

De: Comissão 5ª - COFAP XII

Enviada: qua 06-02-2013 12:56

Para: Iniciativa legislativa

Cc: DAPLEN Correio; DAC Correio; DRAA 2ª Série Publicação

Assunto: PPL nº 124/XII/2.ª - parecer generalidade

Mensagem

parecerppl124.PDF (1 MB)

Parecer\_PPL 124-XII DepDuartePacheco.doc (330 KB)

*Encarrega-nos o Senhor Presidente da Comissão de enviar o parecer sobre a iniciativa referida em assunto, aprovado na reunião de 06 de fevereiro de 2013, com os votos favoráveis do PSD, PS e CDS-PP e contra do BE, na ausência do grupo parlamentar do PCP e que teve como autor o Senhor Deputado Duarte Pacheco.*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 124/XII/2ª (GOV)

**Autor:** Deputado Duarte  
Pacheco

---

Procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**



## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preliminar

O Governo tomou a iniciativa de apresentar nesta Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 124/XII/2.<sup>a</sup>, que “*Procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto*”.

A presente iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 10 de janeiro de 2013, tendo sido admitida e anunciada no dia seguinte. Na data de admissão baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), tendo o signatário sido nomeado autor do parecer em reunião da COFAP ocorrida a 16 de janeiro.

Em 16 de janeiro foi promovida por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas. Por iniciativa da COFAP, foram igualmente promovidas as audições da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e do Tribunal de Contas.

Até à data de elaboração do presente parecer foram recebidas as pronúncias da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, do Governo Regional da Madeira, do Governo Regional do Açores e do Tribunal de Contas.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 124/XII/2.<sup>a</sup> encontra-se agendada para a sessão plenária de 6 de fevereiro de 2013.

## 2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Através da Proposta de Lei n.º 124/XII/2.<sup>a</sup>, o Governo pretende alterar a Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup> com o *“objetivo estruturante de transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais”*, dando assim cumprimento ao compromisso por si assumido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

As mencionadas regras, que complementam o enquadramento do Pacto de Estabilidade e Crescimento, encontram-se expressas no Pacto Orçamental, designadamente nos artigos 3.º a 8.º do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e na Diretiva n.º 2011/85/EU, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-membros.

O novo quadro legislativo comunitário relativo ao reforço da dimensão preventiva em matéria de sustentabilidade de finanças públicas vem, deste modo, implicar a alteração da Lei de Enquadramento Orçamental, no sentido de esta acolher as regras para a definição do quadro orçamental plurianual das Administrações Públicas e as regras de correção face ao seu incumprimento. Salaria o Governo que *“neste domínio assume especial importância a transposição para o ordenamento jurídico interno das regras referentes ao mecanismo de correção de desvio significativo”*.

Para atingir o objetivo a que se propõe, a iniciativa procede ao aditamento de nove novos artigos, designadamente:

### Título II (Princípios e regras orçamentais)

- artigo 10.º-D (Princípio da sustentabilidade);
- artigo 10.º-E (Princípio da economia, eficiência e eficácia);
- artigo 10.º-F (Princípio da responsabilidade);
- artigo 10.º-G (Limite da dívida pública);
- artigo 10.º-H (Regra do saldo orçamental estrutural).

---

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro.

Título III (Conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado)

- artigo 17.º-A (Pagamento de juros e amortização da dívida pública).

Título III-A (Execução Orçamental)

- artigo 72.º-B (Desvio significativo);
- artigo 72.º-C (Mecanismo de correção do desvio);
- artigo 72.º-D (Situações excecionais).

A proposta de lei prevê, ainda, o aditamento de um novo Capítulo IV (Desvio significativo e mecanismo de correção) ao Título III-A, no qual se integrarão os artigos 72.º- B a 72.º-D.

Adicionalmente, a iniciativa altera a redação dos artigos 12.º-D (Quadro plurianual de programação orçamental), 36.º (Conteúdo do relatório) e 68.º (Informação a prestar pelos municípios e regiões autónomas), constantes dos Títulos II-A (Processo orçamental), III (Conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado) e III-A (Execução orçamental), respetivamente.

### **3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário**

A presente iniciativa legislativa, que “*Procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto*” é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e às propostas de lei em particular, previstos no artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observando o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, adiante designada por Lei Formulário, a proposta de lei em apreço apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa proceder à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

A iniciativa contém uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contendo após o articulado, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei Formulário.

Do artigo 5.º da proposta de lei resulta que, embora não sendo obrigatório no caso presente, o autor da iniciativa entendeu determinar a republicação, em anexo, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, à semelhança do que tem sucedido em diversas leis que procederam a alterações à lei de enquadramento orçamental e tendo em atenção o disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 6.º da Lei Formulário.

Nos termos do artigo 6.º da proposta de lei, em caso de aprovação, a entrada em vigor terá lugar no dia seguinte ao da publicação, observando-se, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei Formulário.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

De referir que a matéria em causa integra as matérias da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea r) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa, e que a Lei de Enquadramento Orçamental, por dever ser respeitada pela lei do Orçamento, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 106.º da Constituição e do artigo 3.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as posteriores alterações, tem valor reforçado, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição.

**4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que não existe qualquer iniciativa legislativa ou petição versando sobre idêntica matéria.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

### PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 124/XII/2.<sup>a</sup> – “*Procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 6 de fevereiro de 2013

O Deputado Autor do Parecer



Duarte Pacheco

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, bem como o parecer remetido pelo Tribunal de Contas.

## Nota Técnica

### **Proposta de Lei n.º 124/XII/2.ª (GOV)**

**Procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.**

Data de admissão: 11 de janeiro de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

### **Índice**

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Joana Figueiredo e Maria João Costa (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Fernando Marques Pereira (DILP) e Maria Teresa Félix (BIB).

Data: 22 de janeiro de 2013.

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

A proposta de lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 10 de janeiro de 2013, tendo sido admitida e anunciada em sessão plenária de 11 de janeiro de 2013. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) a 11 de janeiro de 2013, para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida no dia 16 do mesmo mês, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Duarte Pacheco (PSD).

Na exposição de motivos da proposta de lei, o Governo recorda que a iniciativa em apreço decorre do compromisso por este assumido, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal e sucessivas atualizações, de proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) até ao final de 2012<sup>2</sup>, com o objetivo de “transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais”<sup>3</sup>, cujas regras – que complementam o enquadramento do Pacto de Estabilidade e Crescimento – constam do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária; e da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados membros. Em particular, as medidas objeto de transposição para o enquadramento jurídico interno reportam-se à dimensão preventiva em matéria de sustentabilidade de finanças públicas e, concretamente, aos requisitos orçamentais dos Estados-membros, termos em que o presente processo de revisão da LEO pretende acolher “em sede própria as regras para a definição do quadro orçamental plurianual das Administrações Públicas e regras de correção face ao seu incumprimento”, em particular quanto à “transposição para o ordenamento jurídico interno das regras referentes ao mecanismo de correção de desvio significativo”.

