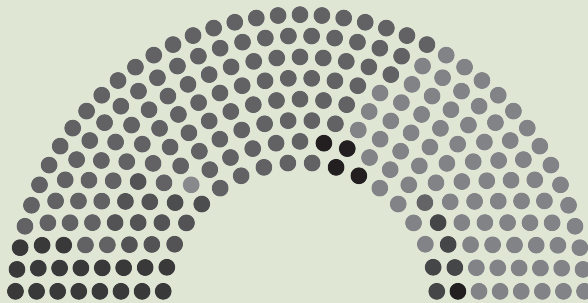


REVISTA DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS E DOS ELEITOS LOCAIS



N.º 23 | JULHO-SETEMBRO 2022 | €15,00

**REVISTA
DAS
ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS
E DOS
ELEITOS LOCAIS**

**REVISTA DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS
E DOS ELEITOS LOCAIS**
Publicação trimestral — n.º 23
Julho/Setembro de 2022

Propriedade/Editor e Redação:

Associação de Estudos de
Direito Regional e Local – AEDREL
Rua Sto. António das Travessas, n.º 26, 1.º Andar
4700-040 Braga
Contribuinte n.º 510 621 589
www.aedrel.org

Correspondência:

Toda a correspondência deve ser dirigida a:
Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais
Apartado 3047
4711-906 Braga
Tel.: 968 115 308
E-mail: aedrel@aedrel.org

Impressão:

Gráfica Diário do Minho
Rua de S. Brás, n.º 1 – Gualtar
4710-073 Braga
Tel.: 253 303 170 | www.diariodominho.pt

Registo na ERC: 126968

ISSN: 2183-9581

Depósito legal: 424486/17

Tiragem: 100 exemplares

Apoio científico:

NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito das
Autarquias Locais

Preço avulso:

€ 15

Assinatura anual (2022):

€ 40 (nacional) / € 60 (estrangeiro)

Regras de publicação:

Esta revista segue as regras do novo
acordo ortográfico, salvo indicação
contrária e expressa dos autores.

O Estatuto Editorial pode ser consultado em:

www.aedrel.org, secção “Revistas”

Diretor:

António Cândido de Oliveira

Subdiretora:

Fernanda Paula Oliveira

Conselho de Redação:

António Cândido de Oliveira
Professor Catedrático Jubilado da Universidade do Minho
Fernanda Paula Oliveira
Professora da Universidade de Coimbra
Isabel Celeste M. Fonseca
Professora da Universidade do Minho
Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Universidade do Minho
Ana Fernanda Neves
Professora da Universidade de Lisboa
Carlos José Batalhão
Mestre em Direito pela UCP — Porto
Pedro Cruz e Silva
Mestre em Direito Público pela UCP — Lisboa
Bárbara Barreiros
Mestre em Direito das Autarquias Locais pela UMinho
Manuel Ferreira Ramos
Jurista

Colaboram neste número:

António Cândido de Oliveira
Cláudia S. Costa
Delgisa Fortes
Hugo Flores da Silva
Manuel Ferreira Ramos

Composição e revisão:

AEDREL

**REVISTA
DAS
ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS
E DOS
ELEITOS LOCAIS**

N.º 23 – Julho/Setembro de 2022

AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local

O quadro plurianual de programação orçamental dos municípios

1. Enquadramento

A aprovação do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipal [RFALEI], por via da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro¹, implicou uma ampliação das exigências impostas aos entes locais ao nível das demonstrações financeiras previsionais, ao exigir que aqueles, para além do Orçamento e das grandes opções do plano (GOP) – estas constituídas pelo plano plurianual de atividades (PPI) e pelas atividades mais relevantes –, passassem a apresentar um quadro plurianual de programação orçamental (QPPO).

Este instrumento financeiro, apesar de juridicamente previsto há quase uma década, tem visto a sua efetiva aplicação ser sucessivamente recusada pelos entes locais, em razão da (críticável) ausência de regulação densificadora dos exatos termos do seu cumprimento e cuja aprovação havia sido expressamente anunciada pelo legislador.

Atenta a presença de novos dados normativos que poderão revelar-se pertinentes a propósito da questão de saber se estão hoje reunidas (ou não) as condições jurídicas das quais depende a sua exequibilidade, no presente escrito, promovemos uma breve análise do QPPO e procuramos esclarecer os contornos da aprovação.

