



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Parecer**

**Proposta de Lei n.º 329/XII/4.ª (GOV)**

**Autor: Deputado Duarte  
Pacheco**

---

**Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental.**



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**

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 329/XII/4.<sup>a</sup> – *“Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental”*.

A presente iniciativa deu entrada no dia 14 de maio de 2015, tendo sido admitida e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), comissão competente, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão ocorrida em 20 de maio, foi o signatário designado para a elaboração do presente parecer.

Em 15 de maio foi promovida por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, tendo, até à data, sido recebidos os pareceres do Governo da Região Autónoma dos Açores, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

A COFAP promoveu, igualmente em 15 de maio, a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), cujos pareceres foram já recebidos, bem como do Tribunal de Contas, do Conselho das Finanças Públicas, do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 329/XII/4.<sup>a</sup> encontra-se agendada para a sessão plenária de 26 de junho.

### **2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Através da Proposta de Lei n.º 329/XII/4, o Governo propõe à Assembleia da República a aprovação de uma nova Lei de Enquadramento Orçamental, promovendo, simultaneamente, a revogação da atual lei (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho,

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, e 41/2014, de 10 de julho).

O Governo justifica a necessidade de uma nova lei de enquadramento orçamental com o facto de *“o sistema preconizado na presente proposta de lei, seguindo uma linha já evidenciada pela atual Lei de Enquadramento Orçamental, sobretudo nas suas últimas alterações, e seguindo orientações internacionais e comunitárias neste domínio”* vir *“definir um ‘sistema integrado de programação orçamental’, no qual as diferentes peças que o constituem funcionam entre si numa lógica de «cascata», que implica uma alteração de toda a estrutura e composição da Lei de Enquadramento Orçamental, em matéria de princípios e regras, execução e controlo”*.

Para além da orçamentação por programas, o Governo destaca quatro outras inovações constantes da lei de enquadramento orçamental objeto da Proposta de Lei n.º 329/XII/4.<sup>a</sup>:

- A antecipação da data de entrega, na Assembleia da República, da proposta de lei do Orçamento do Estado, de 15 para 1 de outubro, e a fixação, em 15 de abril, da data de apresentação da atualização do Programa de Estabilidade, acompanhada da proposta de Lei das Grande Opções e de programação orçamental plurianual. O Governo justifica estas alterações com a simplificação do calendário orçamental, *“ligando-o às datas-chave do Semestre Europeu”*.
- O contributo, segundo o Governo, *“para a redução da fragmentação orçamental, aumentando a responsabilidade dos ministérios setoriais e alterando o papel do Ministério das Finanças na gestão e controlo orçamentais”*.
- Uma orçamentação por programas *“efetivamente focada na obtenção de resultados, suscetíveis de ser avaliados com recurso a um conjunto de indicadores mais relevantes”*, contribuindo para aumentar a transparência orçamental e para conferir *“um conteúdo concreto, quantificável e avaliável ao princípio da economia, eficiência e eficácia”*.
- A criação, seguindo uma recomendação da 11.<sup>a</sup> revisão do Programa de Assistência Económica e Financeira no âmbito das reformas orçamentais

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

estruturais, de uma área de Contabilidade e Relato na dependência do Ministério das Finanças, *“visando melhorar o relato e a monitorização dos fluxos de caixa e económicos, reconhecendo e mensurando ativos, passivos, rendimentos, gastos, despesas, receitas, pagamentos e recebimentos”*.

A proposta de lei define, no seu artigo 5.º, os diferentes prazos para a regulamentação da nova lei, e estipula, no artigo 3.º, o prazo de um ano para que o Governo promova a adaptação de um conjunto de nove diplomas.

Através do artigo 4.º, é proposta a criação de uma Unidade de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, a qual será dirigida pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e terá *“por missão assegurar a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados”*. Constituem esta Unidade os gabinetes *“Executivo, Técnico e de Gestão e Coordenação dos Projetos”*.

De acordo com o artigo 8.º da proposta de lei, a entrada em vigor da nova lei de enquadramento orçamental terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, mas os artigos 20.º a 76.º apenas produzem efeitos três anos após a mesma. Assim, o n.º 2 do artigo 7.º dispõe que, durante aquele período, *“mantêm-se em vigor as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, as garantias da estabilidade orçamental, bem como as disposições finais”*.