Recorde-se a organização sistemática da Lei de Enquadramento Orçamental atualmente em vigor:

- Título I: Objeto, âmbito de valor da lei
- Título II: Princípios e regras orçamentais
- Título II-A: Processo orçamental<sup>4</sup>
- Título III: Conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado<sup>5</sup>
  - Capítulo I: Conteúdo e Estrutura
  - Capítulo II: Lei do Orçamento do Estado

---

<sup>2</sup> A referência constante do relatório da Comissão Europeia na sequência da 6.ª avaliação do PAEF (página 60) refere “Review the Budget Framework Law to take account of the reinforced EU fiscal framework and the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (fiscal compact). The revised law will also accommodate the developments in the regional and local financing laws. [Q4-2012] Conduct a review of the Budget Framework law to enhance budgetary procedures and principles of budgetary management, reinforce accountability, transparency and simplification. [Q4-2013]”.

<sup>3</sup> Ver desenvolvimentos adiante, na parte III da presente Nota Técnica - enquadramento no plano da União Europeia.

<sup>4</sup> Introduzido pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

<sup>5</sup> Alterado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio (introdução da Secção sobre Orçamentação de Base Zero).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Título III-A: Execução Orçamental<sup>6</sup>
  - Capítulo I: Execução orçamental
  - Capítulo II: Alterações orçamentais
  - Capítulo III: Controlo orçamental e responsabilidades financeiras
- Título IV: Contas
- Título V: Estabilidade Orçamental<sup>7</sup>
  - Capítulo I: Objeto e âmbito
  - Capítulo II: Estabilidade orçamental
  - Capítulo III: Garantias da estabilidade orçamental
- Título VI: Disposições Finais

Com a presente proposta de lei, o Governo pretende alterar a redação dos seguintes artigos:

- Artigo 12.º-D (Quadro plurianual de programação orçamental):

| Redação em vigor  | Redação proposta pelo Governo  |
|---|--|
| <p>1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental.</p> <p>2 - A proposta referida no número anterior deve ser apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado apresentada após tomada de posse do Governo.</p> <p>3 - O quadro plurianual de programação orçamental é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento a que se refere o artigo 12.º-B.</p> <p>4 - O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da</p> | <p>1 - O Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, o qual contém, nomeadamente:</p> <p>a) Uma descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas, distribuídas pelas rubricas mais relevantes em termos de despesas e receitas, revelando a forma como é realizado o ajustamento aos objetivos orçamentais a médio prazo em comparação com as projeções baseadas em políticas que não sofreram alterações;</p> <p>b) Uma avaliação do modo como, atendendo ao seu impacto direto a longo prazo sobre as finanças das administrações públicas, as políticas previstas poderão afetar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.</p> <p>2 - [...].</p> <p>3 - [...].</p> <p>4 - [...].</p> |

<sup>6</sup> Introduzido pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

<sup>7</sup> Introduzido pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

|   |  |
|---|--|
| <p>administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.</p> <p>5 - O quadro plurianual de programação orçamental define ainda os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.</p> <p>6 - As leis de programação financeira e as transferências efetuadas no âmbito da lei de financiamento da segurança social ficam sujeitas aos limites resultantes da aplicação dos n.os 4 e 5.</p> <p>7 - As despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública estão apenas sujeitos aos limites que resultam da aplicação do n.º 4.</p> <p>8 - Os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respetivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com regras a definir pelo Governo.</p> <p>9 - A dotação provisional prevista no n.º 5 do artigo 8.º concorre para os limites a que se refere o n.º 4 e pode destinar-se a despesas de qualquer programa.</p> | <p>5 - [...].</p> <p>6 - O quadro plurianual de programação orçamental contém, também, as projeções de receitas gerais e próprias dos organismos da administração central e do subsetor da segurança social para os quatro anos seguintes.</p> <p>7 - [Anterior n.º 6].</p> <p>8 - [Anterior n.º 7].</p> <p>9 - [Anterior n.º 8].</p> <p>10 - [Anterior n.º 9].</p> <p>11 - O desvio aos limites e previsões referidos no presente artigo, ou a alteração do quadro plurianual de programação orçamental que modifique os valores dos referidos limites e previsões, são objeto de comunicação por parte do Governo à Assembleia da República.</p> |
|---|--|

- Artigo 36.º (Conteúdo do relatório):

| Redação em vigor  | Redação proposta pelo Governo       |
|---|-------------------------------------|
| <p>1 - O relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta.</p> <p>2 - O relatório referido no número anterior</p> | <p>1 - [...].</p> <p>2 - [...].</p> |

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

|  |   |
|--|---|
| <p>inclui a análise dos principais elementos relativos aos seguintes aspetos:</p> <p>a) Evolução e projeções dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento do Estado;</p> <p>b) Evolução da situação financeira do sector público administrativo e, em particular, do Estado, incluindo serviços integrados, serviços e fundos autónomos e sistema de solidariedade e segurança social;</p> <p>c) Linhas gerais da política orçamental;</p> <p>d) Adequação da política orçamental proposta às obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia e da União Económica e Monetária;</p> <p>e) Impacte orçamental das decisões relativas às políticas públicas;</p> <p>f) Medidas de racionalização da gestão dos dinheiros e outros valores públicos;</p> <p>g) Outras matérias relevantes para a apresentação e justificação das principais decisões e políticas orçamentais propostas.</p> | <p>3 - O relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado inclui um mapa comparativo entre as previsões macroeconómicas e orçamentais utilizadas e as previsões efetuadas por outros organismos, nomeadamente, pela Comissão Europeia, devendo as diferenças significativas apuradas ser explicadas de forma fundamentada.</p> <p>4 - As previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado devem incidir sobre a trajetória das principais variáveis orçamentais a partir de diferentes pressupostos de crescimento e taxas de juros.</p> <p>5 - As variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes.</p> |
|--|---|

