



#6
2025

NOTA TÉCNICA

Elaboração do Orçamento

Princípios e regras previsionais

Autarquias Locais

1. ENQUADRAMENTO

Para elaborar os seus documentos previsionais, as autarquias têm de ter em consideração diversas normas, regras e princípios, que se encontram dispersas em diferentes diplomas e códigos.

O presente trabalho pretende identificar as principais normas e regras que atualmente se encontram em vigor e que devem ser consideradas no processo de elaboração do orçamento e das grandes opções do plano¹ das autarquias locais, estas últimas compostas pelas atividades mais relevantes e pelo plano plurianual de investimentos.

2. PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE FINANCEIRA AUTÁRQUICA

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI)

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, considerando a sua atual redação, estabelece o regime financeiro das autarquias locais e entidades equiparadas. É neste diploma que são encontrados os princípios orçamentais e as regras orçamentais a seguir pelas autarquias quer para a elaboração quer para a execução dos seus orçamentos e planos.

Para efeito da atividade financeira das autarquias, devem ser respeitados doze princípios fundamentais². Estes princípios são a base para um orçamento sustentável e credível, pelo que devem os mesmos ser tidos em conta, de forma direta ou indireta, aquando do exercício previsional dos orçamentos autárquicos.

Princípio da legalidade - A atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português.

Princípio da estabilidade orçamental - A estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas, não podendo assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental.

¹ Alínea e) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 73/2013

² N.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013

Princípio da autonomia financeira - As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.

Princípio da transparência - A atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao princípio da transparência, que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira.

Princípio da solidariedade nacional recíproca - O Estado e as autarquias locais estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais, conforme previsto na Lei de Enquadramento Orçamental.

Princípio da equidade intergeracional - A atividade financeira das autarquias locais está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.

Princípio da anualidade e plurianualidade - Os orçamentos das autarquias locais são anuais e a sua elaboração é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental que especifica o quadro de médio prazo para as finanças da autarquia local.

Princípio da unidade e universalidade - Os orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais compreendem todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos e serviços sem autonomia financeira. Devem apresentar o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais, cuja natureza impeça a contabilização direta do respetivo montante total no ano em que os compromissos são assumidos.

Princípio da não consignação - Não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, salvaguardando as exceções previstas na lei.

Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais - A atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as autarquias locais, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes é cometido nos termos da lei.

Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado - A coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia.

Princípio da tutela inspetiva - O Estado exerce tutela inspetiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira. A tutela inspetiva só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental - LEO)

A Lei de Enquadramento Orçamental estabelece os princípios e regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, abrangendo este setor a administração central, regional, local e da segurança social.

Para além dos princípios definidos pela Lei n.º 73/2013, identificam-se outros, presentes na LEO, que deverão ser considerados na elaboração dos orçamentos das autarquias:

Princípio da não compensação - Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza, salvo as exceções previstas na Lei³. A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, são efetivamente cobrados.

Princípio da economia, eficiência e eficácia - A assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia. A economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

³ N.º 3 do art.º 15.º da Lei de Enquadramento Orçamental

3. REGRAS ORÇAMENTAIS

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental - LEO)

A LEO estabelece, no seu Capítulo III, Título II, um conjunto de regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, distribuídas por regras gerais e regras específicas. Estas regras serão aplicáveis à administração local, com as devidas adaptações, cabendo à respetiva lei de financiamento concretizar os termos dessa aplicação⁴. No caso do subsector da administração local aplica-se o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

O capítulo IV da Lei n.º 73/2013 estabelece um conjunto de regras orçamentais aplicáveis às autarquias locais e entidades intermunicipais, as quais se identificam:

O artigo 46.º foca quais os **documentos que devem compor o orçamento municipal**⁵, nomeadamente, os seguintes elementos:

- Relatório que contenha a apresentação e a fundamentação da política orçamental proposta, incluindo a identificação e descrição das responsabilidades contingentes⁶;
- Mapa resumo das receitas e despesas da autarquia local, que inclui, no caso dos municípios, de forma autónoma, as correspondentes verbas dos serviços municipalizados, quando aplicável;
- Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica, a que acresce, de forma autónoma, o dos serviços municipalizados, quando aplicável;
- Articulado que contenha as medidas para orientar a execução orçamental;
- A proposta das grandes opções do plano, compostas pelas atividades mais relevantes e plano plurianual de investimentos, com nota explicativa que a fundamenta, a qual integra a justificação das opções de desenvolvimento

⁴ N.º 2 do art.º 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental

⁵ É entendimento que este artigo se estende às Freguesias, com as necessárias adaptações.