Três anos é, igualmente, o prazo previsto no artigo 6.º para que as entidades gestoras dos programas orçamentais implementem *“os procedimentos contabilísticos e outros que se revelem necessários à apresentação, no Orçamento do Estado, das demonstrações financeiras que envolvam uma ótica de acréscimo”*.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A proposta de Lei de Enquadramento Orçamental, que se encontra em anexo à iniciativa, encontra-se estruturada do seguinte modo:

**Título I – Objeto e Âmbito** (artigos 1.º a 5.º)

**Título II – Política orçamental, princípios e regras orçamentais e relações financeiras entre administrações públicas**

Capítulo I – Política orçamental (artigos 6.º a 8.º)

Capítulo II – Princípios orçamentais (artigos 9.º a 19.º)

Capítulo III – Regras orçamentais

Secção I – Regras gerais (artigos 20.º a 26.º)

Secção II – Regras específicas (artigos 27.º a 29.º)

Capítulo IV – Relações financeiras entre subsectores (artigos 30.º a 31.º)

**Título III – Processo orçamental**

Capítulo I – Primeira fase do processo orçamental (artigos 32.º a 35.º)

Capítulo II – Segunda fase do processo orçamental (artigos 36.º a 38.º)

Capítulo III – Processo orçamental em situações especiais (artigo 39.º)

**Título IV – Sistematização da lei orçamental e estrutura do Orçamento do Estado**

Capítulo I – Sistematização da Lei Orçamental e conteúdo do articulado (artigos 40.º a 44.º)

Capítulo II – Estrutura do Orçamento do Estado

Secção I – Programas orçamentais (artigos 45.º a 48.º)

Secção II – Conteúdo dos orçamentos da Entidade Contabilística Estado e demais entidades públicas (artigos 49.º a 51.º)

**Título V – Execução do Orçamento do Estado e processo de revisão e alteração orçamental**

Capítulo I – Regime geral da execução orçamental

Secção I – Princípios de execução orçamental (artigos 52.º a 57.º)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Capítulo II – Regime transitório de execução orçamental (artigo 58.º)

Capítulo III – Processo de revisão e alteração orçamental (artigos 59.º a 61.º)

**Título VI – Contabilidade, relato, controlo e transparência**

Capítulo I – Sistema contabilístico (artigos 62.º a 64.º)

Capítulo II – Relato anual da Entidade Contabilística Estado e das entidades públicas (artigos 65.º a 67.º)

Capítulo III – Controlo e responsabilidades (artigos 68.º a 72.º)

Capítulo IV – Transparência (artigos 73.º a 76.º)

### **3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário**

A presente iniciativa legislativa, que *"Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental"* é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, 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 (RAR).

Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e às propostas de lei em particular, previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento. Relativamente ao n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, o Governo não juntou à proposta de lei quaisquer estudos, documentos ou pareceres.

A iniciativa tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contendo após o articulado, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho (lei formulário).

Nos termos do artigo 8.º da proposta de lei, em caso de aprovação, a entrada em vigor terá lugar no dia seguinte ao da publicação, observando-se, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário. Não obstante, os artigos 20.º a 76.º apenas produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da lei.

De referir que a matéria em causa integra as matérias da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea r) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa, e que a Lei de Enquadramento Orçamental, por dever ser respeitada pela lei do Orçamento do Estado, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 106.º da Constituição, tem valor reforçado, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**4. Iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verifica-se que, presentemente, não existem iniciativas legislativas sobre matéria idêntica.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

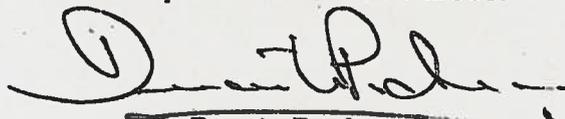
O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

**PARTE III – CONCLUSÕES**

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 329/XII/4.<sup>a</sup> – “*Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

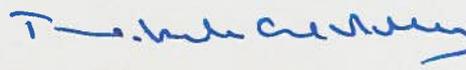
Palácio de S. Bento, 17 de junho de 2015

O Deputado Autor do Parecer



Duarte Pacheco

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

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

**Proposta de Lei n.º 329/XII/4.ª (GOV)**

**Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental.**

Data de admissão: 14 de maio de 2015.

