

Projeto de Lei n.º 684/XIV/2.ª (PS)

Altera as regras de enquadramento do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

Data de admissão: 19 de fevereiro de 2021

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13ª)

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**
- VII. Enquadramento bibliográfico**
- VIII. Anexo**

Elaborado por: António Almeida Santos (DAPLEN), Luísa Colaço (DILP), Helena Medeiros (BIB),
Elodie Rocha e Cátia Duarte (DAC)
Data: 17 de fevereiro de 2021

Projeto de Lei n.º 684/XIV/2.ª (PS)

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13ª)

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa visa proceder à terceira alteração à [Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto](#)¹, que cria o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias.

O período decorrido desde o início da vigência do PAEL (oito anos) é apontado como fundamento para apresentação da iniciativa, entendendo o autor que “perante uma realidade financeira local distinta daquela que esteve na base” da respetiva aprovação, se justifica a sua revisão pontual.

Pretende-se, nesse âmbito, introduzir alterações ao regime do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) e ao das sanções, estabelecendo-se, nomeadamente, a possibilidade de aprovação de medidas alternativas à aplicação da taxa máxima do imposto municipal sobre imóveis (IMI), em caso de incumprimento dos objetivos de reequilíbrio financeiro, bem como a cessação do PAF “no momento da liquidação completa”.

O diploma é constituído por 3 artigos, o primeiro sobre o objeto, o segundo com as alterações e aditamentos a efetuar aos artigos 6.º e 11.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto e o terceiro sobre entrada em vigor.

Para efeitos de comparação entre o regime vigente e as alterações propostas pela iniciativa em análise, disponibiliza-se, em anexo à presente Nota Técnica, um quadro comparativo.

¹ Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico (www.dre.pt), salvo indicação em contrário.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição) dedica todo o seu Título VIII ao poder local. O [artigo 235.º](#) define as autarquias locais como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Em anotação a este artigo, afirmam os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira que “A personalização jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a impositação jurídica dos interesses locais. Elas são pessoas jurídicas distintas do Estado *stricto sensu*, isto é, do Estado central, e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa coletiva; (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; (c) elemento de conotação do objeto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder)”³.

Importa também destacar o [artigo 237.º](#), relativo à descentralização administrativa, que estabelece que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” (n.º 1) e que “compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento” (n.º 2).

² <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Todas as referências legislativas à Constituição nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

³ CANOTILHO, J. J. Gomes ; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II, Coimbra : Coimbra Editora, 2010. 716 p.

Defendem os mesmos autores que “A autonomia local é, juntamente com a autonomia regional, um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado. [...] as autarquias são, como o seu próprio nome indica, formas de *administração autónoma* e não de administração indireta do Estado”⁴.

O regime jurídico das autarquias locais encontra-se hoje regulado na [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#)⁵, que, para além de estabelecer esse regime jurídico, veio aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, estabelecer o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico.

Esta lei, com origem na [Proposta de Lei n.º 104/XII/2](#)⁶, apresentada pelo Governo na sequência do [Documento Verde da Reforma da Administração Local](#)⁷ e da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro](#), vem adaptar a lei ordinária ao que consta da Constituição, abandonando a enumeração taxativa das atribuições das autarquias locais que constavam da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que revoga. Conforme consta da exposição de motivos daquela iniciativa legislativa, “o Governo entende que a lei deve consagrar como atribuição das autarquias tudo o que diga respeito à promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, o mesmo valendo a propósito das entidades intermunicipais, enquanto entes integradores dos diversos municípios, opção que constitui um dos elementos matriciais da presente proposta de lei”.

⁴ *Op. cit.*, p.715.

⁵ Versão consolidada.

⁶ PROPOSTA DE LEI N.º 104/XII. Atividade Parlamentar [Em linha]. [Consult. 12 mar. 2021]. Disponível em WWW:>URL:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338344e47553559546c6d4d4330354e5463774c5451315a5755744f544d77595330304d5451334f575133596a686c4f4459755a47396a&fich=84e9a9f0-9570-45ee-930a-41479d7b8e86.doc&Inline=true>.

⁷ Documento Verde da Reforma da Administração Local. [Em linha]. [Consultado em 12 mar. 2021]. Disponível em WWW <URL: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf>.

A referida proposta de lei visava ainda introduzir “um regime normativo de enquadramento das delegações de competências a operar pelos diversos departamentos governamentais nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais”, assim como “disciplinar o associativismo autárquico tendente à prossecução de finalidades especiais, qualificando as respetivas associações como pessoas coletivas de direito privado, embora sujeitas a algumas particularidades no domínio do regime jurídico aplicável, com particular destaque para a obrigatoriedade da aplicação do Código dos Contratos Públicos e sujeição ao regime jurídico da tutela administrativa”.

