

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:	<u>415/XV/1.ª</u>
Proponente/s:	Deputada Única Representante do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN)
Título:	«Aprova um regime excecional de endividamento municipal aplicável às despesas destinadas a fazer face aos prejuízos causados pelas situações de cheia ocorridas em dezembro de 2022»
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)?	Não. O artigo 238.º da Constituição prevê a autonomia financeira das autarquias, estabelecendo o n.º 2 do artigo 9.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) que «Os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado (...)».
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 Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)
Observações: A presente iniciativa prevê um regime excecional de endividamento municipal aplicável às despesas destinadas a fazer face aos prejuízos causados pelas situações de cheia ocorridas em dezembro de 2022. O regime de crédito e de endividamento municipal encontra-se regulado na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que «Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais», dispondo o seu artigo 52.º sobre o limite da dívida total; no artigo 53.º está prevista a possibilidade de ultrapassagem do limite referido no artigo 52.º, pela contração de empréstimos destinados ao financiamento da recuperação de	

infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública, «mediante autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais». Refira-se ainda que legislar sobre regime das finanças locais é da competência reservada da Assembleia da República, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Por sua vez, o artigo 29.º da LEO determina que «Em cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental decorrentes do Programa de Estabilidade, a lei do Orçamento do Estado estabelece limites específicos de endividamento anual da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto das administrações públicas.» Ou seja, a fixação de limites específicos de endividamento dos municípios deve ser incluída no Orçamento do Estado, tratando-se, por isso, de matéria materialmente orçamental.

Em termos doutrinários, não suscita dúvidas a consideração do valor reforçado da lei do Orçamento do Estado, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, segundo o qual “têm valor reforçado (...) as leis que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas”. Nomeadamente, Jorge Miranda e Rui Medeiros (Constituição Portuguesa Anotada, tomo II) identificam a Lei do Orçamento do Estado como lei de valor reforçado, “porque, durante o ano económico, nenhuma lei que não seja de alteração do próprio orçamento o pode afetar”. Acrescentam que, “na medida em que a força específica de uma lei de valor reforçado decorre de normas constitucionais, a sua infração envolve inconstitucionalidade”.

No caso em apreço, a iniciativa não altera diretamente nenhum preceito incluído em Orçamento do Estado, contudo, o facto de a matéria em causa dever ser contemplada em termos orçamentais, como decorre da LEO, suscita dúvidas sobre se lhe deverá ser estendido o regime reforçado da lei do Orçamento do Estado, designadamente a reserva de iniciativa governamental exclusiva.

A Constituição estabelece esta reserva de iniciativa quer quanto à apresentação da lei de Orçamento do Estado quer quanto às alterações que ao mesmo sejam introduzidas. Como refere Jorge Miranda «A lei poderá ser também alterada pela Assembleia da República, desde que a alteração seja da iniciativa do Governo. Este é outro dos traços do regime orçamental: a da iniciativa governamental exclusiva, prescrita nos termos do artigo 161.º alínea g)»¹

No que se refere ao projeto de lei em análise, como já referido, a possibilidade de estabelecer limites de endividamento das autarquias é uma matéria materialmente orçamental, pelo que, embora sem alterar diretamente normas da lei do Orçamento do Estado, a iniciativa poderá ter repercussões ao nível do cumprimento da estabilidade orçamental a que o Orçamento do Estado está vinculado e, necessariamente, afetar a execução do Orçamento, cuja competência é do Governo, de acordo com o disposto na alínea b) do artigo 199.º da Constituição. Contudo, não é líquido que o poder de iniciativa da Assembleia para legislar sobre a questão esteja restringida, nomeadamente atendendo à reserva de competência para legislar no âmbito do regime das finanças locais que a Constituição lhe atribui (alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição).

Conclusão: A apresentação desta iniciativa parece **cumprir** os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, sem prejuízo de diferente entendimento sobre as questões suscitadas.

Data: 16 de dezembro de 2022

A assessora parlamentar,

Sónia Milhano

¹Miranda, J., Medeiros, R. (2018), *Constituição Portuguesa Anotada – Volume II*. Universidade Católica Editora, pág. 263.