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 e Alexandra Pereira da Graça (DAC), Sónia Milhano (DAPLEN), Fernando Marques Pereira (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 2 de junho de 2015.

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

A Proposta de Lei n.º 329/XII/4.ª (GOV) deu entrada na Assembleia da República a 14 de maio de 2015, data em que foi admitida e em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. De acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP procedeu à distribuição da iniciativa em reunião ocorrida a 20 de maio, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Duarte Pacheco (PSD).

Com a presente Proposta de Lei, e de acordo com a respetiva exposição de motivos, o Governo pretende fazer aprovar uma nova lei de enquadramento orçamental, tendo como objetivo maior o de permitir que os programas orçamentais proporcionem informação com vista a "avaliar o custo das políticas públicas", estando assim na "base da decisão de cada ministro responsável relativamente à afetação dos recursos públicos atribuídos entre programas".

Adicionalmente, com o diploma em apreço, o Governo propõe-se simplificar o calendário orçamental, promovendo uma maior articulação com o Semestre Europeu, desde logo com a "atualização do Programa de Estabilidade, acompanhada das propostas de Grandes Opções do Plano e de Quadro Orçamental Plurianual" a 15 de abril, e com a entrega da "proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano seguinte" à Assembleia da República, a 1 de outubro. Adicionalmente, o Governo deseja promover a "redução da fragmentação orçamental, aumentando a responsabilidade dos ministérios setoriais e alterando o papel do Ministério das Finanças na gestão e contro orçamentais", bem como focar a orçamentação por programas "na obtenção de resultados, suscetíveis de ser[em] avaliados com recurso a um conjunto de indicadores mais relevantes". Por fim, com a presente iniciativa, o Governo propõe a criação de uma "área de Contabilidade e Relato", decorrente da 11.ª revisão do Programa de Assistência Económica e Financeira.

O diploma propõe, ainda, salvaguardar a "autonomia das instituições de ensino superior públicas e das suas unidades orgânicas, designadamente, o disposto nos artigos 114.º e 115.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Artigo 114.º [Saldo de gerência]: 1 - Não são aplicáveis às instituições de ensino superior públicas as disposições legais que prescrevem a obrigatoriedade de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência provenientes das dotações transferidas do Orçamento do Estado. 2 - A utilização pelas instituições de ensino superior públicas dos saldos de gerência provenientes de dotações transferidas do Orçamento do Estado não carece de autorização do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela. 3 - As alterações nos orçamentos privativos das instituições de ensino superior públicas que se traduzam em aplicação de saldos de gerência não carecem de autorização do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela.

Artigo 115.º [Receitas]: 1 - Constituem receitas das instituições de ensino superior públicas: a) As dotações orçamentais que lhes forem atribuídas pelo Estado; b) As receitas provenientes do pagamento de propinas e outras taxas de frequência

De facto, o Governo recorda as anteriores Leis de Enquadramento Orçamental existentes no ordenamento jurídico nacional, as quais dispunham de previsões legais sem consequências práticas, nomeadamente em matéria de programação orçamental por programas, dificultando, deste modo, o enfoque nos resultados e o consequente controlo da execução atento deste objetivo final, não possibilitando, assim, a avaliação “[d]a eficiência da despesa pública”.

A Lei de Enquadramento Orçamental, tal como proposta pelo Governo e constante do anexo à proposta de lei, encontra-se estruturada do seguinte modo:

- Objeto e âmbito [Título I]
- Política orçamental, princípios e regras orçamentais e relações financeiras entre administrações públicas [Título II]
- Processo orçamental [Título III]
- Sistematização da lei orçamental e estrutura do Orçamento do Estado [Título IV]
- Execução do Orçamento do Estado e processo de revisão e alteração orçamental [Título V]
- Contabilidade, relato, controlo e transparência [Título VI]

Em quadro comparativo anexo à presente Nota Técnica e publicado na [página internet](#) da iniciativa, apresenta-se, de modo sistematizado, a comparação entre o enquadramento legal em vigor e a presente proposta de lei.

