NOTA DE ADMISSIBILIDADE

[Para efeitos de despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento]

Forma da iniciativa:	**Projeto de Lei**
Nº da iniciativa/LEG/sessão:	**660 / XV / 1.ª**
Proponente/s:	Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD)
Título:	«Programa de regularização de dívidas com fins sociais»
A iniciativa pode envolver, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado (n.º 2 do artigo 167.º da CRP e n.º 2 do artigo 120.º do RAR)?	Sim. Conferir observações.
A iniciativa respeita o limite de não renovação na mesma sessão legislativa (n.º 4 do artigo 167.º da CRP e n.º 3 do artigo 120.º do RAR)?	Sim
O proponente junta ficha de avaliação prévia de impacto de género (deliberação da CL e Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro)?	Sim
Justifica-se a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (artigo 142.º do RAR, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da CRP)?	Não parece justificar-se
A iniciativa foi agendada pela CL ou tem pedido de arrastamento?	Não
Comissão competente em razão da matéria e eventuais conexões:	**Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)** Com conexão à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Observações: Na exposição de motivos o proponente refere que "A presente iniciativa não viola a «lei-travão», uma vez que a despesa e a receita são geradas este ano." Se, por um lado, a criação de um regime de pagamentos a prestações de obrigações fiscais ou contributivas, a vencerem-se no atual ano económico, parece conforme a esse princípio, outros aspetos aparentam suscitar mais dúvidas.

Com efeito, a iniciativa prevê uma redução de receitas previstas no Orçamento do Estado, como a redução de coimas ou a redução ou dispensa de juros de mora e do pagamento de despesas processuais (n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, n.º 4 do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º, n.º 4 do artigo 8.º). Como refere Tiago Duarte[1], a regra da «norma-

[1] Tiago Duarte, «A lei travão revisitada e a lei do orçamento valorizada Comentário ao Acórdão n.º 545/2021 do Tribunal Constitucional», Revista Portuguesa de Direito Constitucional, n.º 1 (2021):

travão» é insensível às iniciativas legislativas que compensam com outras receitas ou despesas o aumento de despesas ou diminuição de receitas orçamentadas, com aplicação durante o ano económico em curso.

A iniciativa também prevê um eventual aumento de despesas (artigo 11.º) que carece de regulação por decreto-lei do Governo, podendo ser acautelado que tal não se concretize no ano económico em curso no momento da aprovação desta eventual lei da Assembleia da República.

Estas questões juridicamente controversas parecem poder ser analisadas e, se for considerado necessário, acauteladas no decurso do processo legislativo parlamentar.

Conclusão: A apresentação desta iniciativa parece **cumprir** os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, com a ressalva acima efetuada.

Data: 13 de março de 2023

O assessor parlamentar, Rafael Silva

«O Tribunal Constitucional não se pronunciou, *ex professo*, sobre esta questão, mas deve considerar-se que adoptou, implicitamente, a tese de que o n.º 2 do artigo 167.º da Constituição consagra uma regra e não um princípio, razão pela qual se dispensou de ponderar a proibição contida no artigo 167.º da Constituição com qualquer princípio constitucional. Nesse sentido, pronuncia-se, aliás, a Conselheira Mariana Canotilho, quando refere – sem indicar que se está, nesse segmento, a afastar do acórdão – que, "o n.º 2 do artigo 167.º da CRP consagra uma regra constitucional, cuja aplicação não pode ficar dependente de juízos de ponderação com outras normas ou princípios constitucionais, sob pena de erosão da força normativa da Constituição".
Com efeito, a norma-travão tem sido considerada, no contexto da Constituição Portuguesa, como uma regra proibitiva, imune ao tipo de despesa que se pretende aumentar ou ao tipo de receita que se pretende diminuir. Tal regra tem sido inclusivamente imune ao facto de saber se a efectiva cobrança das receitas que se pretendem diminuir ultrapassou já o valor inicialmente orçamentado ou se a execução das despesas que se visam aumentar está aquém do valor orçamentado.
Na verdade, como já se escreveu, "o objectivo da norma prevista no número 2 do art. 167.º da Constituição é, desde logo, a protecção do conteúdo orçamental (…) Na verdade, a preocupação evidenciada pela norma prevista no número 2 do art. 167.º da Constituição acaba por se resumir à protecção do equilíbrio orçamental alcançado, não permitindo que este seja modificado sempre que, com essa mudança, se agravem as condições desse mesmo equilíbrio."
Em qualquer caso, sempre se poderia equacionar uma solução, que nos parece ter de passar por uma revisão constitucional, que permitisse iniciativas legislativas parlamentares, com aplicação durante o ano económico em curso, que, preservando embora o equilíbrio orçamental, implicassem um aumento de despesas ou uma diminuição de receitas orçamentadas, desde que fossem efectivamente compensadas com o aumento de outras receitas ou a diminuição de outras despesas orçamentadas. Nesse caso, a lei-travão deveria proibir o aumento da "despesa" ou a diminuição da "receita" e não o aumento das "despesas" ou a diminuição das "receitas", como actualmente acontece.
Não se desconhece, no entanto, que uma solução deste tipo poderia ser de difícil avaliação, sobretudo no lado das receitas, em que o valor orçamentado é apenas uma estimativa que pode não se concretizar, abrindo-se a porta a desfigurações qualitativas da lei do orçamento, sendo ainda necessário apurar se a alteração legislativa de iniciativa parlamentar não estaria a aumentar despesas efetivas, por exemplo, compensando-as com aumento de receitas não efectivas, desta forma agravando o *deficit* orçamental e a dívida pública.»