⁶ Responsabilidades contingentes são **obrigações potenciais** que **podem ou não vir a concretizar-se** no futuro, dependendo da ocorrência (ou não) de um determinado evento incerto que está fora do controlo da autarquia.

estratégico, a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental, e a descrição dos programas, incluindo projetos de investimento e atividades mais relevantes da gestão.

O orçamento municipal inclui, ainda, para além dos mencionados em legislação especial, os seguintes anexos:

- Orçamentos dos órgãos e serviços do município com autonomia financeira;
- Orçamentos, quando aplicável, de outras entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º;
- Mapa das entidades participadas pelo município, identificadas pelo respetivo número de identificação fiscal, incluindo a respetiva percentagem de participação e o valor correspondente.

No que respeita ao **quadro plurianual municipal de programação orçamental**⁷, de acordo com o artigo 44.º da referida Lei, o órgão executivo municipal apresenta ao órgão deliberativo municipal uma proposta do mesmo, em simultâneo com a proposta de orçamento municipal apresentada após a tomada de posse do órgão executivo, em articulação com as grandes opções do plano. Este quadro plurianual de programação orçamental define os limites para a despesa do município, bem como para as projeções da receita discriminadas entre as provenientes do orçamento do estado e as cobradas pelo município, numa base móvel que abranja os quatro exercícios seguintes. Os limites são vinculativos para o ano do exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes. O quadro plurianual de programação orçamental é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, no orçamento municipal.

Uma das regras fundamentais, quer para a elaboração do orçamento, quer durante a execução do mesmo, é a **regra do equilíbrio orçamental**, prevista no art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, que refere que os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas. Estabelece ainda que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.

⁷ É entendimento que esta regra se estende ao quadro plurianual das freguesias, considerando as demonstrações orçamentais previsionais previstas na NCP 26 do SNC-AP.

4. REGRAS PREVISIONAIS

POCAL

O ponto 3.3. do POCAL (Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro) estabeleceu diversas regras previsionais, que devem ser consideradas na elaboração do orçamento das autarquias locais. Este ponto não foi revogado pela norma revogatória do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que implementou o SNC-AP⁸, pelo que ainda se encontra em vigor. São as seguintes:

- a. As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaboradas para determinação dos seus montantes;
- b. As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, exceto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários, em que os montantes das correspondentes dotações de despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita de fundo comunitário aprovado, não podem ser utilizadas como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações;
- c. Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, até à publicação do Orçamento do Estado para o ano a que respeita o orçamento autárquico as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as constantes do Orçamento do Estado em vigor, atualizadas com base na taxa de inflação prevista;
- d. As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato;

⁸ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

- e. As importâncias previstas para despesas com pessoal devem considerar apenas o pessoal que ocupe lugares de quadro, requisitado e em comissão de serviço, tendo em conta o índice salarial que o funcionário atinge no ano a que o orçamento respeita, por efeitos da progressão de escalão na mesma categoria, e aquele pessoal com contratos a termo certo ou cujos contratos ou abertura de concurso para ingresso ou acesso estejam devidamente aprovados no momento da elaboração do orçamento;
- f. No orçamento inicial, as importâncias a considerar nas rubricas 'Remunerações de pessoal' devem corresponder à da tabela de vencimentos em vigor, sendo atualizada com base na taxa de inflação prevista, se ainda não tiver sido publicada a tabela correspondente ao ano a que o orçamento respeita.

Lei n.º 45-A/2024 de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado 2025)

O artigo 138.º da Lei do Orçamento de Estado para 2025, no que respeita à previsão orçamental de receitas dos municípios resultantes da venda de imóveis, estipula que:

1 — Os municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2026, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração.