de ciclos de estudos e outras acções de formação; c) As receitas provenientes de actividades de investigação e desenvolvimento; d) Os rendimentos da propriedade intelectual; e) Os rendimentos de bens próprios ou de que tenham a fruição; f) As receitas derivadas da prestação de serviços, emissão de pareceres e da venda de publicações e de outros produtos da sua actividade; g) Os subsídios, subvenções, participações, doações, heranças e legados; h) O produto da venda ou arrendamento de bens imóveis, quando autorizada por lei, bem como de outros bens; i) Os juros de contas de depósitos e a remuneração de outras aplicações financeiras; j) Os saldos da conta de gerência de anos anteriores; l) O produto de taxas, emolumentos, multas, coimas e quaisquer outras receitas que legalmente lhes advenham; m) O produto de empréstimos contraídos; n) As receitas provenientes de contratos de financiamento plurianual celebrados com o Estado; o) Outras receitas previstas na lei. 2 - As instituições de ensino superior públicas podem recorrer ao crédito nos termos estabelecidos na lei, mediante autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela. 3 - Com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as instituições de ensino superior públicas depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem. 4 - As receitas a que se refere a parte final do número anterior são geridas pelas instituições de ensino superior públicas através dos respectivos orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos. 5 - As aplicações financeiras de cada instituição de ensino superior pública devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25 % do seu montante total. 6 - O princípio da não consignação de receitas não se aplica: a) Às receitas provenientes do Orçamento do Estado destinadas ao financiamento de despesas ou de projectos específicos; b) Às receitas que, nos termos da lei ou de contrato, se destinem a cobrir determinadas despesas.

## 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, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, 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 n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros de 30 de abril de 2015, observando o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

Cumprindo os requisitos formais tanto das iniciativas em geral como das propostas de lei em especial, a iniciativa *sub judice* encontra-se redigida sob a forma de artigos, muitos deles divididos em números e alíneas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, o disposto nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR; de igual modo, apresenta, na exposição de motivos, os elementos referidos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Respeitando ainda os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a proposta de lei não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do RAR, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. De igual modo, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, estabelece, no n.º 1 do artigo 6.º, 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"*. E acrescenta, no n.º 2, que *"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"*.

Na exposição de motivos, o autor não faz referência a eventuais consultas que tenha realizado, nem a iniciativa vem acompanhada de quaisquer documentos ou pareceres. Não obstante, o Governo refere que,

atendendo à matéria em causa, devem ser ouvidos, durante o processo legislativo a decorrer na Assembleia da República, os órgãos de governo próprio das regiões autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Refira-se ainda que a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra no âmbito da alínea r) do artigo 164.º da Constituição, integrando, deste modo, o elenco de matérias de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Ao ter de ser respeitada pela lei do Orçamento do Estado, tal como preconiza o n.º 1 do artigo 106.º da Constituição, a Lei de Enquadramento Orçamental tem valor reforçado, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição.

A iniciativa em apreço deu entrada e foi admitida em 14 de maio do corrente ano, tendo baixado na generalidade, nessa mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª).

Sugere-se que, por uma questão de uniformização, seja inserida, relativamente a todos os diplomas elencados no artigo 3.º (Alterações legislativas), referência aos diplomas que lhes introduziram alterações. Do mesmo modo, na norma revogatória devem ser referidas todas as alterações sofridas pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, que se revoga, de forma a que não subsistam dúvidas relativamente aos diplomas que são revogados com a nova lei. Tal poderá ser feito em sede de apreciação na especialidade da presente iniciativa.

#### • Verificação do cumprimento da lei formulário

A lei formulário<sup>2</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, importa observar no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente no momento da redação final.

Regista-se, antes de mais, que a presente iniciativa, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei mencionada [preceito idêntico ao da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR].

Mostrando-se também em conformidade com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário, contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares.

Uma vez aprovada, a iniciativa em apreço tomará a forma de lei e será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com a alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da mesma lei.

<sup>2</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

No que respeita à entrada em vigor, o n.º 1 do artigo 8.º da proposta de lei dispõe que a mesma ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se conforme ao n.º 1 do artigo 2.º da lei supra referida. Contudo, é excepcionada a produção de efeitos dos artigos 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, que ocorrerá três anos após a entrada em vigor da lei (n.º 2 do artigo 8.º).