- Artigo 68.º (Informação a prestar pelos municípios e regiões autónomas):

| Redação em vigor  | Redação proposta pelo Governo |
|---|-------------------------------|
| <p>Com o objetivo de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os municípios e as regiões autónomas devem remeter ao Ministério das Finanças, nos termos e com a periodicidade a definir no decreto-lei de execução orçamental, os seguintes elementos:</p> | <p>[...]:</p>                 |

|   |   |
|---|---|
| a) Orçamentos e contas trimestrais e contas anuais;<br>b) Informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública. | a) [...];<br>b) [...];<br>c) Informação sobre a execução orçamental, nomeadamente, os compromissos assumidos, os processamentos efetuados e os montantes pagos, bem como a previsão atualizada da execução orçamental para todo o ano e os balancetes que evidenciem as contas das classes de disponibilidades e de terceiros, com regularidade mensal. |
|---|---|

Adicionalmente, o Governo pretende aditar os novos artigos:

- Artigo 10.º-D (Princípio da sustentabilidade),
- Artigo 10.º-E (Princípio da economia, eficiência e eficácia),
- Artigo 10.º-F (Princípio da responsabilidade),
- Artigo 10.º-G (Limite da dívida pública),
- Artigo 10.º-H (Regra do saldo orçamental estrutural),
- Artigo 17.º-A (Pagamento de juros e amortização da dívida pública),
- Artigo 72.º-B (Desvio significativo),
- Artigo 72.º-C (Mecanismo de correção do desvio), e
- Artigo 72.º-D (Situações excecionais).

Pretende ainda o Governo que os novos artigos 72.º-B, 72.º-C e 72.º-D sejam integrados no Título III-A, num novo Capítulo IV – Desvio significativo e mecanismo de correção.

Recorde-se que, de acordo com o estatuído no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, que procedeu à terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, “O Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril de cada ano, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano”, com exceções previstas pelas disposições constantes dos artigos 12.º-E e 12.º-H (na redação atual da LEO). Esta proposta de lei tem sido, regra geral, apresentada à Assembleia da República aquando da submissão, pelo Governo, da proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado, termos em que o legislador poderá ponderar a adaptação da norma à prática que tem vindo a ser seguida.

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

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 3 de janeiro de 2013, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos (alguns dos quais divididos em números e alíneas), tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos. O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que *“as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*. Por sua vez, 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, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, 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”* e no n.º 2 do mesmo artigo 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”*.

Refira-se que da exposição de motivos não consta qualquer menção a eventuais consultas feitas pelo Governo, nem foram enviados à Assembleia da República quaisquer pareceres, contributos ou outros elementos informativos resultantes de eventuais audições ou consultas.

Tal como referido anteriormente, por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado nesta mesma data, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª) e foi determinada a promoção da audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. A discussão na generalidade desta proposta de lei encontra-se agendada para o dia 6 de fevereiro de 2013<sup>8</sup>.

Por último, cumpre observar que a matéria em causa integra as matérias da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea r) do artigo 164.º da Constituição da República, e que a lei de enquadramento orçamental, por dever ser respeitada pela lei do Orçamento, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 106.º da Constituição e do artigo 3.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as posteriores alterações, tem valor reforçado, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição.

---

<sup>8</sup> Cfr. Súmula n.º 46 da Conferência de Líderes de 16 de janeiro de 2013.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa proceder à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Assim, o título observa igualmente o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, que prevê que “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”<sup>9</sup>.

No que concerne à vigência, o artigo 6.º da proposta de lei determina que a lei “entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”, observando assim o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

É ainda de referir que a lei formulário, no n.º 2 do artigo 6.º, prevê que “sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações” e, na alínea b) do n.º 4 do mesmo artigo, que se deve igualmente proceder à republicação quando “o legislador assim o determinar, atendendo à natureza do ato”. Entenderam os proponentes, no artigo 5.º da proposta de lei, determinar a republicação, em anexo, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, à semelhança do que tem acontecido em várias leis que procederam a alterações à lei de enquadramento orçamental<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Com efeito, a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, foi já alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, que a republicou, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, que a republicou, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, que a republicou.

<sup>10</sup> Das seis alterações à lei de enquadramento orçamental, em três delas foi feita a republicação da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as respetivas alterações (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e Leis n.ºs 48/2004, de 24 de agosto, e 52/2011, de 13 de outubro).

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto (“Lei da estabilidade orçamental – Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, segunda alteração à Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro, e quinta alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de agosto”), e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, e 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, estabeleceu as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo – “Lei de enquadramento orçamental.”

Importa referir a quarta atualização do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica Memorando de Entendimento, de 27 de junho de 2012, que reflete a vontade do Governo português de proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, tendo em conta as exigências do novo enquadramento orçamental comunitário e do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (artigos 3.º a 8.º do Pacto Orçamental, conforme desenvolvimento no ponto seguinte da presente Nota Técnica), tendo igualmente em conta as alterações propostas às leis das finanças regionais e locais.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Tal como suprarreferido, nos termos da exposição de motivos da presente iniciativa legislativa o Governo assumiu o compromisso de proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental com o objetivo de “*transportar para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais*”, expressas no Pacto Orçamental, mais concretamente nos artigos 3.º a 8.º do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e na Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-membros.

#### **Diretiva n.º 2011/85/UE**

O primeiro pacote legislativo do quadro de governação económica reforçada consigna uma reforma substancial do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>11</sup>, tornando mais exigentes várias regras do quadro de governação económica já existente, e introduzindo nova legislação. Este pacote é composto por seis diplomas:

---

<sup>11</sup> O Pacto de Estabilidade e Crescimento abrangia, inicialmente, o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, ambos de 7 de julho de 1997.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- Três regulamentos<sup>12</sup> e a diretiva *supra*, relativos às questões orçamentais, que visam o efetivo respeito pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e uma coordenação reforçada da política orçamental,
- Dois regulamentos respeitantes aos desequilíbrios macroeconómicos excessivos, tendo os regulamentos entrado em vigor em 13 de dezembro de 2011<sup>13</sup>.

Relativamente à Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados membros, cuja transposição se pretende assegurar com a presente proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, cumpre salientar os seguintes aspetos.

A presente Diretiva estabelece, em complemento das medidas relativas ao reforço do Pacto de Estabilidade e Crescimento, normas específicas aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-membros, necessárias para assegurar o cumprimento de certas normas de qualidade, o respeito pelos valores de referência constantes do Tratado relativamente ao défice e à dívida pública e que permitam que sejam consistentes com os objetivos orçamentais de médio prazo estabelecidos a nível da União.