2 — A receita orçamentada a que se refere o número anterior pode ser, excecionalmente, de montante superior, se for demonstrada a existência de contrato já celebrado para a venda de bens imóveis.

3 — Se o contrato a que se refere o número anterior não se concretizar no ano previsto, a receita orçamentada e a despesa daí decorrente devem ser reduzidas no montante não realizado da venda.

5. PLANO DE CONTAS – CLASSIFICADOR ECONÓMICO

Conforme o princípio da anualidade e plurianualidade, os orçamentos das autarquias locais são anuais e a sua elaboração é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental.

O classificador económico das despesas e das receitas utilizado pelas autarquias locais é o que resulta da adaptação da classificação económica das receitas e despesas públicas constante do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, às autarquias locais e que se encontra publicado no Portal Autárquico da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)⁹. Pode igualmente ser consultado na página da CCDR Alentejo, I.P..¹⁰

Para efeito da elaboração do orçamento devem ser abertos e dotados os agrupamentos das despesas (01 a 11) e os capítulos das receitas (01 a 13) previstos no classificador, conforme a previsão da autarquia para os devidos pagamentos e recebimentos, tendo em conta a sua natureza, durante o ano económico.

Deverá ser, igualmente, considerada, para efeitos da dotação orçamental do lado da receita, a conta da classe zero 0151 Liquidações transitadas, à data do relato do ano económico anterior, uma vez que identifica o montante das liquidações emitidas em períodos anteriores que não chegaram a ser cobradas e, que poderão, eventualmente, ser cobradas no ano económico em causa.

Do lado da receita, para efeitos de elaboração dos documentos previsionais não devem ser dotadas as desagregações dos capítulos 15 - Reposições não abatidas nos pagamentos, 16 - Saldo da gerência anterior e 17 - Operações extra-orçamentais.

Excecionalmente, o capítulo 15 - Reposições não abatidas nos pagamentos pode ser dotado, caso à data de elaboração do orçamento for conhecida causa justificativa da sua abertura, situação da qual deve ser apresentada a devida prova em anexo ao orçamento.

No caso da despesa, deve ser, também, considerada a conta da classe zero 0263 Compromissos a transitar, à data do relato do ano económico anterior, de modo a conhecer os compromissos assumidos no ano anterior, mas cuja obrigação só será, eventualmente, contraída e paga, no ano económico em causa.

⁹ <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/pocal/classificadores/economico/>

¹⁰ <https://www.ccdr-a.gov.pt/suportes-e-entendimentos-tecnicos/>

Ainda ao nível da despesa, não devem ser dotados os subagrupamentos do agrupamento 12 - Operações extra-orçamentais.

6. NORMA DE CONTABILIDADE PÚBLICA 26 (SNC-AP)

O objetivo da NCP 26, que consta do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que publica o SNC-AP, é o de regular a contabilidade orçamental, estabelecendo os conceitos, regras e modelos de demonstrações orçamentais de finalidades gerais (individuais, separadas e consolidadas), componentes principais do relato orçamental de uma entidade pública ou de um perímetro de consolidação, de forma a assegurar a comparabilidade, quer com as respetivas demonstrações de períodos anteriores, quer com as de outras entidades.

Não obstante a NCP 26 ser dedicada ao relato orçamental, estão identificados no seu ponto 11, n.º 1, quais os documentos previsionais que devem ser considerados pelas entidades que aplicam o SNC-AP, sendo eles o orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual e o plano plurianual de investimento, cujos modelos também se encontram na referida norma. Para a administração local, esta informação é articulada com o disposto nos artigos 44.º e 46.¹¹ da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, já mencionados no n.º 3 da presente nota técnica.

¹¹ Inclui, além do plano plurianual de investimento (PPI), as atividades mais relevantes, cujo modelo a utilizar é semelhante ao previsto na NCP 26, para o PPI, com as necessárias adaptações.

Ficha Técnica:

Elaboração

Marta Rosado | Chefe de Divisão

Unidade de Serviços Jurídicos e Apoio à Administração Local

Divisão de Cooperação com as Autarquias Locais

novembro de 2025