

Série especial:

**Comissão Eventual
para a Revisão
Constitucional
2022**

LIMITES CONSTITUCIONAIS À DESPESA PÚBLICA



FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título:

Limites Constitucionais à Despesa Pública

Autoria:

Cristina Ferreira, Fernando Bento Ribeiro, Filipa Paixão, Luísa Colaço e Maria João Godinho

Coordenação:

Filipa Paixão

Arranjo e composição gráfica:

Rita Martins

Coleção especial CERC n.º 16 de 17

Data de publicação:

julho de 2023

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º
1200-651 LISBOA

Aviso legal e direitos de autor

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República. O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2023.

Direitos reservados nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 28/2003, de 30 de julho.

ÍNDICE

Nota Prévia.....	4
ALEMANHA	5
BRASIL	7
ESPAÑA	9
FRANÇA	11
ITÁLIA	12

Nota Prévia

Com a finalidade de apoiar os trabalhos da Comissão Eventual de Revisão Constitucional (CERC) criada em 2022, e a solicitação desta, a Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP) iniciou a preparação de um conjunto de estudos, todos de âmbito constitucional, integrados num novo produto informativo denominado «Série especial: Comissão Eventual para a Revisão Constitucional – 2022»¹.

O presente estudo, o décimo sexto desta série, versa sobre os limites constitucionais à despesa pública.

É apresentado o grupo nuclear de países analisados nesta série especial – Alemanha, Espanha, França e Itália –, ao qual foi aditado o ordenamento constitucional do Brasil. A previsão da matéria objeto do presente estudo nas várias Constituições analisadas varia consideravelmente, com a consagração expressa de limites à despesa pública em ordenamentos constitucionais como o alemão, o brasileiro e o espanhol, com a mera referência a princípios financeiros no ordenamento constitucional italiano e com a remissão para a legislação ordinária no ordenamento constitucional francês.

¹ Foram apresentados os Projetos de Revisão Constitucional n.ºs [1/XV/1.ª \(CH\)](#), [2/XV/1.ª \(BE\)](#), [3/XV/1.ª \(PS\)](#), [4/XV/1.ª \(IL\)](#), [5/XV/1.ª \(L\)](#), [6/XV/1.ª \(PCP\)](#), [7/XV/1.ª \(PSD\)](#) e [8/XV/1.ª \(PAN\)](#).

este princípio respeitado se as verbas provenientes de empréstimos não excederem 0,35% do produto interno bruto nominal.

Além disso, prevê-se que, em caso de evolução económica que se afaste da normalidade, os efeitos sobre o Orçamento na expansão e na recessão devem ser tidos em conta simetricamente e que os desvios do endividamento efetivo em relação ao limite de crédito permitido devem ser registados numa conta de controlo. Por outro lado, determina-se que os encargos que excedam o limiar de 1,5% do produto interno bruto nominal têm de ser reduzidos em função do ciclo económico.

Remete-se para lei federal a regulação de outras questões, em especial o ajustamento das receitas e despesas relativas às operações financeiras e o procedimento de cálculo do limite máximo da necessidade líquida anual de financiamento tendo em consideração a evolução conjuntural com base num procedimento de ajustamento cíclico, bem como o controlo e a compensação dos desvios dos empréstimos efetivamente contraídos em relação ao limite normal. Prevê-se no mesmo *Artikel 115* que, em caso de desastres naturais ou emergências excecionais que fujam ao controlo das autoridades e afetem significativamente a situação financeira do Estado, esses limites de crédito podem ser excedidos mediante deliberação tomada pela maioria dos membros do *Bundestag*. Esta deliberação deve ser acompanhada de um plano de amortização, a qual deve ter lugar num prazo razoável.

Refira-se ainda o [Artikel 109a](#), no qual se prevê que, com vista a evitar uma emergência orçamental, pode ser aprovada uma lei federal que determine:

1. A permanente vigilância da política orçamental da Federação e dos *Länder*, através de um órgão comum (o Conselho de Estabilidade - [Stabilitätsrat](#)⁴);
2. As condições e o processo para a constatação de uma emergência orçamental iminente;
3. Os princípios para elaboração e execução de programas que visem evitar essa emergência.