Neste sentido a Diretiva prevê um conjunto de exigências mínimas a respeitar pelas autoridades na elaboração dos quadros orçamentais nacionais, devendo os Estados-membros neste contexto dar cumprimento, nomeadamente, aos seguintes requisitos:

- Assegurar no que respeita aos sistemas nacionais de contabilidade pública, que “os sistemas contabilísticos abrangam, de forma integral e consistente, todos os subsectores da administração pública e que contenham a informação necessária para aplicação das normas contabilísticas do SEC 95, que “estes sistemas de contabilidade pública estão sujeitos a procedimentos internos de controlo e auditoria”, que seja garantida “a divulgação regular e atempada dos dados orçamentais relativos a todos os subsectores da administração públicos”, bem como a fiabilidade e imparcialidade das previsões macroeconómicas e orçamentais que baseiam o planeamento orçamental;
- Estabelecer, de acordo com as exigências nela previstas, regras orçamentais numéricas conducentes ao cumprimento dos limiares do défice e da dívida pública, em conformidade com o TFUE num contexto plurianual para o conjunto da administração pública e que sejam conformes com o objetivo orçamental de médio prazo;

---

<sup>12</sup> Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro, Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas e Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

<sup>13</sup> Informação detalhada disponível em:

[ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm), em [ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six\\_pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm) e em “Report on Public finances in EMU 2012”, Parte 2 - “Evolving budgetary surveillance”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- Estabelecer “um quadro orçamental eficaz, credível, a médio prazo que facilite a adoção de um horizonte de planeamento orçamental de, pelo menos, três anos, a fim de assegurar que o planeamento orçamental nacional se inscreve numa perspetiva de planeamento orçamental plurianual”, e que preveja procedimentos para incluir os elementos especificados na diretiva, permitindo que o planeamento orçamental nacional seja compatível com as vertentes preventiva e corretiva do PEC;
- Assegurar a compatibilidade do orçamento com as disposições do quadro orçamental a médio prazo, devendo nomeadamente as projeções e prioridades em termos de receitas e despesas resultantes do quadro orçamental a médio prazo constituir a base para a preparação do orçamento anual;
- Assegurar, para garantia de maior eficácia na promoção da disciplina orçamental e na transparência das finanças públicas, que sejam respeitados diversos requisitos, entre os quais se conta, a aplicação dos procedimentos previstos nesta diretiva a todos os subsectores da administração pública, a “implementação de mecanismos adequados de coordenação entre estes por forma a assegurar a cobertura exaustiva e coerente de todos esses subsectores no planeamento orçamental”, a integração “no processo regular de orçamentação de todas as operações dos fundos e organismos que não fazem parte dos orçamentos ordinários a nível dos subsectores, a prestação de informação detalhada sobre diversos aspetos referidos na diretiva, nomeadamente sobre o impacto das despesas fiscais nas receitas e eventuais passivos, a publicação “relativamente a todos os subsectores da administração pública de informações pertinentes sobre passivos eventuais com impacto potencialmente elevado nos orçamentos públicos, [...] e de “informações sobre as participações da administração pública no capital de empresas privadas e públicas, de montantes economicamente significativos”.

Os Estados-membros deverão adotar as disposições nacionais de transposição desta diretiva até 31 de dezembro de 2013, tendo contudo sido decidido, na sequência do acordo dos Chefes de Estado e de Governo da área do euro, de julho e outubro de 2011, “*antecipar a transposição da Diretiva 2011/85/UE para o final de 2012 e continuar a reforçar a governação orçamental, em especial através da introdução, na legislação nacional de todos os Estados-Membros da área do euro, de regras relativas ao equilíbrio estrutural das finanças públicas e de mecanismos de correção automática.*”

Saliente-se igualmente que dado que a persistência das dificuldades tornou patente a dimensão e as potenciais consequências das repercussões recíprocas entre as situações económicas e orçamentais dos Estados-Membros da área do euro, a Comissão apresentou, em 23 de novembro de 2011, em complemento das novas medidas de governação económica atrás referidas, o segundo “pacote legislativo” de governação económica composto de duas propostas de regulamento<sup>14</sup> que visam completar as disposições existentes do Pacto de

---

<sup>14</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-membros da área do euro (COM/2011/821) e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro (COM/2011/819). Para informação sobre o estado do processo legislativo e a

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Estabilidade e Crescimento reforçado e aumentar o controlo da disciplina orçamental em todos os membros da zona Euro, e especialmente daqueles que apresentam défices excessivos, que estão em situação ou em risco de instabilidade financeira ou que são objeto de programa de assistência financeira.

### Pacto Orçamental

Neste particular saliente-se que o aprofundamento da crise da dívida soberana em 2011 e 2012 motivou para além da adoção do conjunto de medidas legislativas, atrás referidas, relativas ao reforço da supervisão económica e financeira, em particular na zona Euro, a ratificação do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), assinado por 25 Estados-membros e que entrou vigor em 1 de janeiro de 2013<sup>15</sup>.

Com efeito, o Conselho Europeu de 9 de dezembro de 2011, reconhecendo o agravamento da situação económica e financeira, insta à plena implementação da nova governação económica e reitera a necessidade de continuar com as reformas estruturais e os esforços de consolidação orçamental preparando, desta forma, o terreno para um regresso ao crescimento sustentável e contribuir assim para aumentar a confiança a curto prazo.

Ao assinarem este Tratado as Partes Contratantes *“acordaram em reforçar o pilar económico da união económica e monetária, adotando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental mediante um pacto orçamental, a reforçar a coordenação das suas políticas económicas e a melhorar a governação da área do euro, apoiando assim a realização dos objetivos da União Europeia em matéria de crescimento sustentável, emprego, competitividade e coesão social.”*

No que concerne especificamente ao Pacto Orçamental (artigos 3.º a 8.º) as Partes Contratantes comprometem-se a aplicar um conjunto de regras específicas com o objetivo de assegurar a disciplina orçamental, nomeadamente, uma “regra de equilíbrio orçamental” e um mecanismo automático de correção. A este respeito cumpre destacar os seguintes aspetos:

- Em conformidade com o artigo 3.º, a situação orçamental das administrações públicas dos Estados contratantes deve ser equilibrada ou excedentária, devendo as regras

---

posição das instituições nele intervenientes, consultar as respetivas fichas de processo legislativo em [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0386\(COD\)&l=FR](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0386(COD)&l=FR) e [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0385\(COD\)&l=fr](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0385(COD)&l=fr). Ambas as iniciativas foram escrutinadas pelas Comissões de Orçamento, Finanças e Administração Pública e de Assuntos Europeus da Assembleia da República, encontrando-se disponíveis os respetivos pareceres em [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110385/ptass.do?applNg=PT](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110385/ptass.do?applNg=PT) e [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110386/ptass.do?applNg=PT](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110386/ptass.do?applNg=PT). Informação detalhada sobre estes regulamentos disponível em [ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm), em [ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six\\_pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm) e em [“Report on Public finances in EMU 2012”, Parte 2 - “Evolving budgetary surveillance”](#).