A autonomia financeira das autarquias locais encontra-se consagrada no [artigo 238.º](#) da Constituição. Nos termos desta disposição constitucional, “as autarquias locais têm património e finanças próprios”, sendo o regime de finanças locais estabelecido por lei, visando a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

Nas palavras dos 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”.

Estes constitucionalistas afirmam ainda que no n.º 2 desta disposição constitucional 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)”⁸.

Sobre esta matéria afirmam os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros que “As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições (artigo 9.º, n.º 1, da [Carta Europeia do Poder Local](#)⁹10), sendo que Portugal está a ela vinculada, nos termos da resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro¹¹”.

Atualmente, o regime jurídico das finanças locais está consagrado na [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)¹²13, aprovada na sequência do [Programa de Assistência Económica e Financeira](#)¹⁴, assinado em 17 de maio de 2011 com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, que previa, no âmbito das medidas orçamentais estruturais a adotar pelo Estado Português, a revisão da lei das finanças

⁸ *Op. cit.*, p. 729.

⁹ Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

¹⁰ A Carta Europeia da Autonomia Local foi concluída em Estrasburgo em 15 de outubro de 1985.

¹¹ MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. Volume III. Lisboa : Universidade Católica Editora, 2020. 399 p.

¹² Versão consolidada.

¹³ A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, teve como origem a [Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª \(GOV\)](#) – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

¹⁴ MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA [Em linha]. [Consult. 12 mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf>.

locais então vigente (a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), para a adaptar aos processos orçamentais da nova Lei de Enquadramento Orçamental¹⁵.

A [Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto](#)¹⁶, objeto das duas iniciativas legislativas a propósito das quais se elabora esta nota técnica, criou o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com a finalidade de regularizar as dívidas em atraso dos municípios e implementar um plano de ajustamento financeiro municipal, através de um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios, tendo em consideração a existência de um elevado montante de pagamentos em atraso há mais de 90 dias dos municípios e a necessidade de revitalização das economias locais.

Esta lei teve origem na [Proposta de Lei n.º 73/XII/2.](#)¹⁷ apresentada pelo Governo no âmbito do cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira, com a finalidade de atingir o equilíbrio orçamental e a estabilidade financeira, vinculando os municípios ao cumprimento das metas de redução do défice inscritas naquele Programa e de consolidação das contas públicas nacionais.

A concessão de crédito acima referida faz-se mediante um contrato de empréstimo celebrado entre o Estado e o município, com um prazo máximo de vigência de 20 anos, para os municípios que integram o Programa I (os que estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro e, a 31 de dezembro de 2011, se encontravam numa situação de desequilíbrio estrutural) ou de 14 anos, para os municípios que integram o Programa II (os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL). O plano de ajustamento financeiro subjacente ao contrato de

¹⁵ Que viria a ser a [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), apresentada aqui em versão consolidada.

¹⁶ Versão consolidada.

¹⁷ PROPOSTA DE LEI N.º 73/XII. Atividade Parlamentar [Em linha]. [Consult. 12 mar. 2021]. Disponível em WWW:>URL:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338334f5451324d7a49794d79316d4d7a4d7a4c54526a4e5451744f574a6d5a43316d5a4455354d54677a4f4468694d5455755a47396a&fich=79463223-f333-4c54-9bfd-fd5918388b15.doc&Inline=true>.

concessão de crédito tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado.

Até ao momento, a Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, sofreu duas alterações, pela [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2017) e pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2018), em ambos os casos para alterar os artigos 6.º e 10.º desta lei.

Igualmente com o intuito de resolver o problema do desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios, foi aprovado pela [Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto](#), o regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o [Fundo de Apoio Municipal](#) (FAM).

Este Fundo, constituído em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, através de um capital social de 418 M€, visa a recuperação financeira dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro, através da implementação de [programas de ajustamento municipal](#).

Importa ainda dar conta de duas leis recentemente aprovadas, devido à situação de pandemia em curso, com o intuito de auxiliar os municípios na resposta a essa realidade.

[A Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril](#)¹⁸, que estabelece um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais, para os municípios que estão no Fundo de Apoio Municipal, isentando-os das restrições que os respetivos programas impõem quando se trate da realização de despesas de apoio social aos munícipes afetados pela COVID-19, bem como de aquisição de equipamento médico e outras despesas associadas ao combate aos efeitos da pandemia. Este diploma legal aprovou também um regime excecional para todas as autarquias que permite a não observância dos limites de

¹⁸ Versão consolidada.