2. Caracterização do QPPO

O QPPO é orientado pelo propósito de traçar uma disciplina financeira de médio prazo capaz de enquadrar e condicionar (tanto do ponto de vista da receita, como da despesa) os orçamentos compreendidos no período financeiro a que reporta, favorecendo a estabilidade e a previsibilidade financeiras, ao mesmo tempo que serve de parâmetro de controlo da execução da despesa e da receita num plano plurianual.

¹ O qual substituiu a Lei das Finanças Locais, que havia sido aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Numa primeira aproximação concetual, pode ser apresentado como um instrumento financeiro previsional de carácter plurianual, uma vez que se caracteriza por: (i) ter por objeto a atividade financeira pública local, contendendo com a arrecadação de receita e realização de despesa; (ii) ser elaborado antes do início do período a que se reporta, incorporando uma projeção; e (iii) assumir um âmbito temporal que supera o horizonte anual².

A sua delimitação contetudística deixa-se apreender a partir das disposições conjugadas do n.º 3 do artigo 9.º-A e do n.º 2 do artigo 44.º do RFALEI, quando a primeira determina que “o quadro plurianual de programação orçamental consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as finanças da autarquia local” e a segunda impõe que nele resultem definidos “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”.

Pelas características que encerra, o QPPO apresenta-se como um instrumento especialmente vocacionado a dar guarida às exigências decorrentes dos princípios da equidade intergeracional e da estabilidade orçamental, quando, respetivamente, reclamam uma distribuição equilibrada dos custos da atividade local pelos vários orçamentos num quadro plurianual e uma gestão orçamental equilibrada, na qual a composição das receitas e despesas não se altere expressivamente em cada exercício³. Ao mesmo tempo, contribuirá de modo determinante para o cumprimento das exigências decorrentes do princípio da transparência, mormente as que especificamente respeitam ao dever de informar os munícipes sobre a situação financeira da autarquia⁴.

Considerando que uma parte significativa das decisões financeiras ultrapassa o período de vigência do orçamento em que se concretizam, impõe-se o seu

² Numa aproximação às características dos instrumentos financeiros de natureza plurianual, LANCE MORRELL e MIHALY KOPANYI, identificam as seguintes: assumir um referente temporal de médio prazo, contendo previsões de receita e um prognóstico das condições económicas nas quais se prevê executar o orçamento; conter projeções de gastos congruentes com as projeções de receitas; estabelecer relações entre as alocações financeiras e o impacto do programa; incluir um programa de acompanhamento e avaliação para análise de impacto e recolha de informação sobre o cumprimento dos objetivos políticos. Cfr. MORRELL, Lance, KOPANYI, Mihaly, Gestión de gastos locales, in Finanzas municipales, Manual para los gobiernos locales, Catherine Farvacque-Vitkovic e Mihaly Kopanyi (org.), World Bank, 2015, 260-261.

³ A propósito dos princípios da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional, ver o disposto nos artigos 5.º e 9.º do RFALEI. Com pertinência, assinalando a previsão do instrumento sob análise como uma via para a consecução dos objetivos do princípio da equidade intergeracional, Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, Direito Financeiro Local (Finanças Locais), 3.ª Edição, Almedina, 2019, 93.

⁴ A propósito do princípio da transparência, confrontar o disposto no artigo 7.º do RFALEI.

enquadramento em instrumentos que tomem por referência um horizonte temporal mais alargado⁵. Será indiscutível que uma gestão sustentável e adequada das finanças locais dificilmente se compatibilizará com um plano orçamental limitado ao contexto anual⁶. Por esse motivo, e sem abdicar do princípio da anuidade orçamental⁷, procurou o legislador temperá-lo mediante a consagração de um instrumento financeiro que servirá de enquadramento ao procedimento orçamental e que se orienta por um princípio de plurianualidade – portanto, pela ideia de interdependência entre os vários ciclos orçamentais. Vai, desde logo, neste sentido o disposto n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º-A do RFALEI, quando deles resulta que, não obstante ter natureza anual⁸, a elaboração do orçamento dos entes locais “é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental e tem em conta as projeções macroeconómicas que servem de base ao Orçamento do Estado”. Naturalmente, neste contexto, revela-se também essencial a articulação entre o QPPO e as GOP (as quais incluem o PPI e as atividades mais relevantes), conforme impõe o n.º 1 do artigo 44.º do RFALEI.

