

Proposta de Lei n.º 34/XIV/1.ª (GOV)

Prorroga o prazo de um regime excecional de medidas aplicáveis às autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e altera as regras sobre endividamento das autarquias locais.

Data de admissão: 17 de junho de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Cristina Ferreira e Pedro Braga de Carvalho (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN) e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 3 de julho de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa ora apresentada visa prorrogar o prazo de um regime excecional de medidas aplicáveis às autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e alterar as regras sobre endividamento das autarquias locais.

Pretende ainda promover a agilização de procedimentos de carácter administrativo, bem como simplificar o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

De acordo com a exposição de motivos, as alterações propostas encontram fundamento:

- Na necessidade de garantir a prorrogação do prazo, até final do ano, para aplicação das medidas que visam aumentar a capacidade e a celeridade de resposta das autarquias locais à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19;

- Na necessidade de responder ao risco de deterioração da situação financeira dos municípios¹, em consequência da aplicação de medidas adicionais que as autarquias têm promovido para combater os efeitos da crise pandémica. Reconhece-se, a este respeito, que as competências acrescidas, atribuídas às autarquias, para dar resposta direta aos problemas concretos das populações nos seus territórios, pode comprometer o seu esforço de consolidação orçamental.

A iniciativa propõe alterações à Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, que estabelece um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, bem como à Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que estabelece um regime excecional para promover a capacidade de resposta das

¹ Sobre esta matéria, sugere-se a consulta do [Relatório do CFP n.º 09/2019](#) sobre a evolução orçamental das autarquias locais até junho de 2019.

autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

- **Enquadramento jurídico nacional**

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](#).

Sobre esta matéria os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que «a consagração da autonomia financeira das autarquias locais, que envolve a autonomia patrimonial conforme se precisa no n.º 1 do artigo, é uma consequência da opção constitucional pela descentralização e da afirmação do poder local autárquico (Título VIII da Constituição). Conceber-se-ia mal que a autonomia administrativa não fosse acompanhada de autonomia financeira, aspeto que tem vindo a ser progressivamente acentuado a nível internacional (vd. [Carta Europeia de Autonomia Local](#)). «Os constituintes optaram por apenas fixar parâmetros de ordem geral, remetendo para a lei ordinária o regime das finanças autárquicas, circunstância que, constituindo embora uma opção compreensível, diminui as garantias de autonomia financeira local»².

² Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 460.

Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira «a garantia institucional local requer, entre outras coisas, que as autarquias disponham de meios financeiros suficientes (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e autónomos (a fim de o exercício de competências e atribuições não ficar dependente dos meios financeiros do poder central, como participações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira).

Concretamente, a autonomia financeira das autarquias locais («finanças próprias») compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e dos planos de atividade; (2) elaboração e aprovação de balanço e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias; (4) efetivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»³. Estes constitucionalistas afirmam ainda que no n.º 2 do artigo 238.º se estabelece o regime das finanças locais «consagrando como princípio constitucional o equilíbrio financeiro, primeiro, entre o Estado e as autarquias locais e, depois, das autarquias locais entre si. No primeiro caso, trata-se do equilíbrio financeiro vertical, porque através dele se pretende assegurar uma distribuição equilibrada («justa repartição») das receitas entre o Estado e as pessoas coletivas territoriais autónomas. No segundo caso, trata-se do equilíbrio financeiro horizontal, pois visa-se corrigir as desigualdades entre autarquias do mesmo grau (cfr. Lei n.º 2/2007, art. 7.º)»⁴.

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 foram vários os diplomas que, desde 1979, estabeleceram o regime jurídico das finanças locais.

³ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.729.

⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.730.

O regime atual encontra-se consagrado na [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro⁵ (versão consolidada⁶) a qual foi aprovada na sequência do [programa de assistência Económica e Financeira](#), assinado em 17 de maio de 2011 com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, e a fim de se adaptar aos processos orçamentais da nova Lei de Enquadramento Orçamental, que veio a ser aprovada pela [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro (versão consolidada).

Segundo se lê na Exposição de Motivos da [iniciativa](#) que lhe deu origem «a Reforma da Administração Local, (...) com base nos objetivos enunciados no [Documento Verde da Reforma da Administração Local](#), reclamava a necessidade de alteração da Lei de Finanças Locais como instrumento próprio para a concretização das necessidades de

⁵ A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, teve como origem a [Proposta de Lei n.º 122/XII \(GOV\)](#) - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Esta iniciativa foi apreciada conjuntamente com outras duas: o [Projeto de Lei n.º 351/XII \(BE\)](#) - Proceda 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 \(GOV\)](#) - Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que veio a dar origem à [Lei Orgânica n.º 2/2013](#), de 2 de setembro.