<sup>15</sup> A ver com interesse a análise do Pacto Orçamental disponível no ponto 5 da Parte 2 do documento [“Report on Public finances in EMU 2012”](#).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

consignadas para o efeito no n.º 1 do artigo 3.º produzir efeitos no direito nacional o mais tardar um ano após a entrada em vigor do presente Tratado, isto é em 2014, através de disposições vinculativas e de carácter permanente, cujo respeito e cumprimento possam ser plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais;

- Nos termos do Tratado, considera-se que a regra *supra* é respeitada “se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico do país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite inferior de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado”<sup>16</sup>. A trajetória de ajustamento para a consecução deste objetivo é avaliada anualmente no contexto do Semestre Europeu;
- De acordo com a vertente preventiva do PEC revisto, os Estados-membros devem assegurar uma rápida convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo, sendo este prazo proposto pela Comissão Europeia tendo em conta os riscos para a sustentabilidade específicos do país em causa e os progressos neste sentido avaliados pela Comissão nos termos previstos;
- Os Estados-membros que apresentem uma relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado significativamente inferior a 60%, bem como riscos reduzidos para a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo, podem atingir um défice estrutural de, no máximo, 1% do produto interno bruto a preços de mercado;
- Caso seja detetado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento é automaticamente acionado um mecanismo de correção, devendo os Estados-membros introduzir na legislação nacional as normas sobre este mecanismo de correção, previstas no artigo n.º 2 do artigo 3.º do Tratado. De acordo com este artigo os mecanismos de correção devem ser instituídos “com base em princípios comuns a propor pela Comissão Europeia quanto, designadamente, ao carácter, dimensão e escalonamento no tempo das medidas corretivas a adotar, mesmo no caso de circunstâncias excecionais, e ao papel e independência das instituições responsáveis, a nível nacional, por controlar o cumprimento das regras”<sup>17</sup>;
- Caso um Estado-membro contratante seja sujeito a um procedimento relativo aos défices excessivos, deve instituir um programa de parceria orçamental e económica que especifique as reformas estruturais que tem de adotar e aplicar para assegurar uma correção efetiva e sustentável do seu défice excessivo. Estes programas serão submetidos à aprovação do Conselho e da Comissão e a sua aplicação será acompanhada segundo as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- Devem ser comunicados pelas Partes Contratantes ao Conselho da UE e à Comissão Europeia os respetivos planos de emissão da dívida pública;

---

<sup>16</sup> Para efeitos do TCEG, a definição de “saldo estrutural anual das administrações públicas” é a que se encontra prevista no artigo 3.º, n.º 3, alínea a).

<sup>17</sup> Para efeitos do TCEG, a definição de “circunstância excecionais” é a que se encontra previsto no artigo 3.º, n.º 3, alínea b).

- A transposição da regra de equilíbrio orçamental pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Justiça da UE, sendo que o acórdão do Tribunal de Justiça é vinculativo, podendo ser seguido de sanções pecuniárias se o Estado-membro em causa não lhe der execução.

### Aplicação do Pacto Orçamental

Em conformidade com o n.º 2 do artigo 3.º do TCEG, os mecanismos de correção devem ser instituídos *“com base em princípios comuns a propor pela Comissão Europeia quanto, designadamente, ao caráter, dimensão e escalonamento no tempo das medidas corretivas a adotar, mesmo no caso de circunstâncias excecionais, e ao papel e independência das instituições responsáveis, a nível nacional, por controlar o cumprimento das regras”*.

Neste contexto foi apresentada pela Comissão em 20 de junho de 2012 uma Comunicação<sup>18</sup> (COM/2012/342), que se integra na aplicação do Tratado, e que apresenta os sete princípios comuns subjacentes aos mecanismos de correção nacionais. Estes princípios *“abrangem as questões fundamentais a contemplar na conceção dos mecanismos de correção, incluindo o seu estatuto jurídico, a sua coerência com o quadro da UE, o acionamento dos mecanismos, a natureza da correção em termos de dimensão e calendário, os seus instrumentos operacionais, o funcionamento de eventuais cláusulas de exceção e a função e independência das instituições de controlo.”*

Saliente-se por último que foi publicada em 28 de novembro de 2012 a Análise Anual do Crescimento de 2013<sup>19</sup>, **ponto de partida para o Semestre Europeu relativo a 2013, que assegura que os Estados-membros alinhem as suas políticas económicas e orçamentais com o PEC e a estratégia Europa 2020**, e ainda que, em conformidade com o acordado no Conselho Europeu de 13/14 de dezembro de 2012, a prioridade imediata no contexto do roteiro para a plena realização da União Económica e Monetária, consiste em completar e implementar o quadro para uma governação económica mais forte, nomeadamente o primeiro e segundo pacotes sobre a governação económica e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária<sup>20</sup>.

### Código de Conduta sobre a implementação do PEC

As especificações sobre a implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, nomeadamente no que respeita à vertente preventiva do PEC (objetivo orçamental de médio prazo, trajetória de ajustamento e desvios em relação a este objetivo ou respetiva trajetória de

---

<sup>18</sup> Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República (Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e Comissão de Assuntos Europeus) em 10.10.2012, estando o parecer final disponível em [www.ipex.eu/PEXL-WEB/scrutiny/COM20120342/ptass.do?appLng=PT](http://www.ipex.eu/PEXL-WEB/scrutiny/COM20120342/ptass.do?appLng=PT).

<sup>19</sup> A este propósito refira-se que Análise Anual do Crescimento de 2013 (COM/2012/750) está a ser escrutinada pelas Comissões de Orçamento, Finanças e Administração Pública e de Segurança Social e Trabalho.

<sup>20</sup> Informação detalhada sobre as matérias abordadas nesta parte da Nota Técnica relativamente ao enquadramento do tema no plano da União Europeia disponível em [ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm) e “Report on Public finances in EMU 2012”.

ajustamento) e ao procedimento aplicável em caso de défice excessivo (relatório da Comissão previsto no artigo 126.º do TFUE, decisão da existência de um défice excessivo e correção de um défice excessivo) estão reunidas no Código de Conduta<sup>21</sup>, tal como atualizado (3 de setembro de 2012).

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e França.

- ESPAÑA**

O artigo 134º da Constitución Española, determina que cabe ao Governo a elaboração do Orçamento do Estado e às Cortes Gerais a sua análise, emenda e aprovação.

O Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, estabelece os princípios orientadores para a definição da política orçamental no sector público, com o objectivo de alcançar a estabilidade e o crescimento económico no âmbito da União Económica e Monetária, e determina os procedimentos necessários para a aplicação efectiva do princípio da estabilidade orçamental, de acordo com os princípios decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento, com o propósito de coordenar o planeamento geral da actividade económica.

A Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, tem por objeto a regulação do processo orçamental, económico, financeiro e contabilístico do sector público.

- FRANÇA**

A Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, é o texto que determina o quadro jurídico das *lois de finances* e tem como objectivo estabelecer, para um exercício de um ano, a natureza, o montante e a afectação dos recursos e despesas do Estado, assim como o equilíbrio orçamental e financeiro.

A Constituição organiza as principais etapas do processo legislativo relativas à aprovação do Orçamento do Estado (artigo 47º). No entanto, é a Loi organique relative aux lois de finances, que especifica com maior precisão o procedimento próprio para adopção das *lois de finances*.

#### IV. **Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

- **Iniciativas legislativas**

---

<sup>21</sup> "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes".

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente qualquer iniciativa legislativa sobre a mesma matéria.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente quaisquer petições sobre esta matéria.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias**

Em 16 de janeiro de 2013, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (Assembleias Legislativas), nos termos estatuidos pela Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Nos termos da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e no artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve a Comissão promover a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Os pareceres resultantes das consultas serão publicitados na página internet da proposta de lei.

- **Consultas facultativas**

Sugere-se o pedido de pronúncia do Tribunal de Contas, nomeadamente tendo em consideração anteriores debates sobre a Lei de Enquadramento Orçamental e a eventuais contributos do Tribunal no âmbito de uma sua alteração. O parecer, quando remetido à Comissão, será publicitado na página internet da iniciativa.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Nos termos do estatuído no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro e no n.º 2 do artigo 188.º do RAR, não se afigura como necessário o envio, à Assembleia da República, de documentação referente aos trabalhos preparatórios da iniciativa legislativa em apreço.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Eventuais contributos que sejam remetidos à Comissão serão publicitados na página internet da iniciativa.

**VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar os eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.





# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

O Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública veio convidar o Tribunal de Contas a pronunciar-se sobre a Proposta de lei 124/XII/2ª (GOV), que procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

Assim, apresenta-se o Parecer solicitado:

## I – ENQUADRAMENTO GERAL

- 1- O Governo assumiu, no âmbito do Memorandum de Entendimento, o compromisso de proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela lei 91/2001, de 20 de Agosto - entretanto objeto de seis alterações - a fim de transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia de governação orçamental.
- 2- O **Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Europeia e Monetária (TECG)** prevê (artigo 3º n.ºs 1 e 2) que os Estados Membros (EM) da UE devem introduzir na legislação normas sobre um mecanismo de correção orçamental que seja acionado automaticamente se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento. E, esse mecanismo de correção, deve ser consagrado no direito nacional *“através de disposições vinculativas e de caráter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais”*
- 3- A Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011 visa harmonizar os requisitos respeitantes às regras e procedimentos que constituem os quadros orçamentais dos EM e em particular especificar as medidas a tomar em caso de procedimento relativo aos défices excessivos, para cumprimento das disposições do Protocolo (nº12) anexo ao tratado da UE e ao tratado sobre o funcionamento da UE. (Vide considerando 1)
- 4- Estipulando o n.º 2 do art.º 3º do TECG que os mecanismos de correção a instituir pelos EM devem assentar em princípios comuns a propor pela Comissão Europeia, esta adotou uma iniciativa não legislativa - a Comunicação da Comissão - COM (2012)342 - através da qual estabeleceu 7 princípios comuns aos mecanismos de correção orçamental nacionais. Os princípios abrangem as questões fundamentais a contemplar na conceção dos mecanismos de correção, a saber:
  - O estatuto jurídico
  - A coerência com o enquadramento da UE
  - O acionamento dos mecanismos
  - A natureza da correção em termos de dimensão e calendário

*LCW*



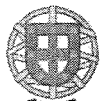
# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

- Os instrumentos operacionais
  - O funcionamento de eventuais cláusulas de exceção; e
  - A função e independência das instituições de controlo (de supervisão)
- 5- A Proposta de lei 124/XII/2ª GOV visa adaptar a LEO às exigências decorrentes da Diretiva 2011/85/UE e do Pacto Orçamental a que Portugal se vinculou mediante a assinatura do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária. Importa, assim, perceber se a atual proposta de lei responde a essas exigências, devendo ainda as alterações ser confrontadas com o quadro jurídico-constitucional vigente, o qual se impõe ao legislador.
- 6- É parecer do Tribunal de Contas que esta iniciativa legislativa é positiva, sendo os motivos bem delineados no seu preâmbulo indispensáveis à solidez, ao equilíbrio e à sustentabilidade das finanças públicas. Tais motivos estão plasmados nas alterações e nos aditamentos que são propostos.
- 7- Afigura-se-nos pertinente aproveitar a presente iniciativa legislativa para reiterar a disponibilidade do Tribunal de Contas para antecipar a entrega do Parecer sobre a Conta Geral do Estado à Assembleia da República, dependendo da data de apresentação da mesma pelo Governo.

## II - APRECIACÃO NA GENERALIDADE

- 8- A matéria versada na Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro, bem como na proposta de Lei, ora em análise, tem a maior importância para o TC, sobretudo na vertente da sua atividade que se prende com a emissão do Parecer sobre a CGE. De tal modo que, para futuro, o controlo a realizar nesse âmbito terá necessariamente de ter em conta as disposições daquela Diretiva que venham a ser aprovadas em sede de LEO. Veja-se, por exemplo, o art.º 10º da Diretiva quando estabelece que o orçamento anual deve ser compatível com as disposições do quadro orçamental a médio prazo. **Competirá ao TC ter em atenção esta compatibilidade.**
- 9- Em particular, merece uma especial atenção o contributo que as Recomendações do TC, ditadas em sede do Parecer sobre a CGE, podem dar no âmbito **do processo de elaboração do Orçamento de Estado.**
- 10- Com efeito, para que este contributo possa ser mais efetivo, seria oportuno que esta alteração da LEO incluísse, nos elementos a ter em conta para efeitos do processo de elaboração do OE, quer a última CGE apresentada, quer o Parecer que sobre a mesma foi emitido pelo Tribunal de Contas.