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](#)¹⁹, 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. Mediante esta lei, tornaram-se efetivos e céleres os empréstimos de curto prazo e garantiu-se 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.

II. Enquadramento parlamentar

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, se encontra pendente apenas a seguinte iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 693/XIV/2ª \(PAN\)](#) - Assegura a alteração das regras de incumprimento e cessação do Plano de Ajustamento Financeiro no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local, procedendo à terceira alteração da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

¹⁹ Versão consolidada.

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

Efetuada uma pesquisa à mesma base de dados não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição que, na presente, ou em anteriores legislaturas, tenha versado sobre matéria idêntica ou conexa.

III. Apreciação dos requisitos formais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)²⁰ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (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 *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.

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, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, 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.

²⁰ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República (www.parlamento.pt).

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de fevereiro de 2021 e foi admitido a 19, tendo baixado na generalidade à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.^a) no mesmo dia, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na Sessão Plenária do dia 25 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – “*Altera as regras de enquadramento do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)*” - 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 ²¹, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O número de ordem da alteração poderá constar apenas da norma referente ao objeto, tornando o título mais conciso, uma vez que a lei-formulário não obriga a que essa indicação conste do título – como, aliás, já sucede com o elenco de alterações.

A iniciativa propõe alterar a Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que cria o programa de apoio à economia local. Essa referência deve constar do título, uma vez que este deve identificar o diploma a alterar²²

²¹ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, 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.

²² DUARTE, David [et al.]- Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

Assim, caso a iniciativa seja aprovada na generalidade, coloca-se à consideração da Comissão a seguinte redação para o título:

“Modifica as regras de enquadramento do Programa de Apoio à Economia Local, alterando a Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto”

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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º deste projeto de lei, 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 análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)²³ (TFUE) prevê, nomeadamente no n.º 2 do artigo 122.º, a possibilidade de ser concedida ajuda financeira da União a

²³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

um Estado-Membro que se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a ocorrências excecionais que não possa controlar.

A crise financeira que atingiu a economia mundial no final de 2008 levou à criação de um [Mecanismo Europeu de Estabilização Financeiro](#)²⁴ (MEEF) destinado a ajudar os Estados-Membros da UE em dificuldade, preservando assim a estabilidade financeira da UE.

O [Regulamento \(UE\) n.º 407/2010](#)²⁵ ²⁶ estabelece as condições e os procedimentos para a concessão de apoio financeiro da UE a um Estado-Membro que se encontre afetado ou ameaçado por perturbações severas de natureza económica ou financeira causadas por ocorrências que não possam controlar. O apoio é prestado sob a forma de um empréstimo ou de uma linha de crédito, podendo a Comissão, em nome da UE, contrair empréstimos nos mercados financeiros ou junto de instituições financeiras, e emprestar fundos obtidos a um Estado-Membro que necessite de apoio financeiro.

[Portugal](#)²⁷ solicitou a ajuda da UE e do [FMI](#)²⁸ em 7 de abril de 2011, tendo sido adotada a [Decisão de Execução 2011/344/UE](#)²⁹ que aprovou o programa de ajustamento económico para Portugal, o qual incluía um pacote financeiro de três anos de empréstimos até 78 mil milhões de euros concedidos por uma carteira de doadores, incluindo a UE.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower_pt

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32010R0407>

²⁶ O [Regulamento \(UE\) 2015/1360](#) do Conselho, de 4 de agosto de 2015, que altera o regulamento (UE) n.º 407/2010 que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1360>

²⁷ https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

²⁸ <https://www.imf.org/en/home>

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011D0344>

O [acordo financeiro](#)³⁰ estabelecido no programa de ajustamento económico, na sequência do qual foi criado o Programa de Apoio à Economia Local, obrigava o Governo Português a executar:

- Reformas estruturais para dinamizar o crescimento potencial, criar emprego e melhorar a competitividade;
- Uma estratégia de consolidação orçamental credível e equilibrada, com melhor controlo sobre as parcerias público-privadas, assim como do setor empresarial do Estado, com o objetivo de reduzir o défice do país para 3 % do produto interno bruto até 2013;
- Uma estratégia para o setor financeiro baseada na recapitalização e desalavancagem.

Tendo o programa de assistência sido [concluído](#)³¹ em 2014, Portugal encontra-se sujeito à [supervisão pós-programa](#)³² (SPP) realizada pela UE, ao abrigo da qual, em colaboração com o [BCE](#)³³, realiza regularmente visitas ao país para avaliar a sua situação económica, orçamental e financeira e prepara relatórios semestrais³⁴ para monitorizar os progressos e determinar se são necessárias medidas adicionais.