⁶ A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 46-B/2013](#), de 1 de novembro, tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

- [Lei n.º 82-D/2014](#), de 31 de dezembro;
- [Lei n.º 69/2015](#), de 16 de julho;
- [Lei n.º 132/2015](#), de 4 de setembro;
- [Lei n.º 7-A/2016](#), de 30 de março (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 10/2016](#), de 20 de maio, publicada no Diário da República n.º 101, Série I, de 25 de maio de 2016);
- [Lei n.º 42/2016](#), de 28 de dezembro;
- [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro ([artigos 142.º e 302.º](#));
- [Lei n.º 51/2018](#), de 16 de agosto (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 35-A/2018](#), de 11 de outubro, publicada no Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, de 12 de outubro de 2020);
- [Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro ([artigo 341.º](#));
- [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março ([artigos 365.º e 366.º](#)).

financiamento das autarquias locais e das entidades intermunicipais,...» e os princípios que presidiram à revisão da Lei das Finanças Locais consistiram no ajustamento do «paradigma das receitas autárquicas à realidade atual», no aumento da «exigência e transparência ao nível da prestação de contas», assim como no «dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro».

As principais inovações da nova lei consistiram:

- Novas datas de preparação dos orçamentos municipais de modo a adaptar os instrumentos de finanças locais ao reforço da monitorização da política orçamental dos Estados-membros da UE e que permitam a adoção por parte das entidades que integram o subsetor Administração Local de um calendário consistente com o previsto para a apresentação da proposta do Orçamento do Estado;
- Criação do Conselho de Coordenação Financeira constituído por entidades representativas da Administração Central e da Administração Local, com o objetivo de proporcionar troca de informação relevante;
- Previsão de uma regra para o saldo corrente deduzido de amortizações em paralelo com a vinculação ao quadro plurianual de programação orçamental;
- Sujeição dos municípios a um limite para a dívida total assente na relação entre esta e a receita corrente;
- Alargamento do perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites legais de endividamento do município;
- Alargamento do perímetro de consolidação das contas dos municípios, das entidades municipais e das entidades associativas municipais, de forma a abranger toda e qualquer entidade independentemente da participação que o município tenha;

- Certificação legal das contas dos municípios obrigatoriamente realizada por um auditor externo;
- Criação do Fundo de Apoio Municipal ([FAM](#));
- Fixação da totalidade da receita do IMI sobre prédios rústicos assim como uma participação no IMI sobre prédios urbanos como receita das freguesias;
- Criação de um mecanismo específico para as entidades intermunicipais com base no índice sintético de desenvolvimento regional (ISDR).

Desde a aprovação da [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro, a redação do [artigo 52.º](#), que a presente iniciativa de propõe modificar, teve já duas versões decorrentes das alterações introduzidas pelo artigo 192.º da [Lei n.º 7-A/2016](#), de 31 de março, e pelo [artigo 302.º](#) da [Lei n.º 114/2017](#), de 1 de janeiro.

A fim de melhor se visualizar a evolução das alterações transcrevem-se abaixo as diferentes versões:

Versão inicial
Artigo 52.º Limite da dívida total
1 - A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.
2 - A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.
3 - Sempre que um município:
a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

4 - Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação prevista no número anterior é equiparado à ultrapassagem do limite previsto no n.º 1, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Versão da Lei n.º 7-A/2016, de 31 de março

Artigo 52.º

Limite da dívida total

1 - A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2 - A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

3 - Sempre que um município:

a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

4 - Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação prevista no número anterior é equiparado à ultrapassagem do limite previsto no n.º 1, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

5 - Para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos

inscritos no orçamento da União Europeia e o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

Versão da Lei n.º 114/2017, de 1 de janeiro, e atual

Artigo 52.º

Limite da dívida total

1 - A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no [artigo 54.º](#), não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2 - A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no [n.º 1 do artigo 49.º](#), os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

3 - Sempre que um município:

a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

4 - Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação prevista no número anterior é equiparado à ultrapassagem do limite previsto no n.º 1, nos termos e para os efeitos da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

5 - Para Sem prejuízo do disposto no número seguinte, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado o :

a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com participação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia; e o

b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no [n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014](#), de 27 de outubro.