# Tribunal de Contas

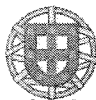
*Comissão Permanente*

- 11- Em França, por exemplo, a lei obriga que a CGE do ano (n-1) seja votada pelo Parlamento antes da discussão do projeto de lei do Orçamento para o ano (n+1).
- 12- Como referido em 7, o próprio Tribunal de Contas já declarou estar “disponível para antecipar a data de emissão do seu parecer **na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da conta pelo Governo**” (Vide p. I do Parecer sobre a CGE de 2011).
- 13- O Tribunal estaria, assim, disponível para emitir o seu Parecer até 30 de Setembro do ano seguinte àquele a que respeite a Conta Geral do Estado, se o Governo a apresentasse à Assembleia da República até 31 de Março. Pensamos que esta seria uma medida apta a contribuir para previsões orçamentais mais realistas e para uma discussão mais frutífera dos projetos de leis do Orçamento.
- 14- A matéria desta Proposta de Lei reveste-se de grande interesse para este Tribunal também na medida em que a ele compete, *maxime* na vertente da fiscalização sucessiva, assegurar que **as regras de contabilidade**, das quais depende, em muito, a fiabilidade e a correção quer das previsões quer das estatísticas, são **comuns a todos os subsectores da administração pública** (vide art.ºs 3º e 12º da Diretiva).
- 15- A este respeito é de salientar o esforço do TC para os serviços públicos aplicarem o POCP e os planos setoriais e bem assim as melhores práticas de contabilidade. Leia-se, a título de exemplo o ponto 11 da síntese do Parecer sobre a CGE de 2011:

*11. Em 2011, catorze anos após a sua aprovação, apenas 50,2% dos serviços utilizava POCP ou plano sectorial, estando a sua total utilização prevista para 2013. No entanto, o Tribunal entende que a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.*

- 16- Apesar do recorrente reparo do TC, mantém-se a mesma redação do art.º 37º nº 2 da Lei 91/2001, **sem que haja a previsão de sanção para os serviços incumpridores:**

*“2 - A apresentação dos elementos informativos sobre a situação patrimonial dos serviços e fundos autónomos depende da aplicação a cada um do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).”*



# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

17- Sublinha-se, aliás, que nos termos do considerando 7 da Diretiva, a compilação prévia de dados de tesouraria ou equivalentes, que é fornecida pela contabilidade de exercício, pode desempenhar um papel preponderante no reforço atempado do controlo orçamental por forma a **evitar a deteção tardia de erros orçamentais significativos**.

18- Por último, chama-se a atenção para o art.º 4º da Diretiva 2011/85/UE.

Por exemplo, segundo o nº 5 do citado artigo “[o]s Estados-Membros devem identificar a instituição que é responsável pela elaboração das previsões macroeconómicas e orçamentais, e tornar públicas as previsões oficiais macroeconómicas e orçamentais elaboradas para efeitos de planeamento orçamental, incluindo as metodologias, os pressupostos e os parâmetros relevantes subjacentes a essas previsões. [...]”.

Contudo, a instituição responsável pela elaboração de tais previsões não está identificada na Proposta de Lei.

Pensamos, pois, que as normas do capítulo VI da Diretiva 2011/85/UE [*Transparência nas finanças da Administração Pública e Quadros Orçamentais Abrangentes*] não estão adequadamente transpostas, sem aparente justificação, cabendo referir que o Tribunal sublinhou no seu Parecer sobre a CGE 2011 a necessidade de a proposta de orçamento se reportar a previsões credíveis.

Recomendação 1 – PCGE/2011

*“O Planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómicas”*

### III - APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

19- O Tribunal tem uma posição favorável face às medidas que estabelecem uma maior exigência na prossecução dos objetivos definidos para alcançar finanças públicas sustentáveis. Vejam-se, por exemplo, os artigos seguintes:

#### 19.1 Artº 12-D

Não só obriga o Governo a apresentar à Assembleia da República uma **proposta de lei** com o **Quadro plurianual de programação orçamental**, como explicita os aspetos principais do respetivo conteúdo.



# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

## 19.2 Art.º 36º - “Conteúdo do Relatório”

Este artigo impõe maiores exigências e detalhe ao nível do conteúdo do Relatório da Proposta de Lei do Orçamento, nomeadamente em sede de previsões macroeconómicas.

Assim, visa assegurar um maior **rigor e transparência no estabelecimento das previsões orçamentais** evitando-se desvios muito significativos ao nível da execução e do *deficit* orçamental, com o conseqüente endividamento.

Por outro lado, impõe uma **fundamentada sustentação técnica dos desvios entre as previsões orçamentais e as previsões de outras entidades internas** (Banco de Portugal, Instituto de Estatística, etc) e **externas** (Comissão Europeia).

A norma permitirá ainda melhorar os desempenhos na **conceção de previsões e mitigação de riscos**, bem como **antecipar resultados**, através de previsões assentes na trajetória das principais variáveis orçamentais a partir de diferentes cenários, pressupostos de crescimento e taxas de juros adequando-se, assim, ao estipulado no artigo 4º da Diretiva 2011/85/UE.

## 19.3 Aditamento da al. c) ao artigo 68.º

De acordo com o aditamento da al. c) ao artigo 68.º, os municípios e as regiões autónomas passam a ter de remeter ao MF:

*[Artigo 68.º c)]*

*“Informação sobre a execução orçamental, nomeadamente, os compromissos assumidos, os processamentos efetuados e os montantes pagos, bem como a previsão atualizada da execução orçamental para todo o ano e os balancetes que evidenciem as contas das classes de disponibilidades e de terceiros, com regularidade mensal.»*

Na versão atual o art.º 68º obriga os municípios e as regiões autónomas a remeter ao MF apenas os seguintes elementos:

- a) Orçamentos e contas trimestrais e contas anuais;*
- b) Informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública.*

*ew* Considera-se positiva a alínea ora proposta, destinada aos **municípios e regiões autónomas**, porquanto ela visa permitir o controlo dos compromissos assumidos, da situação de tesouraria e dos passivos, relativos a ambas as administrações. Este elemento informativo só está previsto, no atual quadro legal, para os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos



# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

autónomos e para a conta do sistema da segurança social (art.º 76º n.º 3 al. j) e n.º 4 al. g) e n.º 5 al. f) da LEO na redação dada pela Lei 52/2011, de 13 de Outubro).

Será útil para o TC poder passar a dispor de informação mais detalhada sobre a execução orçamental destes subsectores da administração pública, a qual é relevante para o controlo das situações de endividamento.

## 19.4 Artigo 10.º-D

Este artigo assume especial importância na medida em que para além de subordinar ao princípio da sustentabilidade todos os subsectores que constituem as Administrações Públicas, incluindo os organismos e entidades que os integram (n.º 1) procede à densificação conceptual do princípio no n.º 2.