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

A primeira Lei de Enquadramento Orçamental, foi aprovada pela Lei n.º 64/77, de 26 de agosto, entretanto revogada pela Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro, que por sua vez foi revogada pela Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que foi revogada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, que estabeleceu as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo – “Lei de enquadramento orçamental.”

A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, teve diversas alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto (“Lei da estabilidade orçamental – Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, segunda alteração à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, e quinta alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de agosto”), e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro (“Procede à sexta alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e determina a apresentação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015 em matéria de enquadramento orçamental”), 64-C/2011, de 30 de dezembro (“Aprova a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respetiva implementação até 2015”), 37/2013, de 14 de junho (“Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros”), e a Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que a republicou.

Com a publicação da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, procedeu-se à aprovação da estratégia e dos procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho. Aprovou-se, igualmente, o calendário para a respetiva implementação até 2015, tendo sido prevista a sua revisão semestral, mediante Portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças. Nesta sequência, a Portaria n.º 47/2014, de 25 de

fevereiro, procede à aplicação do artigo 2.º da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, determinando a revisão do calendário de implementação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015.

A revisão introduzida pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, teve como objetivo transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais, previstas nos artigos 3.º a 8.º do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e na Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros.

O chamado “Pacto Orçamental”, cuja entrada em vigor se verificou em 1 de janeiro de 2013, foi assinado a 2 de março de 2012, pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da União Europeia (com exceção do Reino Unido e da República Checa), visando reforçar a disciplina orçamental através da introdução de medidas que garantam uma maior fiscalização e uma resposta mais eficaz face à emergência de desequilíbrios.

A Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, veio introduzir alterações aos artigos 12.º-C, 67.º, 72.º-B, 72.º-C e 72.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, revogando o n.º 4 do artigo 72.º-B e a alínea c) do n.º 1 e o n.º 4 do artigo 72.º-D, republicando-a em anexo.

Por fim, de interesse para a matéria em apreço, importa referir os relatórios relativos às revisões regulares do Programa de Assistência Económica e Financeira e a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que aprovou o Regime jurídico das instituições de ensino superior.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

AMADOR, Olívio Mota - O sistema orçamental português em mutação. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 5, n.º 1 (2012), p. 203-211. Cota: RP-545

Resumo: O autor apresenta de forma sintética algumas das alterações que ocorreram no sistema orçamental português e que foram objeto de debate no Curso Breve sobre a Reforma do Sistema Orçamental Português, promovido pelo IDEFF em abril de 2012.

CABRAL, Nazaré da Costa - Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier**. Lisboa : Almedina, 2013. ISBN 9789724049021. Vol. 2, p. 415-450. Cota: 12.06.6 – 148/2013(2)

Resumo: Partindo das relações jurídicas entre a Lei de Enquadramento Orçamental e a lei do orçamento do Estado, é abordado o objeto da Lei de Enquadramento Orçamental e o papel das vinculações externas do

Orçamento do Estado. De seguida, são analisadas as regras (temas) da Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente: as regras sobre a estrutura e regras sobre os resultados orçamentais; as regras sobre a formatação do conteúdo do Orçamento do Estado; as regras sobre o processo orçamental e regras sobre as relações (de força) entre os vários "stakeholders"; as relações (de força) entre a Assembleia da República e o governo; as relações (de força) entre o governo e demais setores do Estado e as regras sobre o controlo da execução orçamental.

Conclui defendendo que: "A lei de Enquadramento Orçamental mereceria ser devidamente repensada e revista (substituída por uma nova lei), definindo para Portugal, com coerência, um novo modelo de orçamentação pública e também de gestão pública. Modelo este que seguindo algumas das melhores práticas internacionais pudesse ser, ao mesmo tempo, bem adequado à realidade económica, financeira e institucional do país".

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público privadas e o seu enquadramento no orçamento do estado português. *Revista do Ministério Público*. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, n.º 136 (out./dez. 2013), p. 151-162. Cota: RP-179

Resumo: Neste artigo procura-se analisar o enquadramento orçamental das despesas com as Parcerias Público Privadas e o seu regime na lei orçamental portuguesa. São ainda abordadas as recomendações do Tribunal de Contas quer na vertente do controlo da utilização de verbas públicas, quer no que respeita à quantidade e qualidade da informação disponibilizada sobre esta matéria.