Trata-se, enfim, de exigir dos entes locais a aprovação de um instrumento financeiro com uma abrangência temporal alargada, que servirá de enquadramento (ou acomodação) à elaboração dos orçamentos (anuais) incluídos na sua previsão, os quais por ele resultarão condicionados do ponto de vista da inscrição das respetivas receitas e despesas e, assim, também da sua execução⁹.

⁵ Através de instrumentos financeiros deste tipo, torna-se possível vincular os orçamentos (anuais) à planificação económico-financeira, ao mesmo tempo que se disponibiliza informação essencial aos decisores públicos para que reorientem a afetação de recursos públicos às distintas finalidades, em função dos resultados obtidos.

⁶ Desde logo, a prossecução de objetivos complexos e de concretização duradora deverá resultar suportada num planeamento estratégico da sua implementação a curto e a médio prazo. Cfr. BOUVIER, Michel, *Les finances locales*, 19.ª edição, LGDJ, 2022, 271.

⁷ Princípio este com respaldo no n.º 1 do artigo 166.º da Constituição, uma disposição que, pese embora expressamente reportada ao Orçamento do Estado, se deverá considerar extensível aos orçamentos das autarquias locais. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, 1104-1105.

⁸ Natureza essa que não resulta prejudicada, pelo facto de nele serem inscritos os programas, medidas e projetos ou atividades que impliquem encargos plurianuais (n.º 4 do artigo 9.º-A do RFALEI).

⁹ A elaboração de instrumentos deste tipo pressuporá uma prévia definição (e priorização) dos objetivos a atingir (num plano plurianual) e das condições (atividades e investimentos) a assegurar para a respetiva concretização, bem como um prévio diagnóstico dos recursos financeiros, pessoais e materiais necessários e uma projeção (em termos de plausibilidade) do modo como tais necessidades serão satisfeitas. Em termos próximos, cfr. AMORIM, João Pacheco de, *Direito Administrativo da Economia*, Volume I, Almedina, 2014, 225; PORTAL, Éric, *Les instruments financiers extra-budgétaires à vocation pluriannuelle: les autorisations de programme et les autorisations d’engagement*, RFFP, n.º 95, LGDJ, 2006, 127.

Contudo, não se revela uniforme o nível de vinculação dos orçamentos aos limites ínsitos àquele instrumento, considerando que, pese embora o QPPO assumia um horizonte temporal móvel que compreende os quatro exercícios seguintes ao da sua aprovação, tais limites, de acordo com o preceituado no n.º 3 do artigo 44.º do RFALEO, são vinculativos para o primeiro ano a que se reporta e meramente indicativos para os restantes¹⁰. Por assim ser, o referido instrumento, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, será objeto de atualização anual, relativamente aos anos subsequentes, no respetivo orçamento municipal.

A flexibilidade que lhe é assegurada pela possibilidade de revisão e ajustamento sucessivo permitirá atenuar os inconvenientes decorrentes das falhas de previsão ou da ocorrência de circunstâncias supervenientes que alterem os pressupostos nos quais assentou a sua elaboração. Acaba isto por significar, no entanto, que o cumprimento por parte dos entes locais das obrigações que neste contexto lhe são impostas, tanto poderá resultar de um ajustamento sucessivo dos orçamentos às condições fixadas no QPPO, como de um ajustamento deste às condições da aprovação de cada orçamento. Nesta segunda hipótese, resulta evidentemente frustrado o propósito inerente à consagração daquele instrumento financeiro plurianual¹¹.

¹⁰ O facto de a aprovação do QPPO dever ocorrer no ano da tomada de posse dos órgãos e de abranger uma base móvel compreendida pelos quatro exercícios seguintes ao da sua aprovação (n.ºs 1 e 2 do artigo 44.º do RFALEI), reflete o propósito (legislativo) de que este instrumento constitua um referente para a atividade financeira do ente local durante todo o período a que respeita o mandato. Ou seja: aprovação no ano t para valer nos anos t+1, t+2, t+3 e t+4. A vinculatividade do instrumento terá lugar no ano t+1 (aquele a que respeita o orçamento aprovado em t), sendo meramente indicativo nos anos t+2, t+3 e t+4.

