os diferentes executivos locais (2 deputados, 2 senadores, 2 presidentes dos conselhos regionais, 4 presidentes dos conselhos gerais, 7 presidentes dos estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal e 15 presidentes de câmara) e por 11 representantes do Estado, designados por decreto. Reúne, em média, cinco vezes por ano.

A sua composição e definição de funções decorrem dos artigos L1211-1 a L1211-5 Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) e de regulamento interno.

O Portal da Direção de informação legal e administrativa – vie public, apresenta, de forma estruturada toda a informação respeitante às finanças locais.

#### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), não se identificaram quaisquer iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

---

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias**

Atento o estatuído no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, em 6 de junho foi promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

Analogamente, nos termos legais aplicáveis, foi solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados.

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

- **Consultas facultativas**

Em 6 de junho, e atenta a conexão estabelecida, a COFAP solicitou a pronúncia da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, que deliberou não emitir parecer.

Atentas as disposições constantes do diploma, foi solicitada a pronúncia do Tribunal de Contas e da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Eventuais pareceres e contributos que sejam remetidos serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo não procedeu ao envio de quais pareceres ou contributos de entidades que se tenham pronunciado em sede dos trabalhos preparatórios da presente iniciativa.

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

---

Em face dos elementos disponíveis, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.