Determina-se no mesmo artigo que, a partir de 2020, o Conselho de Estabilidade é responsável pelo controlo do cumprimento pela Federação e pelos *Länder* das exigências previstas no *Artikel 109 (3)* e que essa monitorização se orienta pelas normas que regulam a disciplina orçamental no âmbito da União Europeia. Prevê-se ainda que as resoluções do Conselho de Estabilidade e os documentos que as fundamentam são publicados.

⁴ Portal do Conselho de Estabilidade também acessível em [inglês](#).

BRASIL

Normas constitucionais pertinentes:	Art. 29	Art. 167
	Art. 29-A	Art. 167-A
	Art. 63	Art. 169
	Art. 99	Art. 234
	Art. 127	Art. 235

Na [Constituição da República Federativa do Brasil](#), o tema da despesa pública é transversal, estando previsto em vários âmbitos.

1. Âmbito local:

- i) O total da despesa do poder legislativo municipal, incluindo os subsídios pagos aos vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, tem por limite as percentagens elencadas no art. 29-A, relativas ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior (I a VI do art. 29-A).
- ii) A Câmara Municipal está impedida de gastar mais de 70 % da sua receita com folhas de pagamento, incluindo despesas com os subsídios pagos aos seus vereadores (§ 1.º do art. 29-A);
- iii) O total da despesa do Município com a remuneração dos vereadores está limitado ao montante de 5 % da receita do Município (VII do art. 29).

2. Âmbito central:

- i) Disposições constitucionais gerais relativas à criação do Estado:
 - a) Vedou-se a possibilidade da União⁵, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta (art. 234);
 - b) Nos dez primeiros anos da criação de Estado, estabeleceu-se um limite de 50 % para as despesas orçamentárias com pessoal (XI do art. 235).
- ii) Processo legislativo: o art. 63 proíbe o aumento de despesa nos projetos da iniciativa exclusiva do Presidente da República (I) e nos projetos sobre a organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público (ii).
- iii) Poder judiciário e Ministério Público: nos termos do § 5º do art. 99 e do § 6 do art. 127, durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver à realização de despesas ou à

⁵ Nos termos do art. 1 da Constituição brasileira, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentais, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

O art. 167 insere-se na secção dedicada ao orçamento anual, sendo que proíbe, entre outros:

1. A realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentais ou adicionais (II);
2. A realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentais ou adicionais (III);
3. A vinculação de uma receita de impostos a um órgão, um fundo ou uma despesa (IV);
4. A transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (VI).

O art. 167-A prevê a possibilidade do recurso, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a um mecanismo de ajuste fiscal nas situações em que, num período de 12 meses, a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes supere 95 %, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O recurso a este mecanismo implica a proibição, entre outros: da concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares (I); da criação de cargos, empregos ou funções que impliquem aumento de despesa (II); da admissão ou da contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as exceções legais (IV); da realização de concursos públicos (V); da criação de despesa obrigatória (VII), ou; da adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação (VIII).

De referir é, ainda, o art. 169 da Constituição brasileira, o qual determina que a despesa com o pessoal ativo e inativo e com os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

ESPAÑA

Normas constitucionais pertinentes: [Artículo 135.](#)

A Constituição espanhola ([Constitución Española](#)⁶) data de 1978 e foi, até hoje, objeto de duas revisões: a primeira ocorrida em 1992 que alterou o [artículo 13.2](#) relativo à capacidade eleitoral ativa e passiva dos estrangeiros para as eleições municipais, e a segunda, em 2011, que alterou o [artículo 135.7](#) relativo à dívida pública.

Esta revisão teve como principal objetivo consagrar o princípio da estabilidade orçamental e definir limites para o défice estrutural. Na exposição de motivos da [lei de revisão](#) pode ler-se que «a reforma do [artículo 135.](#) da Constituição espanhola visa (...) garantir o princípio da estabilidade orçamental, vinculando todas as administrações públicas à sua consecução, reforçar o compromisso da Espanha com a União Europeia e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade económica e social do (...) país.»