¹¹ Assinalando isso mesmo, mas no plano nacional, assinala o Tribunal de Contas que: “A introdução do QPPO destina-se a contribuir para uma cultura de disciplina no âmbito da elaboração e execução do OE, definindo antecipadamente a restrição orçamental para um horizonte temporal de quatro anos. Porém, existe uma fraca autonomização do QPPO em relação ao orçamento anual, isto é, os limites inscritos no QPPO encontram-se dependentes dos valores do Orçamento, quando o expectável seria o inverso. Esta situação reduz a eficácia que se visa alcançar com a implementação de um instrumento orçamental plurianual do qual possam efetivamente resultar limitações aos compromissos de despesas futuras que o Governo pode assumir. O limite de despesa fixado no QPPO é consistente com a despesa anual inscrita no Orçamento, uma vez que os valores podem (e são) alterados todos os anos, privando-o da dignidade plurianual necessária para a sua total e plena autonomização. Assim, os valores inscritos para os anos subsequentes no QPPO não constituíram um verdadeiro “mecanismo” de limitação e de controlo da despesa”. Cfr. Tribunal de Contas, Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, Relatório n.º 11/2021, 2.ª Secção, 27. No contexto local – pese embora se estabeleça nos, n.ºs 1 e 8 do artigo 78.º do RFALEI, que, uma vez aprovado, o QPPO deverá ser remetido à DGAL, no prazo de 10 dias, através de aplicação informática disponibilizada por esta entidade –, conforme salienta o Conselho de Finanças Públicas, inexistente informação que permita monitorizar o cumprimento desta exigência, seja porque o reporte de tal informação à DGAL não se encontrar legalmente explicitado, seja pelo facto de o cumprimento da mesma ter sido postergado por muitos municípios com fundamento na falta de condições normativas que garantissem a sua exequibilidade. Cfr. Conselho de Finanças Públicas, Regras orçamentais da

3. A aprovação do QPPO e a sua atualização

Nos termos do n.º 1 do artigo 44.º do RFALEI, constitui competência da câmara municipal elaborar e apresentar à assembleia municipal uma proposta de QPPO, em articulação com as GOP, o que deverá fazer no início do mandato, juntamente com a apresentação da primeira proposta de orçamento municipal, após a tomada de posse.

O procedimento de aprovação deste instrumento encontra-se, por isso, indexado àquele que se encontra legalmente previsto para a aprovação do orçamento¹² – isto é, à sequência de atos a ser respeitada e desenvolvida pelos órgãos municipais, por forma a que o orçamento se encontre em vigor à data de 1 de janeiro do ano seguinte¹³.

Como é consabido, o procedimento orçamental municipal tem início pela “mão” da câmara municipal, dela se exigindo o desenvolvimento de um conjunto de atuações no sentido da preparação e elaboração de uma proposta de orçamento municipal à assembleia municipal até ao dia 30 de novembro de cada ano¹⁴. Ora, no ano da tomada de posse, esta proposta deverá ser acompanhada da proposta de QPPO.

Uma vez que recebida a proposta de orçamento, compete à assembleia municipal deliberar sobre a sua aprovação¹⁵, o que (em circunstâncias normais) deverá suceder na última sessão ordinária do ano, a realizar no mês de novembro ou de dezembro¹⁶. Embora tal não resulte expresso no artigo 44.º do RFALEI – o qual apenas se refere ao momento da apresentação –, será razoável admitir que, face à sua apresentação conjunta, as propostas de orçamento e de QPPO devam ocorrer

administração local, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/caixas/financas-publicas/regras-orcamentais-da-administracao-local>.

¹² O orçamento municipal assume a forma jurídica de um regulamento, dependendo a sua aprovação e eficácia da tramitação de um procedimento legalmente disciplinado que se desdobra em fases diversas e cuja competência se encontra atribuída a órgãos distintos.

¹³ Aliás, a inobservância do referido prazo, sem causa justificativa, será suscetível de conduzir à dissolução dos órgãos municipais responsáveis pela não elaboração ou aprovação tempestiva do orçamento. Ver a al. e) do artigo 9.º do Regime Jurídico da Tutela Administrativa.

¹⁴ De acordo com o n.º 1 do artigo 45.º do RFALEI. Todavia, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, quando as eleições para o órgão executivo ocorram entre 30 de julho e 15 de dezembro, caso em que a proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte seja apresentada no prazo de três meses a contar da data da respetiva tomada de posse.