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

Importa assinalar que a matéria em apreciação tem enquadramento no plano da União Europeia na seguinte legislação europeia:

- Artigos 121.º, n.º 2, e 136.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Regulamento (UE) n.º 1175/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro, que altera o Regulamento do Conselho (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas;
- Diretiva do Conselho 2011/85/UE, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros;
- Regulamento (UE) 1174/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na zona euro;

- Regulamento do Conselho (UE) n.º 1177/2011, de 8 de novembro, que altera o Regulamento (CE) 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos;
- Regulamento (UE) 1176/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro, sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos,
- Regulamento (UE) 1173/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro;
- Regulamento (UE) 473/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais, e para a correção do défice excessivo dos Estados-membros na zona euro;
- Regulamento (EU) 472/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros na área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que respeita à sua estabilidade financeira;

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa legislativa, que aprova a nova lei de enquadramento orçamental, são introduzidas algumas inovações, das quais importa assinalar a que se refere à simplificação do calendário, relacionando-o com datas cruciais do Semestre Europeu, nomeadamente quanto à "atualização do Programa de Estabilidade, acompanhada das propostas de Grandes Opções do Plano e de Quadro Orçamental Plurianual, a 15 de abril, e a entrega à Assembleia da República da proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano seguinte, a 1 de outubro".

Na segunda fase do ciclo orçamental, os Estados-Membros traçam os seus objetivos, prioridades e planos específicos que, juntamente com a análise prévia elaborada pela Comissão Europeia sobre os países que apresentam potenciais desequilíbrios macroeconómicos, são enviados à Comissão, com vista à elaboração de recomendações específicas, por país.

No âmbito do Semestre Europeu, começa um novo ciclo orçamental quando a Comissão Europeia apresenta uma panorâmica da situação económica na sua Análise Anual do Crescimento para o ano seguinte, a que se segue a fase de orientações políticas ao nível da União Europeia, a nova lei de enquadramento orçamental ao ter como objetivo "o estabelecimento dos princípios e das regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas; e o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social" permite a conciliação com o propósito traçado para a política orçamental e a gestão financeira, de acordo com as previsões macroeconómicas que subjazem aos documentos de programação orçamental.

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e França.

**ESPAÑA**

O artigo 134.º da Constitución Española, determina que cabe ao Governo a elaboração do Orçamento do Estado e às Cortes Gerais a sua análise, emenda e aprovação.

A Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, com as alterações introduzidas pelos diplomas subsequentes, tem por objeto a regulação do processo orçamental, económico, financeiro e contabilístico do sector público.

A Ley 22/2009, de 18 de diciembre regula o sistema de financiamento às comunidades autónomas e cidades com estatuto de autonomia, incluindo a garantia de financiamento dos serviços públicos básicos, os fundos de convergência autonómica, o estabelecimento do regime geral de transferência de impostos do Estado para as comunidades autónomas e a coordenação dos organismos da administração fiscal.

**FRANÇA**

A Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, é o texto que determina o quadro jurídico das *lois de finances* e tem como objectivo estabelecer, para um exercício de um ano, a natureza, o montante e a afectação dos recursos e despesas do Estado, assim como o equilíbrio orçamental e financeiro.

A Constituição organiza as principais etapas do processo legislativo relativas à aprovação do Orçamento do Estado (artigo 47º). No entanto, é a Loi organique relative aux lois de finances, que especifica com maior precisão o procedimento próprio para adopção das *lois de finances*.

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

---

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificaram, neste momento, quaisquer iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

## V. Consultas e contributos

---

### • Consultas obrigatórias

Em 15 de maio de 2015, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, 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 (AL), 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.

Atento o estatuído no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, na Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, igualmente em 15 de maio foi promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

### • Consultas facultativas

Em 15 de maio, foi ainda promovida a consulta do Tribunal de Contas, do Conselho das Finanças Públicas, do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, atentas as disposições constantes da Proposta de Lei.

### • Contributos de entidades que se pronunciaram

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

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

---

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