- **Enquadramento internacional**

Tendo em consideração que os Projetos de Lei n.ºs 684/XIV/2.^a e 693/XIV/2.^a versam sobre o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que foi aprovado na sequência

³⁰ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_pt#overviewofdisbursements

³¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ppt_for_technical_briefing_15052014_en1.pdf

³² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu_pt

³³ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.pt.html>

³⁴ O Relatório de 2020 encontra-se disponível para consulta em:

https://ec.europa.eu/info/publications/post-programme-surveillance-report-portugal-autumn-2020_pt

da intervenção da Troika em Portugal, verificou-se que no âmbito internacional não há nada que se assemelhe, nem ao nível do financiamento das autarquias nem ao nível da regularização das respetivas dívidas, razão pela qual não foi elaborado enquadramento internacional destas iniciativas legislativas.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da 13.^a Comissão promoveu, nos termos regimentais e legais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valorização neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valorização.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos

suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico

ALMEIDA, Miguel – A dívida das administrações locais e o Fundo de Apoio Municipal. **Questões Atuais de Direito Local**. Braga. ISSN2183-1300. N.º 12 (out.-dez. 2016), p. 7-25. Cota: RP-173.

Resumo: O autor vai abordar os principais assuntos relacionados com a dívida subnacional, através da análise:

- da evolução das regras e dos limites do endividamento municipal na legislação portuguesa (no âmbito das finanças locais e do Orçamento de Estado);
- da criação dos mecanismos de recuperação financeira (saneamento financeiro municipal, reequilíbrio financeiro municipal, programas pontuais de ajustamento financeiro, operações de substituição de dívidas), e
- do Fundo de Apoio Municipal.

CORREIA, Fernando Alves – Os memorandos de entendimentos entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a reforma do poder local. In **As reformas do sector público : perspectiva ibérica no contexto pós-crise**. Coimbra : Instituto Jurídico [da] Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015. ISBN 978-989-8787-38-5. P. 13-36. Cota: 04.36 – 190/2016.

Resumo: O autor vai analisar, no seu artigo, três reformas no âmbito da administração local introduzidas pelos Memorandos de Entendimento, a saber: a reorganização administrativa territorial autárquica; a reforma territorial supramunicipal e regional; o

reforço da descentralização administrativa, através da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, bem como a delegação das competências do Estado nas mesmas entidades.

CORREIA, Francisco José Alveirinho – Municípios financeiramente desequilibrados : alguns contributos justificativos. **Questões Atuais de Direito Local**. Braga. ISSN2183-1300. N.º 09 (jan-mar. 2016), p. 9-30. Cota: RP-173.

Resumo: Este artigo analisa os sistemas contabilísticos vigentes no âmbito das finanças locais e o financiamento local. Debruça-se, ainda, sobre as causas de existência de municípios desequilibrados, identificando práticas e procedimentos que estiveram na origem do desequilíbrio financeiro em alguns municípios (liquidez, assunção e liquidação de compromissos, falta de prática de gestão sustentável, falta de transparência, falta de equilíbrio intergeracional). Analisa, também, o desequilíbrio em sede do sistema contabilístico, «especialmente em relação aos compromissos de anos futuros, regras previsionais e empolamento de receitas, bem como ao nível da Lei das Finanças Locais, designadamente em matéria de quadro legal de financiamento e dos limites legais ao endividamento».

CUNHA, Ernesto - **Contas certas por direito certo e poder local**. Coimbra : Almedina, 2015. 108 p. ISBN 978-972-40-5708-8. Cota: 24 – 348/2014.

Resumo: Esta obra analisa as reformas financeiras introduzidas pelo pacote autárquico e que espelham o resultado da assinatura do Memorando da Troica. Para o autor, este pacote tem inúmeros reflexos e desafios nos autarcas, gestores de empresas locais e prestação de contas ao Tribunal de Contas. Na opinião de Ernesto Cunha embora os mecanismos subjacentes a este pacote fossem corretos face às vinculações externas das finanças públicas, «as soluções jurídicas, orçamentais, contabilísticas e de boa governança alcançadas deixam muito a desejar». Na parte I da sua obra analisa a

«accountability e a responsiviness» no Poder Local; a parte II visa a análise detalhada dos decisores financeiros no âmbito do poder local e no setor local em sentido amplo.

OLIVEIRA, António Cândido - O controlo financeiro do Governo português sobre o poder local. **Themis** . Coimbra. ISSN2182-9438. Ed. esp. N.º 5 (2015), p. 119-130. Cota: RP-205.