¹⁵ Nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL.

¹⁶ Conforme resulta do n.º 2 do artigo 27.º do RJAL. Só não será assim, no ano imediato ao da realização de eleições intercalares nos meses de novembro ou dezembro, caso em que a aprovação das GOP e do orçamento terá lugar em sessão (ordinária ou extraordinária) da assembleia municipal que resultar do ato eleitoral, até ao final do mês de abril do referido ano, conforme determina o artigo 61.º do RJAL.

em simultâneo. Em atenção à segregação funcional prescrita, à assembleia não será reconhecida a faculdade legal de corrigir, reformular ou modificar tais propostas do executivo, cabendo-lhe, apenas, decidir a sua aprovação ou não¹⁷. Caso não sejam aprovadas, caberá à câmara municipal elaborar novas – tomando em consideração os motivos da recusa das primeiras – e submetê-las à assembleia para aprovação¹⁸. Neste âmbito, uma vez que o QPPO tem natureza vinculativa para primeiro orçamento do período a que respeita, será de recusar a possibilidade de as suas propostas receberem decisões (de aprovação ou não) distintas.

Significa isto que – tal como sucede relativamente ao orçamento – a definição do conteúdo do QPPO se encontra fundamentalmente acometida ao órgão executivo, ainda que este, na sua atuação, se veja condicionado pela necessidade de obter a aprovação da proposta apresentada pelo órgão deliberativo.

Uma vez deliberada a sua aprovação pela assembleia municipal, o QPPO torna-se eficaz (isto é, produz os seus efeitos) desde que: (i) seja lavrada, aprovada e assinada a ata da sessão em que foi aprovado¹⁹; e (ii) seja assegurada a respetiva publicidade, através de publicação em boletim da autarquia local e no respetivo sítio eletrónico²⁰.

Considerando que a vinculatividade jurídica do QPPO se limita ao orçamento respeitante ao primeiro ano a que se reporta, sendo indicativo para os restantes, determinou o legislador que aquele instrumento será objeto de atualização anual para o horizonte temporal constituído pelos exercícios seguintes²¹, o que será levado a efeito através dos sucessivos orçamentos, pela mediante propositura da câmara municipal e aprovação da assembleia municipal.

¹⁷ Embora tal apenas resulte expressamente previsto quanto à aprovação do orçamento (n.º 3 do artigo 25.º do RJAL), a necessidade de articulação desde documento com o QPPO, reclamará que a aprovação deste resulte sujeita ao mesmo regime.

¹⁸ Na hipótese de não ser aprovado o QPPO no ano da tomada de posse dos órgãos, com efeitos ao ano imediatamente seguinte, não se extinguirá a obrigação de aprovação do referido instrumento. Contudo, considerando a sua indexação ao período (provável) de duração do mandato dos órgãos, a sua posterior aprovação deverá determinar um ajustamento do respetivo âmbito temporal (o que vale por dizer que, em tal hipótese, será de o aprovar com um horizonte temporal móvel reportado ao número de anos em falta para completar o mandato).

¹⁹ Segundo o artigo 57.º do RJAL. Como se sabe, uma ata consiste num documento que contém um resumo dos acontecimentos verificados e das decisões tomadas no âmbito de uma reunião de um órgão de natureza colegial. Nela deverá constar, designadamente, “a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente” (n.º 1 do artigo 34.º do CPA). Este será um aspeto muito importante, uma vez que as deliberações apenas se tornam eficazes após a aprovação e assinatura das atas das sessões nas quais são tomadas.

²⁰ Conforme exigem o artigo 56.º do RJAL e a al. c) do n.º 2 do artigo 79.º do RFALEI.

²¹ Ver o n.º 4 do artigo 44.º do RFALEI.

4. A vigência e exequibilidade do regime do QPPO

Como referimos, o QPPO foi introduzido nas finanças das autarquias locais em 2013, por força (entre outros) do artigo e 44.º do RFALEI, no qual se passou a prever que “o órgão executivo municipal apresenta ao órgão deliberativo municipal uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, 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”²². Contudo, nos termos do artigo 47.º do mesmo diploma, os exatos termos do cumprimento desta obrigação pelos entes locais seriam definidos por legislação a aprovar, o que, não tendo acontecido, permitiu que os municípios, ao longo dos anos, se fossem subtraindo ao cumprimento da obrigação de apresentação do QPPO²³.