6 - Para efeitos do disposto no número anterior, no caso de existirem diferentes fontes de financiamento reembolsáveis pelos municípios, a não relevância para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios é na proporção dos montantes obtidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

A [Lei n.º 4-B/2020](#), de 6 de abril, (versão consolidada) aprovou um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos [Programas de Ajustamento Municipal](#) (PAM) para os municípios que estão no Fundo de Apoio Municipal (FAM), isentando-os das restrições que o PAM impõe, quando se trate da realização de despesas de apoio social aos munícipes afetados pela COVID-19, aquisição de equipamento médico e outras despesas associadas ao combate aos efeitos da pandemia da COVID-19. Aprovou também um regime excecional para todas as autarquias que permite a não observância dos limites de endividamento previstos no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais quando o aumento do endividamento resultar da realização daquelas despesas.

A [Lei n.º 6/2020](#), de 10 de abril, (versão consolidada) aprovou um regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19, através de um conjunto de medidas que visaram a agilização de procedimentos de carácter administrativo, como resposta à necessidade de concessão de isenções e benefícios. A lei previu, também, tornar efetivos e céleres os empréstimos de curto prazo e garantir a continuidade de utilização do capital de empréstimos a médio e longo prazos contraídos ao abrigo do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. De modo a assegurar os recursos financeiros para que os municípios e freguesias pudessem responder de forma mais efetiva determinou-se a suspensão de algumas regras no âmbito da assunção de compromissos e dos pagamentos em atraso das entidades públicas, a fim de prover o apoio social e a realização de despesas associadas à resposta à pandemia.

Tanto a Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, como a Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, foram alteradas pela [Lei n.º 20/2020](#), de 7 de maio, (versão consolidada) que aprovou um ajustamento de medidas indispensáveis de apoio à permanente adaptação das autarquias locais às circunstâncias extraordinárias provocadas pela situação pandémica, como por exemplo a elegibilidade de despesas associadas ao combate à pandemia da doença COVID-19 para financiamento através do Fundo Social Municipal (FSM) e uma moratória no pagamento das prestações anuais a realizar pelos municípios para o capital social do Fundo de Apoio Municipal.

O Fundo Social Municipal corresponde a uma subvenção específica, consagrada no [artigo 30.º](#) da [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro, cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios.

O [Fundo de Apoio Municipal](#) diz respeito a um fundo participado em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, dotado de autonomia administrativa e financeira e com um capital social de 650 M€, tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira. Este fundo foi instituído pela [Lei n.º 53/2014](#),⁷ de 25 de agosto, (versão consolidada) tem como missão contribuir para a promoção da recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, assim como a respetiva prevenção, através da adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.

⁷ A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, foi alterada pelos seguintes diplomas:

- [Lei n.º 69/2015](#), de 16 de julho;
- [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro, ([artigos 303.º](#) e [304.º](#));
- [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, ([artigo 408.º](#)).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Com algum grau de conexão à presente proposta de lei, estão pendentes, na especialidade as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 377/XIV/1.ª](#) (PSD) - “ Suspende os artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, por forma a dotar as Regiões Autónomas de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da pandemia da doença COVID-19;
- [Projeto de Lei n.º 378/XIV/1.ª](#) (PSD) – “Suspensão do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo PAEF da Região Autónoma da Madeira, por forma a dotar a Região de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da pandemia da doença COVID-19”;
- [Projeto de Lei n.º 408/XIV/1.ª](#) (CDS-PP) – “Estabelece medidas excecionais e temporárias para apoio à economia das Regiões Autónomas, procedendo à suspensão da aplicação dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas”

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexa, identificam-se as seguintes iniciativas legislativas, entradas e concluídas na presente Legislatura:

- [Projeto de Lei n.º 292/XIV/1.ª](#) (PCP) – “Adota disposições para assegurar o equilíbrio financeiro das autarquias locais (Primeira alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março) – Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19)” e a [Proposta de Lei n.º 20/XIV/1.ª](#) (GOV) – “Estabelece um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal, bem como um regime excecional de

endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19” que deram origem à [Lei n.º 4-B/2020](#), de 6 de abril.