Resumo: O autor vai analisar o conjunto de medidas destinadas à diminuição da despesa e adotadas pelas autarquias por força da assinatura do Memorando de Entendimento III. São analisados os cortes nas despesas dos municípios e o aumento na receita proporcionado pelo aumento das receitas do IMI, receita esta que o autor entende que ficou muito aquém dos cortes efetuados.

VIII. Anexo

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto	Projeto de Lei n.º 684/XIV/2ª (PS)
Artigo 6.º Plano de Ajustamento Financeiro	
1 - O Plano tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital;	1 – [...]

Projeto de Lei n.º 684/XIV/2.ª (PS)

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13ª)

<p>b) Existência de regulamentos de controlo interno;</p> <p>c) Otimização da receita própria;</p> <p>d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.</p> <p>2 - Os Planos dos municípios que integrem o Programa I devem respeitar ainda as seguintes medidas mínimas:</p> <p>a) Determinação da participação variável no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) à taxa máxima prevista nos termos do artigo 20.º da Lei das Finanças Locais;</p> <p>b) Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR);</p> <p>c) Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos</p>	<p>2 – [...]</p>
--	------------------

<p>processos de execução fiscal a cargo do município;</p> <p>d) Restantes medidas previstas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais), alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho.</p> <p>3 - Para efeitos do disposto na alínea d) do número anterior, a taxa máxima do imposto municipal sobre imóveis (IMI) é a fixada para efeitos de liquidação e cobrança no ano da celebração do contrato.</p> <p>4 - Em caso de incumprimento dos objetivos de reequilíbrio financeiro, deve o município, sob pena de resolução do contrato de empréstimo, aprovar a aplicação da taxa máxima do IMI em vigor à data do incumprimento.</p> <p>5 - Os objetivos e as medidas apresentadas no Plano são objeto de reanálise, pelo município e pelo Estado, com uma periodicidade anual.</p>	<p>3 - [...]</p> <p>4 - Em caso de incumprimento dos objetivos de reequilíbrio financeiro, deve o município, sob pena de resolução do contrato de empréstimo, aprovar a aplicação da taxa máxima do IMI em vigor à data do incumprimento, salvo se aprovar medidas alternativas com idêntico impacto que se concretizem em receita efetiva.</p> <p>5 - [...]</p>
--	--

	<p>6 – [...]</p> <p>7 – [...]</p> <p>8 – O Plano, e todas as obrigações dele constantes, cessam, com todos os seus efeitos, no momento da liquidação completa, com recurso a fundos próprios ou alheios, do empréstimo vigente concedido pelo Estado.</p> <p>9 - A cessação do Plano, nos termos do número anterior, obsta à aplicação de sanções ao abrigo do artigo 11.º, extinguindo quaisquer procedimentos sancionatórios pendentes aquela data.</p>
<p>Artigo 11.º</p> <p>Sanções</p>	
<p>1 - A aprovação pelo município de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no artigo 6.º é considerada como ilegalidade grave nos termos e para os efeitos da alínea i) do artigo 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (regime jurídico da tutela administrativa), alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.</p> <p>2 - Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo, e pelo valor</p>	<p>1 - A aprovação pelo município de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no artigo 6.º é considerada como ilegalidade grave nos termos e para os efeitos da alínea i) do artigo 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (regime jurídico da tutela administrativa), alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.</p> <p>2 - Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo, e pelo valor</p>

<p>das prestações em atraso, independentemente dos limites previstos na Lei das Finanças Locais, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à retenção de outras receitas de natureza fiscal, mediante comunicação da DGTF.</p> <p>3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o incumprimento do pagamento de uma prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo constitui o município na obrigação de fixação da taxa máxima do IMI, em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.</p> <p>4 - A violação das cláusulas previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL ou o incumprimento dos objetivos definidos constitui facto suscetível de responsabilidade financeira, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 16 de agosto, alterada pelas Leis n.os 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, que</p>	<p>das prestações em atraso, independentemente dos limites previstos na Lei das Finanças Locais, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à retenção de outras receitas de natureza fiscal, mediante comunicação da DGTF.</p> <p>3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o incumprimento do pagamento de uma prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo constitui o município na obrigação de fixação da taxa máxima do IMI, em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.</p> <p>4 - A violação das cláusulas previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL ou o incumprimento dos objetivos definidos constitui facto suscetível de responsabilidade financeira, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 16 de agosto, alterada pelas Leis n.os 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, que</p>
---	---

a republicou, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.	a republicou, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.
---	---