*“2 - Entende-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na presente lei e na legislação europeia.”*

20. Os artigos a seguir indicados poderão ser objeto de aperfeiçoamento, nos termos abaixo referidos:

## 20.1 Artigo 10.º-E n.º 2

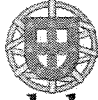
O Tribunal considera ser positiva a introdução, pela primeira vez, na LEO, de uma densificação do Princípio da economia, eficiência e eficácia. É uma mais-valia face às anteriores versões da Lei que apenas lhe faziam alusão (v.g. no art.º 42º n.º 6 al. c) na redação vigente). No entanto, sugere-se, para evitar que tais conceitos técnicos fiquem encerrados de forma demasiado hermética, que o legislador substitua “consistem” por traduzem-se. Propõe-se a seguinte redação:

*“Artigo 10.º-E*

*1 - ...*

*2 - Para efeitos do disposto no número anterior, a economia, eficiência e eficácia traduzem-se na utilização...”*

*deu* Por outro lado, sugerimos que, para reforço do princípio em apreço, seja feita alusão neste artigo à consequência jurídica que advém da sua violação. Assim, propomos o aditamento de um n.º 3 com a seguinte redação:



# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

3 – A violação do disposto nos artigos 10º-E e 42º n.º 6 alínea c) da presente Lei constitui infração financeira punível com multa de valor igual ao previsto nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de Dezembro e Lei n.º 2/2012, de 6 de Janeiro, sem prejuízo da eventual responsabilidade financeira reintegratória.

## 20.2 Artigo 10.º- F n.º 2

A redação proposta no n.º 2 do Artigo 10.º- F sobre o Princípio da responsabilidade [*“O Estado não assume nem é responsável pelos compromissos assumidos pelos subsetores regional e local...”*] causa perplexidade e suscita algumas dúvidas quanto a *ratio legis* da norma, entendendo-se embora o cuidado do legislador com o princípio da independência orçamental das autonomias.

Assim:

- ✓ De acordo com o edifício constitucional o Estado português é um Estado unitário (art.º 6º d CRP).
- ✓ A desresponsabilização financeira do Estado-administração central relativamente aos subsetores regional e local ora prevista, colide com o disposto no art.º 10.º-B, n.º 1, da LEO (solidariedade recíproca).
- ✓ A redação parece incongruente com o n.º 3 do Artigo 10.º-H, da Proposta de Lei, segundo o qual o saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental das Administrações Públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.
- ✓ Os subsetores regional e local contribuem para o cálculo do endividamento nacional, conforme resulta do SEC95 e é reconhecido no art.º 12.º- A da LEO.
- ✓ A Diretiva, no seu artigo 12º estipula que os Estados Membros devem garantir que todas as medidas adotadas **para assegurar o cumprimento** dos capítulos referentes à Contabilidade Pública e Estatísticas (II), às Previsões (III) e às regras orçamentais numéricas (IV) abranjam, de forma coerente e exaustiva, **todos os subsetores da administração pública**.
- ✓ O texto **não responde às exigências da Diretiva**, que determina no seu art.º 13º, n.º 2 *“A fim de promover a responsabilização orçamental, deve ser claramente estabelecida a responsabilidade das autoridades públicas nos diferentes subsetores da administração pública”*. Ora, a Proposta de Lei não estabelece claramente a responsabilidade das autoridades públicas nos diferentes subsetores, antes procede a uma delimitação negativa ao eximir o Estado da responsabilidade pelos compromissos assumidos pelos subsetores regional e local e vice-versa.

*LCR*



# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

- ✓ O texto não se nos afigura compatível com as exigências e obrigações atribuídas ao Governo, designadamente, no âmbito dos artigos 10º- G e 72º- C do Diploma.

Neste contexto, a violação do **Princípio da sustentabilidade**, definido na redação proposta para o nº 2 do artigo 10.º- D, poderia justificar um enquadramento jurídico próprio.

Assim, esta matéria deveria ser regulada ao nível do regime jurídico das infrações financeiras e dos crimes da responsabilidade dos titulares de cargos políticos, onde se retirariam as consequências jurídicas decorrentes de tais infrações. Poderia ser reenquadrada a questão no âmbito da responsabilidade financeira, a aferir em sede própria, com novas sanções específicas.

## 20.3 Artº 10º - H

Sugerimos também para efeitos de melhor identificação do documento que nos nºs 1 e 4 do artigo se acrescente: [Pacto de Estabilidade e Crescimento] *referido no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.*

Por outro lado, a forma de cálculo e os limites do saldo estrutural constantes do nº3 deste artigo suscita dúvidas conceptuais face ao disposto no artº 12º-C nºs 1 e 4 da Lei, devendo usar-se uma fórmula semelhante nos dois casos.

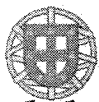
Nesta matéria importaria que ficasse bem definido o conceito de saldo estrutural face às consequências que daí decorrem.

## 20.4 Artº 17º - A nº 1

É muito importante a norma do nº 1 do art.º 17º - A por razões de maior transparência e de maior eficácia no controlo da execução orçamental e do serviço da dívida. Vai também ao encontro do princípio da especificação do OE previsto no art.º 8º da Lei LEO.

Outra informação poderia, no entanto, ser disponibilizada ao Parlamento para garantir uma ainda maior transparência e controlo mais eficaz, como seja a projeção dos encargos e amortizações durante a vida de cada empréstimo contraído, até ao seu total reembolso (art.º 59º nº3 al. e) da LEO). Uma tal informação não vem proposta. Veja-se, a este propósito o teor do ponto 14 da síntese do Parecer do TC sobre a CGE 2011.

*LN* “14. A informação relativa à dívida pública direta que consta na CGE é incompleta e apresenta deficiências.”



# Tribunal de Contas

*Comissão Permanente*

---

20.5 Artº 17º- A, nº 2

Atribui prioridade às despesas com o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública, em nome da garantia da “estabilidade financeira” e da “reputação internacional do Estado Português”. Admite-se que o legislador queira, com esta norma, evitar que se assumam compromissos para novos investimentos que não sejam fundamentais nem prioritários. No entanto, a norma terá de ser contextualizada no edifício constitucional, em que o Estado surge incumbido de tarefas fundamentais (art.º 9.º), bem como prioritárias, nomeadamente nos domínios económico e social (art.º 81.º).

20.6 Alínea b) do Artº 72.º-D

A propósito da alínea b) do Artigo 72.º- D, relativo às situações excecionais em que é admitido desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de ajustamento, decerto que o legislador terá querido a seguinte redação:

*b) De catástrofes naturais ou outras situações excecionais com significativo impacto orçamental;*

Lisboa, em 1 de fevereiro de 2013

O Presidente,

(Guilherme d'Oliveira Martins)

