



Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

**PARECER**

Projeto de Lei 618/XV/1

Procede à 11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

**Autora:**

Deputada  
Isabel Pires (BE)

## **ÍNDICE**

### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento legal
4. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
5. Iniciativas legislativas pendentes e antecedentes parlamentares sobre a matéria

### **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

### **PARTE IV – ANEXOS**

## Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### 1 – Introdução

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa<sup>1</sup> (CRP) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa legislativa em apreciação deu entrada no dia 3 de março de 2023, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. No dia 7 de março de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª) com conexão com a Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária no dia 9 de março de 2023.

#### 2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O projeto de lei em análise visa proceder à 11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que «estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais», com os seguintes objetivos:

- Clarificar que o FSM deve ter um mínimo de 2% da média da receita do IRS, IRC e IVA;
- Assegurar mecanismos que aumentem a capacidade de decisão relativa à forma de afetação das receitas;
- Estabelecer que as amortizações dos empréstimos excecionados não contem para o cálculo da amortização média dos empréstimos de médio e longo prazo tendo em consideração que diversas alterações introduzidas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro,

---

<sup>1</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

## Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

vieram permitir que fossem excecionados determinados tipos de empréstimos para o cálculo da dívida total, o que alargou a possibilidade de os municípios contraírem empréstimos.

- Resolver uma questão prática colocada pelo recurso dos municípios à linha BEI disponibilizada para financiar projetos, de modo a obviar o seu tratamento todos os anos na lei do Orçamento do Estado;
- Criar condições para a realização de investimentos, cuja concretização poderá melhorar a eficiência da gestão;
- Obviar a que diferenças de contabilização decorrentes da aplicação do SNC-AP em contratos que foram celebrados antes da sua entrada em vigor coloquem os municípios em situação de incumprimento face às regras de endividamento, repescando norma que esteve em vigor no primeiro ano de aplicação deste sistema contabilístico nos termos da lei do Orçamento do Estado para 2018.

### 3 – Enquadramento Legal

O n.º 1 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) 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.

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

## Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»<sup>3</sup>. 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)»

O regime atual encontra-se consagrado na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>4</sup> (versão consolidada) que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Desde a aprovação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, os artigos 25.º, 35.º, 40.º e 49.º, visados pela presente iniciativa, foram objeto das alterações produzidas pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto<sup>5</sup>. Quanto ao artigo 52.º, também visado pela presente iniciativa, foi alterado duas vezes: a primeira efetuada pelo artigo 192.º da Lei n.º 7-A/2016, de 31 de março<sup>6</sup>, e a segunda pelo artigo 302.º da Lei n.º 114/2017, de 1 de janeiro<sup>7</sup>.

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.

Por fim, é de referir que o artigo 80.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro<sup>8</sup>, Orçamento do Estado para 2023, (versão consolidada), prevê que «a margem de endividamento prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, é aumentada para 100%,

---

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

<sup>4</sup> Trabalhos preparatórios.

<sup>5</sup> Retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro. Vd. trabalhos preparatórios.

<sup>6</sup> Orçamento do estado para 2016. Vd. trabalhos preparatórios.

<sup>7</sup> Orçamento do estado para 2018. Vd. trabalhos preparatórios.

<sup>8</sup> Trabalhos preparatórios.

## Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

exclusivamente para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível».

Em relação ao restante enquadramento legal, internacional e doutrinário, o mesmo encontra-se disponível na Nota Técnica do projeto de lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República (Parte IV – Anexos).

### **4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

No que diz respeito ao cumprimento da lei formulário, que contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, a presente iniciativa cumpre os parâmetros definidos.

O título da presente iniciativa legislativa - «Procede à 11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Conforme decorre da Nota Técnica do projeto de lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

## Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

A Nota Técnica do projeto de lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República, alerta para o facto de que a iniciativa não elenca toda a informação exigida no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário. Não obstante, referem os serviços da Assembleia da República que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, será mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante”.

Resulta também da Nota Técnica que o proponente não prevê a republicação, em anexo, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. A alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário estabelece a republicação dos diplomas que revistam forma de lei quando existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, prevendo a alínea seguinte, quanto a outro motivo de republicação, que tal atente à sua versão originária ou à sua última versão republicada. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foi alterada por três vezes após a sua republicação pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, pelo que, caso o legislador pretenda cumprir a norma supra citada, deverá aditar uma norma de republicação e o respetivo anexo em sede de especialidade, de modo a constarem do texto sujeito a votação final global.

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 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento de Estado do ano 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 parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

## Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

### 5 – Iniciativas legislativas pendentes e antecedentes parlamentares sobre a matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre matéria conexa, encontra-se pendente a seguinte iniciativa legislativa, também agendada por arrastamento com a Proposta de Lei n.º 61/XV/1.ª (GOV) - Altera o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais para o Plenário do próximo dia 24 de março:

- Projeto de Lei n.º 624/XV/1.ª (PAN) - Estabelece a possibilidade de reforço das verbas dos municípios para assegurar a protecção das áreas protegidas, o cumprimento do disposto na Lei de Bases do Clima e a implementação de planos de promoção do arrendamento acessível, de alojamento para o Ensino Superior ou de arrendamento jovem, alterando a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

A mesma base de dados não devolve, relativamente à Legislatura anterior, quaisquer iniciativas legislativas ou petições sobre matéria conexa.

### PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

### PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local conclui o seguinte:

1. O projeto de lei em apreço, que procede à 11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que «estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais», visa introduzir ajustamentos nesta lei, com destaque na área do endividamento e do equilíbrio orçamental num contexto em que aumentam as despesas correntes, incluindo a questão sobre o tipo de receita atribuída na sequência da aplicação



Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local

---

do artigo sobre as variações máximas e mínimas. Também para evitar a continuação de equívocos, é alterada a norma sobre o valor do Fundo Social Municipal (FSM).

2. A presente iniciativa legislativa cumpre genericamente os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.
3. Em sede de especialidade, entendemos que devem ser acolhidas as sugestões que resultam da Nota Técnica do projeto de lei em análise, elaborada pelos serviços da Assembleia da República, no que diz respeito aos aperfeiçoamentos formais.
4. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 20 de março de 2023.

  
A Deputada Relatora

  
A Presidente da Comissão

**PARTE IV – ANEXOS**

Nota Técnica da iniciativa em apreço

