

ASSUNTO:	<i>Aplicação do saldo final da gerência e dos compromissos a transitar das freguesias extintas pela Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março.</i>
Parecer n.º:	INF_USJAAL_VBH_15688/2025
Data:	22.12.2025

Pelo Sr. Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer nos seguintes termos:

“De acordo com a resolução n.º 2/2025, de 29 de outubro do Tribunal de Contas sobre a remessa das contas relativas ao ano de 2025 das freguesias extintas e repostas no âmbito da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, as freguesias extintas devem prestar contas até à data da sua extinção, devendo ser enviadas ao Tribunal de Contas no prazo de 45 dias contados a partir da referida data.

Atendendo que a última tomada de posse das freguesias repostas foi feita a 31 de outubro e a prestação de contas será feita com referência a essa data.

No âmbito da transição de saldos de tesouraria, compromissos a transitar e obrigações por pagar da União das Freguesias extinta para as freguesias repostas, existem várias questões que solicitamos esclarecimentos”

De seguida, enunciam-se as questões suscitadas pelo consulente, a que nos cumpre informar:

Questão 1

“Atendendo que o saldo final da gerência da freguesia extinta deve ser dividido por cada uma das freguesias repostas na respetiva proporção considerando os critérios da repartição dos ativos e passivos, através de uma rubrica própria para arrecadação da verba a transferir do orçamento da freguesia extinta para os novos orçamentos das freguesias repostas, que ocorrerá depois de existir um orçamento aprovado para cada freguesia reposta e após abertura de novas contas bancárias pelas freguesias repostas, qual o saldo inicial da conta de gerência de cada uma das freguesias repostas? O saldo inicial da gerência deverá ser “zero”? No entanto, o somatório dos saldos iniciais da gerência das freguesias repostas não deveria ser igual ao saldo final da gerência da freguesia extinta?”

O saldo de gerência corresponde ao saldo de caixa apurado à data de relato. Este saldo decompõe-se em saldo de operações orçamentais e saldo de operações de tesouraria. Para efeitos de inscrição e disponibilização do saldo de operações orçamentais deve ser associado às contas da classe zero no código 16 — Saldo orçamental da gerência anterior¹.

Nos termos do ponto 8.3.1.4 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), que se mantém em vigor por força do disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 17.º, do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro², na sua redação atual, a incorporação do saldo do exercício anterior é efetuada por revisão do orçamento³.

A Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro - Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2025 (LOE 2025), à semelhança de anos anteriores, pelo seu artigo 145.º, veio flexibilizar a integração do saldo de gerência, determinando que, após aprovação do mapa «demonstração do desempenho orçamental», o mesmo pode ser incorporado, por recurso a uma revisão orçamental, e antes da aprovação dos documentos de prestação de contas⁴.

A situação em apreço, versa sobre uma freguesia reposta ao abrigo da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, cujo orçamento inicial – que advém da sua condição de nova entidade – é relativo ao período residual do ano de 2025, após tomada de posse dos novos órgãos.

A união de freguesias extinta determina a sucessão de bens móveis e imóveis, universalidades, direitos, obrigações e trabalhadores, os quais deverão ser refletidos nos orçamentos iniciais das freguesias repostas.

¹ Cf. ponto 3 – definições da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, do anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11-09-2015.

² Que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

³ No que respeita aos novos conceitos de alteração orçamental modificativa (anterior conceito de revisão orçamental) e alteração orçamental permutativa (anterior conceito de alteração orçamental) introduzidos pela NCP 26 do SNC-AP, os mesmos devem ser harmonizados, respetivamente, com os conceitos de revisão e alteração orçamental, previstos no ponto 8.3.1 do POCAL.

⁴ “Artigo 145.º - Integração do saldo de execução orçamental
Após aprovação do mapa «Demonstração do desempenho orçamental», pode ser incorporado, por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas, o saldo da gerência da execução orçamental.”

A repartição e os critérios subjacentes encontram-se definidos nos mapas finais aprovados pela comissão de extinção, nos termos dos artigos 7.º e 8.º da Lei n.º 25-A/2025.

Sobre a remessa das contas ao Tribunal relativas ao ano de 2025 das freguesias extintas e repostas no âmbito da Lei n.º 25-A/2025, o Tribunal de Contas, na Resolução n.º 2/2025, de 29 de outubro (publicada no Diário da República 2.ª Série n.º 209/2025 de 29 de outubro), determina que “As contas das freguesias extintas devem ser elaboradas e aprovadas pelos respetivos órgãos em funções até à data da sua extinção, que, nos termos do artigo 14.º da Lei n.º 25-A/2025, ocorre na data da última instalação dos órgãos eleitos para as freguesias que lhes sucedem, devendo ser enviadas ao Tribunal de Contas no prazo de 45 dias contados a partir da referida data.”.