Enfim, quase dez anos volvidos desde a sua aprovação, mantêm-se razoáveis dúvidas a propósito da exequibilidade do regime jurídico que ora se analisa²⁴.

Embora seja (manifestamente) censurável a incúria do legislador quanto a um aspeto que assume contornos de essencialidade no contexto das finanças locais, julgamos pertinente salientar, a este respeito, que para além da sua expressa previsão no artigo 44.º do RFALEI, a aprovação de um instrumento financeiro com os contornos materiais do QPPO constituirá uma exigência decorrente da presença de um conjunto de princípios enformadores das finanças locais, mormente

²² A exigência de apresentação do QPPO pelos entes locais se encontrava alinhada com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) que havia sido aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, uma vez que a alteração produzida pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, lhe veio aditar o artigo 12.º-D, nos termos dos quais se exigia a apresentação de um quadro plurianual de programação orçamental pelo Governo à Assembleia da República. Contudo, a aprovação da nova LEO (por via da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) veio afastar daquela terminologia, passando a prever que a programação orçamental plurianual é concretizada através do “quadro plurianual das despesas públicas” (n.º 5 do artigo 34.º e artigo 35.º do citado diploma). Apesar disto, por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, 11 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 37/2018, de 07 de agosto, a vigência do regime do QPPO foi estendida até ao ano de 2022.

A consagração destes instrumentos está alinhada com as exigências decorrentes de da normação da União europeia, concretamente, com a Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

²³ Sobre a problemática, cfr. Conselho das Finanças Públicas, Regras orçamentais na Administração Local, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/caixas/financas-publicas/regras-orcamentais-da-administracao-local>. A este propósito, ver também as Circulares 82/2016/AG, 86/2015-PB e 108/2014/AG da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP).

²⁴ A título meramente exemplificativo, atente-se nos posicionamentos dos municípios de Lisboa e do Porto a respeito desta questão, considerando que ambos sustentam não estarem ainda cumpridas as condições legais para a aplicação do regime previsto no artigo 44.º do RFALEI. Veja-se, respetivamente, o Ponto 1.1.2. do Relatório do Orçamento para 2022 do Município de Lisboa e o Ponto 2 do Relatório do Orçamento para 2022 do Município do Porto.

os princípios da plurianualidade, da equidade intergeracional, da estabilidade orçamental e da transparência. Admitimos, aliás, que adstrição dos entes locais a tais dimensões principiológicas seria suscetível de constituir por si fundamento bastante para deles exigir a aprovação de instrumento com tais características. Por assim ser, admitimos que – não obstante a falta da regulação específica a que alude o artigo 47.º do RFALEI – deverá prevalecer o entendimento segundo o qual os municípios não se poderão furtar ao dever de aprovar um instrumento financeiro que cumpra com as condições materialmente exigidas para o QPPO no ano da tomada de posse dos órgãos e de o atualizar sucessivamente nos orçamentos relativos aos anos seguintes.

Em todo o caso, cumpre salientar que o início da vigência do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) nas autarquias locais²⁵, acabou por determinar a adstrição dos entes locais a um conjunto de disposições e modelos de demonstrações previsionais (concretamente no Ponto 11 da sua NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental) suscetíveis de constituírem a base jurídico-contabilística para o cumprimento (implícito) da obrigação de apresentação do respetivo QPPO. De acordo com estas disposições e modelo, será exigido como demonstração previsual a apresentação do “orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual”, sendo que o modelo a que esta demonstração deverá obedecer, para além de compreender a inscrição dos valores de receita e despesa relativos ao exercício a que o orçamento respeita, exige também a inscrição de valores respeitantes ao “plano orçamental plurianual”, o qual é constituído pelos quatro exercícios seguintes (“t+1”, “t+2”, “t+3”, “t+4”). A inscrição dos referidos valores, cumprirá (por excesso) com o horizonte temporal exigido e com o nível de especificação na previsão de receitas e despesas, reclamados pelo n.º 2 do artigo 44.º do RFALEI para o QPPO, o qual se bastará com a definição de “limites para a despesa do município” e com “projeções da receita discriminadas entre as provenientes do Orçamento do Estado e