- [Proposta de Lei n.º 22/XIV/1.ª \(GOV\)](#) – “Estabelece um regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19” que deu origem à [Lei n.º 6/2020](#), de 10 de abril.
- [Projeto de Resolução n.º 361/XIV/1.ª \(PAN\)](#) – “Estabelece a não aplicabilidade dos limites de endividamento municipal durante a pandemia do SARS-COV-2 e uma linha de apoio financeiro destinado às autarquias locais para implementação de programas de resposta à situação epidemiológica causada pelo SARS-COV-2”, rejeitada em plenário com os votos favoráveis do BE, PAN, PEV, Ninsc, contra do PS, PSD, CDS-PP e a abstenção do PCP, CH e IL.

Com algum grau de conexão, destacamos ainda as seguintes iniciativas da anterior legislatura:

- [Proposta de Lei n.º 131/XIII \(GOV\)](#) – “Altera a Lei das Finanças Locais”, da qual resultou a [Lei 51/2018](#) – “Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro”.
- [Proposta de Lei n.º 165/XIII/4.ª \(ALRAM\)](#) - Nona alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, que caducou no final da legislatura.
- [Proposta de Lei n.º 62/XIII/3.ª \(GOV\)](#) – “Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.”, da qual resultou a [Lei n.º 50/2018](#), de 16 de agosto, “ Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”.

- [Projeto de Lei n.º 442/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – “Lei - quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”, rejeitado em plenário com os votos contra do PSD, PS, CDS-PP e PAN e a favor do BE, PCP, PEV.
- [Projeto de Resolução n.º 722/XIII/3.ª \(BE\)](#) - “Descentralização de competências para as autarquias locais”
- [Projeto de Resolução n.º 725/XIII/3.ª \(PAN\)](#) – “Recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do 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 redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, 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, dispõe, 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”. Dispõe ainda, 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”.

Não obstante, o Governo apenas indica, na exposição de motivos, que *em sede do procedimento legislativo a decorrer na Assembleia da República, deve ser ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias*, não mencionando ter realizado qualquer audição, nem juntando quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, não preenchendo por isso o requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º do RAR.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa contém normas que incidem sobre a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, havendo lugar a votação obrigatória na especialidade em Plenário, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º e da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, designadamente as normas constantes do artigo 2.º, assim como as normas do artigo 3.º-A e do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 4-B/2020, constantes do artigo 3.º da proposta de lei.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, e ainda pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 9 de junho de 2020, ao abrigo da competência prevista na alínea c) n.º 1, do artigo 200.º da Constituição.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 12 de junho de 2020. Foi admitida e anunciada a 17 de junho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças, em conexão com a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Prorroga o prazo de um regime excecional de medidas aplicáveis às autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e altera as regras sobre endividamento das autarquias locais » - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário ⁸, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário:” Os *diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida*” – preferencialmente no título – “e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

A iniciativa procede à segunda alteração à Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, que “estabelece um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19” e à segunda alteração à Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que “estabelece um regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19”, mas não faz menção dessas alterações no título apenas constando tal menção do seu do artigo 1.º.

Assim, e tendo ainda em conta a identidade entre o objeto da iniciativa e o seu título, sugere-se a seguinte alteração ao título da iniciativa:

Altera as regras sobre endividamento das autarquias locais para os anos de 2020 e 2021 e prorroga do prazo de um regime excecional de medidas aplicáveis às autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, procedendo à

⁸ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

segunda alteração à Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, e à segunda alteração à Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França. Antes mesmo de fazermos a descrição sumária dos referidos ordenamentos jurídicos, somos a destacar a circunstância destes dois Estados apresentarem estruturas de poder regionais (comunidades autónomas ou regiões administrativas), pelo que alguns dos apoios do Estado central são canalizados e

distribuídos precisamente através desses poderes intermédios e não diretamente acordados aos municípios.

ESPANHA

Em Espanha, o [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)⁹, no seu [artigo 3.º](#), concedeu a possibilidade dos municípios destinarem os seus excedentes orçamentais apurados à resposta às consequências sociais da pandemia de COVID-19. Posteriormente, com vista a esclarecer dúvidas sobre a execução do *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo*, foi aprovado o [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)¹⁰ (cfr. [artigo 20.º](#)). Desta forma, os municípios ficaram definitivamente autorizados a investir os seus excedentes orçamentais de 2019 em despesas sociais consideradas urgentes.

Atualmente, de acordo com a lei espanhola, os municípios podem, por isso, usar o seu excedente orçamental, resultado da liquidação do exercício de 2019, através de duas formas distintas:

- amortização da dívida (cfr. [artigo 32.º](#) da [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#)¹¹); ou
- despesas financeiras incluídas na política de gastos 23, «*Servicios Sociales y promoción social*» (cfr. [artigo 3.º](#) do *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo*).