De acordo com o número 3. do [artículo 135.](#), na sua redação atual, o volume da dívida pública do conjunto das administrações públicas em relação ao produto interno bruto do Estado não pode exceder o valor de referência estabelecido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A emissão de dívida pública ou de crédito contratual, por parte do Estado ou das Comunidades Autónomas, fica dependente da autorização da lei de emissão, devendo as dotações para fazer face aos juros e ao capital da dívida serem sempre incluídas no mapa de despesas dos orçamentos das administrações públicas, gozando o seu pagamento de prioridade absoluta.

O défice estrutural máximo permitido ao Estado e às Comunidades Autónomas só pode ser ultrapassado em caso de catástrofes naturais, recessão económica ou situações de emergência extraordinária que escapem ao controlo do Estado e prejudiquem consideravelmente a situação financeira ou a sustentabilidade económica ou social do Estado. As situações de exceção têm de ser reconhecidas pela maioria absoluta dos Deputados (número 4.).

A repartição dos limites do défice e da dívida pelos diferentes setores da administração pública, as circunstâncias excecionais em que podem ser ultrapassados, a forma e o prazo de correção dos desvios que deles possam resultar, a metodologia e o procedimento de cálculo do défice estrutural e a responsabilidade

⁶ No portal do *Boletín Oficial del Estado* encontra-se disponível uma versão em [língua portuguesa](#).

⁷ Redação original do artigo.

de cada administração pública em caso de incumprimento dos objetivos de estabilidade orçamental são definidos por lei orgânica (número 5.)

FRANÇA

Normas constitucionais pertinentes: [article 34](#) da *Constitution du 4 octobre 1958*

Para além da [Constitution du 4 octobre 1958](#), são ainda fontes constitucionais francesas, por remissão do [article préambule](#) daquela, o [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#), a [Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen](#) e a [Charte de l'environnement](#).

Nos termos do [article 34](#) da Constituição, as leis de finanças determinam os recursos e as despesas do Estado nas condições e com as reservas previstas por uma lei orgânica.

ITÁLIA

Normas constitucionais pertinentes: [Articolo 81](#)
 [Articolo 117](#)
 [Articolo 119](#)

A Constituição italiana ([Costituzione della Repubblica italiana](#))⁸ contém algumas disposições com referência (ainda que não expressa) aos limites à despesa pública.

O *comma 3* do [Articolo 81](#) da Constituição prevê que qualquer lei que imponha encargos novos ou acrescidos deve prever os meios para os satisfazer. Por conseguinte, como consequência da regra de cobertura, qualquer lei que implique uma despesa nova ou acrescida ou uma redução de receitas (ou seja, encargos) deve ser acompanhada de uma cláusula financeira que identifique os meios para compensar os respetivos efeitos onerosos. Trata-se do princípio da cobertura financeira.

O primeiro parágrafo do artigo prevê que «O Estado assegura o equilíbrio entre as receitas e as despesas do seu orçamento, tendo em conta as fases adversas e favoráveis do ciclo económico.»

Por fim o último parágrafo estabelece que «o conteúdo da lei do orçamento, as regras fundamentais e os critérios que asseguram o equilíbrio entre receitas e despesas orçamentais e a sustentabilidade da dívida do conjunto das administrações públicas são estabelecidos por lei aprovada por maioria absoluta dos membros de cada câmara, no respeito pelos princípios definidos na lei constitucional.»

No [Articolo 117](#), *comma 3*, prevê-se o princípio da harmonização dos orçamentos públicos e da coordenação das finanças públicas, na medida em que as matérias relativas à coordenação das finanças públicas e do sistema fiscal são concorrentes do ponto de vista legislativo, entre o Estado e as Regiões.

Por sua vez, o [Articolo 119](#), consagra o princípio da autonomia financeira. Prevê este preceito que «Os Municípios, as Províncias, as Cidades Metropolitanas e as Regiões gozam de autonomia financeira em matéria de receitas e despesas, respeitando o equilíbrio dos seus orçamentos, e contribuem para assegurar o cumprimento das restrições económicas e financeiras decorrentes do ordenamento da União Europeia.

⁸ No portal do *Senato* (câmara alta do Parlamento italiano) encontra-se disponível uma versão em [língua inglesa](#).