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Este diploma determinou a revogação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), com exceção dos seus pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento (cfr. al. b) do n.º 1 do artigo 17.º do citado diploma). Embora a vigência do diploma estivesse inicialmente prevista (no artigo 18.º do diploma) para 1 de janeiro de 2017, veio aquela disposição a ser alterada pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, passando a prever a data de 1 de janeiro de 2018, pelo que o referido efeito revogatório apenas haveria de produzir efeitos a esta data. Em todo o caso, a sua aplicação às autarquias locais apenas veio a ocorrer por via da Lei do Orçamento do Estado para 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março), ao determinar, no n.º 1 do seu artigo 114.º, que “em 2020, as entidades integradas no subsetor da administração local aplicam o SNC-AP enquanto referencial contabilístico de 2020”.

as cobradas pelo município, numa base móvel que abranja os quatro exercícios seguintes”.

Neste ponto, importa ter presente que: até ao momento, inexistente regulação específica que discipline os exatos termos do cumprimento da obrigação de aprovação do QPPO; apesar disso, a apresentação daquele instrumento é reclamada por regras e princípios do RFALEI; o n.º 3 do artigo 9.º-A impõe a apresentação de “documento” do qual conste o QPPO; o SNC-AP determina a apresentação de um “plano orçamental plurianual”, juntamente com o orçamento, que satisfaz as exigências contedutísticas e temporais definidas no n.º 2 do artigo 44.º do RFALEI; existe uma coincidência em termos de exigências orgânicas, procedimentais e formais para a aprovação do orçamento e do QPPO. Por tudo isto, será forçoso concluir que, até que seja aprovada legislação que dê específico cumprimento ao disposto no artigo 47.º do RFALEI, um município que cumpra com as exigências decorrentes do SNC-AP, apresentando um “orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual” segundo o modelo aplicável, dará por cumprida a exigência ínsita ao artigo 44.º do mesmo diploma²⁶.

5. Síntese conclusiva

A exigência de aprovação de um instrumento financeiro que defina um quadro de médio prazo para as finanças municipais, condicionando a própria elaboração dos orçamentos compreendidos nesse período, não constitui apenas uma decorrência do artigo 44.º do RFALEI, mas também um pressuposto para que resultem devidamente acomodadas determinadas exigências decorrentes das dimensões principiológicas enformadoras da atividade financeira dos entes locais. Deverá, por isso, prevalecer o entendimento segundo o qual os municípios deverão, no ano da tomada de posse dos respetivos órgãos, fazer aprovar o QPPO, não obstante a ausência de legislação específica que densifique os exatos termos do cumprimento dessa obrigação, conforme exigiria o artigo 47.º do RFALEI. Todavia, até que tal legislação venha a ser aprovada, deverá entender-se que os municípios que cumpram as exigências decorrentes do SNC-AP a respeito da

²⁶ Certo será que – como, aliás, tem vindo a suceder –, poderão os municípios fazer aprovar documento *ad hoc* através do qual dão cumprimento a tal obrigação. Sucede que esta atuação acabará por se revelar redundante relativamente à apresentação do “orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual”, segundo o modelo da NCP 26 do SCN-AP, uma vez que: o período de referência e o nível de discriminação dos limites de receita e despesa nele exigidos cumprem suficientemente as condições previstas no n.º 2 do artigo 44.º do RFALEI; e deverão ser coincidentes os valores a inscrever nesse modelo e no referido documento *ad hoc*.

apresentação de um orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual, cumprirão (implicitamente) tanto quanto lhes é exigido a propósito do QPPO.

HUGO FLORES DA SILVA
(Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho)

Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais

N.º 23 | Julho-Setembro 2022

Sumário

Nota de abertura	5
Os primórdios do poder local e das assembleias municipais em Cabo Verde	7
<i>Cláudia S. Costa Delgisa Fortes Manuel Ferreira Ramos</i>	
O quadro plurianual de programação orçamental dos municípios	27
<i>Hugo Flores da Silva</i>	
Um padre à frente de uma assembleia municipal?	37
<i>António Cândido de Oliveira</i>	
Vida da ANAM	41

Retificação: por lapso, no título do artigo de Luís Filipe Mota Almeida, publicado no n.º 22, onde se lia “Autarquias Locais: breves apontamentos” deve ler-se “O regime jurídico dos Grupos Municipais”.