São qualificadas como despesas financeiras incluídas na política de gastos 23 designadamente as seguintes:

- Reforçar os serviços de proximidade no domicílio, principalmente vocacionados para o apoio a pessoas idosas, portadoras de deficiência ou em situação de dependência, compensando também assim o fecho de cantinas sociais, centros de dia, centros ocupacionais e outros serviços similares;

⁹ Legislação consolidada.

¹⁰ Legislação consolidada.

¹¹ Legislação consolidada.

- Ampliar a operação de dispositivos de *telecare* residencial, a fim de aumentar a taxa de contatos de verificação e vigilância da população que beneficia desse serviço;
- Quando necessário, transferência para o domicílio de serviços de reabilitação, de terapia ocupacional, de higiene e similares;
- Reforçar os dispositivos de assistência e de apoio a pessoas sem-abrigo, garantindo igualmente que quem presta estes serviços está devidamente protegido;
- Reforçar as equipas de trabalho dos centros de serviços sociais e dos centros residenciais, atendendo à necessidade de garantir a rotação das equipas como forma de diminuir as hipóteses de contágio;
- Aquisição de EPI (equipamentos de proteção individual).

Para além do mais, o mesmo *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo*, no seu [artigo 1.º](#), criou uma linha de financiamento de 300 milhões de Euros a favor do *Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19*, ao qual podem aceder os municípios, bem como as diferentes comunidades autónomas espanholas.

FRANÇA

Em França, foi publicada a [Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation](#), através do qual se criou, pelo período de 3 meses, um fundo de solidariedade para apoiar as empresas com atividades particularmente afetadas pelas consequências económicas, financeiras ou sociais da pandemia de COVID-19.

Este fundo de solidariedade é financiado pelo Estado até ao valor de 750 milhões de Euros. As regiões administrativas também se comprometeram a participar no fundo mediante contribuição voluntária de 250 milhões de Euros. Além do mais, as comunidades de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-e-Miquelon, Wallis e Futuna, assim como qualquer outra autoridade local ou estabelecimento público de

cooperação intermunicipal com poderes tributários próprios podem contribuir voluntariamente. Desta forma, os departamentos poderão participar do apoio a empresas em dificuldade por meio desse fundo de solidariedade. O montante e os métodos das contribuições financeiras serão definidos no âmbito de um acordo celebrado entre o Estado e cada autoridade local voluntária. O âmbito de aplicação do fundo, as condições de elegibilidade e os critérios de alocação dos apoios estão determinados no [Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.](#)

Nos termos do disposto na [Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19,](#) o presidente do conselho regional pode conceder diretamente apoios às empresas requerentes até ao limite máximo de 100 000 Euros, por efeito de delegação de competências do conselho regional. Esta delegação de competências é válida por 6 meses, permitindo ao presidente atuar sem ter que convocar a respetiva assembleia deliberativa. Deve, contudo, informar sobre o auxílio concedido na reunião do conselho regional seguinte. A *Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020*, com o objetivo de garantir que todas as autoridades locais e regionais possam assegurar o exercício contínuo das suas atribuições e competências, prevê as seguintes medidas de flexibilidade orçamental:

- Despesas de capital (investimentos): na falta de votação do competente orçamento, as autoridades locais e regionais podem continuar a incorrer, liquidar e ordenar as despesas de capital dentro dos limites das despesas inseridas no orçamento anterior;
- Despesas imprevistas: o teto máximo é aumentado para 15% (anteriormente, era apenas de 7,5% ou de 2%, consoante os casos) das despesas previstas para cada rúbrica orçamental;

- Movimentos entre rúbricas orçamentais: permitidas por decisão do executivo respetivo e dentro do limite de 15% das despesas previstas para cada rúbrica orçamental;
- Recurso ao empréstimo: a portaria estabelece que as delegações ao executivo dos municípios e seus agrupamentos e à metrópole de Lyon para conceder empréstimos, que terminaram com o início da campanha eleitoral, serão restauradas até na próxima reunião da assembleia deliberativa.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da [Lei n.º 54/98, de 18 de agosto](#), e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, foi solicitada a pronúncia da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) bem como da Associação Nacional das Freguesias (ANAFRE).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

A avaliação de impacto de género ([AIG](#)) elaborada pelo proponente da iniciativa, considera que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

- **Linguagem não discriminatória**

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória.



- **Impacto orçamental**

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