Ora, **a consulente, enquanto freguesia reposta pelo artigo 3.º da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, na redação atual, inicia a sua atividade com um orçamento de abertura para os meses remanescentes do ano (novembro e dezembro de 2025), não havendo, portanto, lugar à existência de um saldo de gerência anterior, porquanto se trata de uma nova entidade.**

Entendemos, pois, que a verba a transferir da união de freguesias extinta para as freguesias repostas não constitui um saldo de gerência inicial para estas últimas, mas sim uma transferência.

Isto é, inclusive, em nossa opinião, o que resulta do artigo 11.º-A/1 da Lei n.º 25-A/2025⁵, ao determinar que o novo orçamento deve prever, em «rubrica própria», a verba a transferir do orçamento da freguesia extinta, sem que o legislador a tivesse classificado como «saldo de gerência». Portanto, parece-nos inequívoco o sentido da lei.

⁵ “Artigo 11.º-A

Competências dos órgãos de freguesia a repor

1 - Os titulares dos órgãos das novas freguesias devem, após a instalação dos respetivos órgãos, aprovar novos instrumentos de gestão previsional de acordo com os princípios e regras orçamentais consagrados no Regime Financeiro das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, na Lei de Enquadramento Orçamental, no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), no Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, e tendo em conta o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, devendo o novo orçamento prever a rubrica própria para arrecadação da verba a transferir do orçamento da freguesia extinta.
(...)”

Em conclusão,

1. A consulente, na condição de nova entidade constituída no dia do ato de instalação dos respetivos órgãos, na sequência das eleições de 12 de outubro de 2025, inicia a sua atividade com um orçamento de abertura para os meses remanescentes do ano (novembro e dezembro de 2025).

2. Considerando que o saldo de gerência anterior corresponde ao saldo de caixa da última prestação de contas da entidade – condição que não se verifica, dado tratar-se de uma nova entidade – conclui-se que não existe saldo de gerência inicial a incorporar no orçamento de abertura, no que concerne ao período remanescente de 2025.

2.1. Ao que acresce que, nos termos do artigo 11.º-A/1 da Lei n.º 25-A/2025, a verba a transferir do orçamento da freguesia extinta, deve ser inscrita no novo orçamento em «rubrica própria», e não como «saldo de gerência».

Questão 2

“Os compromissos a transitar e as obrigações por pagar que transitam da freguesia extinta terão de ser iguais aos somatórios dos saldos iniciais das freguesias repostas?”

Os compromissos a transitar que têm um número sequencial assumido na freguesia extinta poderão ser reenumerados por conta dos orçamentos das freguesias repostas e repartidos na respetiva proporção considerando os critérios da repartição dos ativos e passivos?”

A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso – LCPA; na redação atual) aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/2012, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA e à operacionalização da prestação de informação nela prevista.

Nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenha sido emitido um número de compromisso válido e sequencial refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, conforme dispõe a alínea c) do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Esta mesma imposição legal encontra-se prevista na Lei n.º 8/2012 que, no seu artigo 5.º prevê o seguinte:

“Artigo 5.º

Assunção de compromissos

(...)

3 - Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos.

(...)”

Atento ainda ao disposto no artigo 9º do mesmo diploma legal, ao determinar a impossibilidade de realização do pagamento na ausência de compromisso válido:

“Artigo 9.º

Pagamentos

1 - Nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas.

(...)”

Juntamente com a sucessão das obrigações perante terceiros, são transmitidos para as freguesias repostas os correspondentes números de compromisso.

Verificada a sucessão nas obrigações com número de compromisso associado, e a subsequente repartição da mesma entre as novas freguesias, impõe-se esclarecer o procedimento para o registo do número de compromisso em entidades sucessoras, uma vez que a obrigação original foi cindida conforme os critérios estabelecidos pela comissão de extinção.

Considerando a natureza imprescindível do registo do compromisso para a conformidade da despesa, e na ausência de normativo sobre esta matéria das entidades competentes, julgamos que, quando um compromisso é partilhado entre duas ou mais entidades, a solução técnica que se impõe é a criação de compromissos distintos em cada entidade.

Em conclusão,

1. As obrigações a fornecedores da união de freguesias extinta são repartidas pelas freguesias repostas, no respeito pelos critérios e mapas finais aprovados pela comissão de extinção, nos termos dos artigos 7.º e 8.º da Lei n.º 25-A/2025.
2. Dada a natureza imperiosa do registo do compromisso para a conformidade da despesa, a partilha de um compromisso entre entidades impõe a criação de compromissos distintos em cada uma delas.
3. Neste sentido, impõe-se acautelar que o novo número de compromisso indique o documento de origem, designadamente, o número de compromisso inicial, permitindo garantir a rastreabilidade exigida para o cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).
4. A fim de garantir o correto registo dos novos números de compromisso por parte dos fornecedores, a comunicação dos mesmos deve ser acautelada e assegurada às entidades em causa.