

ASSUNTO:	Aplicação do regime simplificado de contabilidade pública nas freguesias repostas pela Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_VBH_14677/2025
Data:	25.11.2025

Pelo Presidente da Junta de Freguesia de (...) foi solicitado parecer acerca das seguintes questões:

"Considerando que em termos de enquadramento das entidades no âmbito do SNC-AP, são consideradas pequenas entidades aquelas que, apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga superior a 1.000.000 euros e inferior ou igual a 5.000.000 euros e são consideradas microentidades aquelas que apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga inferior ou igual a 1.000.000 euros.

Tendo em conta que foi concretizada a desagregação da União das Freguesias de (...) e reposição das duas freguesias que teve efeitos nas eleições autárquicas de 12 de outubro de 2025.

Que no andar de 2024 a União das Freguesias de (...) prestou contas pela primeira vez de acordo com o SNC-AP Regime Simplificado - Pequenas Entidades.

Que no ano de 2025 a União das Freguesias de (...) terá de prestar contas de liquidação de acordo com o SNC-AP Regime Simplificado - Pequenas Entidades.

Que o orçamento da despesa previsto para o período de novembro e dezembro de 2025 da Freguesia de (...) terá um valor global de cerca de 249.000,00 euros e da Freguesia de (...) de cerca de 263.000,00 euros. Que a previsão de execução da despesa para o ano de 2026 de cada uma das freguesias repostas não deverá atingir o limiar definido de 1 milhão de euros.

As questões que colocamos são as seguintes:

Qual o enquadramento contabilístico nos termos do SNC-AP de cada uma das freguesias repostas para o período de novembro e dezembro de 2025? Regime Simplificado - Pequenas Entidades ou Regime Simplificado - Microentidades?

Qual o enquadramento contabilístico nos termos do SNC-AP de cada uma das freguesias repostas no ano de 2026? Regime Simplificado - Pequenas Entidades ou Regime Simplificado - Microentidades?"

Considerando o exposto, cumpre informar:

I

O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, foi concebido em função da heterogeneidade das administrações públicas abrangendo entidades de diversa natureza, dimensão e complexidade operacional. Por conseguinte, é de aplicação universal, independentemente destes fatores distintivos.

Não obstante, é admissível que algumas entidades implementem o SNC-AP de forma simplificada, na condição de que estas simplificações se alicerçem nos mesmos princípios e critérios (este alinhamento é essencial para assegurar a coerência metodológica, a comparabilidade institucional e, consequentemente, a consolidação dos dados).

Nesta premissa, determina o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/2015 que, *“as entidades de menor dimensão e risco orçamental podem beneficiar de um regime simplificado de contabilidade pública, nos termos a definir em diploma próprio”*.

Com vista a desonerar as entidades de menor dimensão do esforço de aplicação do conjunto integral das normas de contabilidade financeira que integram o SNC-AP, o regime simplificado, aprovado pela Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto, contempla dois grupos de entidades públicas - as pequenas entidades e as microentidades - definidos em função da relevância da sua execução orçamental, as quais ficam sujeitos a obrigações reduzidas face ao regime geral do SNC-AP, quanto à contabilização das transações e outros acontecimentos, bem como em relação ao seu relato:

i) pequenas entidades: define o artigo 3.º da Portaria n.º 218/2016 que “São consideradas pequenas entidades aquelas que, integrando o âmbito do SNC-AP definido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga superior a 1.000.000 (euro) e inferior ou igual a 5.000.000(euro)”;

ii) microentidades: de acordo com o disposto no artigo 4.º da Portaria n.º 218/2016, são “(...) aquelas que, integrando o âmbito do SNC-AP definido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga inferior ou igual a 1.000.000 (euro).”.

O artigo 2.º/1 da Portaria n.º 218/2016, determina o âmbito da aplicação do regime simplificado, acautelando, contudo, que as entidades que cumpram os requisitos para serem reconhecidas como pequenas entidades, poderão aplicar o regime geral, tal como, as entidades que sejam qualificadas como

microentidades poderão aplicar o regime geral ou o regime simplificado das pequenas entidades¹, com a ressalva prevista no n.º 2 de que “ *o disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de, com base numa análise de risco prevista no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, o membro do governo responsável pela área das finanças determinar a aplicação do regime geral do SNC-AP a uma pequena entidade ou uma microentidade, ou do regime simplificado para as pequenas entidades a uma microentidade, incluindo a data a partir da qual a alteração de um regime para o outro deva ser aplicada.* ”.

Tendo em conta que, os requisitos encontram-se estabelecidos numa lógica avaliativa do montante global de despesa orçamental paga nas duas últimas prestações de contas, poderá ser suscitada a dúvida de qual o regime a aplicar, caso a entidade num exercício ultrapasse o limite estabelecido e no segundo não.

A este respeito, a Comissão de Normalização Contabilística (CNC), veiculou entendimento², (embora em contexto da transição para o atual regime contabilístico (SNC-AP), mas que poderá ser transposto para a situação descrita), ao entenderem que “ *Sem prejuízo de as entidades poderem sempre optar por um normativo mais exigente do que aquele em que eventualmente se enquadrem, é entendimento da CNC que, para efeitos de transição, quando nos últimos dois anos, um ano estiver acima do limiar e no outro abaixo, a entidade poderá optar pelo regime que lhe parecer mais adequado. Por forma a evitar alterações constantes de regime nos casos fronteira (por exemplo, uma entidade cuja despesa orçamental paga esteja sempre no limiar superior dos limites (1 milhão ou 5 milhões), a entidade deve optar pelo regime que mais estabilidade dá ao relato tendo em conta as previsões dos orçamentos dos anos seguintes.* ”.

Conclui-se, portanto, que em situações limite, a entidade deve privilegiar a solução que confira ao relato maior estabilidade, devendo para tal atender às previsões dos orçamentos dos anos seguintes.

II

¹ “Artigo 2.º

Âmbito

1 - O Regime Simplificado é aplicável às entidades que integrando o âmbito do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), definido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, cumpram os requisitos para serem consideradas pequenas entidades ou microentidades, desde que as primeiras não optem pela aplicação do regime geral do SNC-AP e as segundas pela aplicação desse regime ou do regime simplificado das pequenas entidades.

(...)

² Cf. FAQ n.º 19 (Aprovada pelo CNCP em 07 de novembro de 2017) - https://www.cnc.min-financas.pt/faqs_publico.html

No caso em apreço, a freguesia consulente enquanto freguesia reposta pelo artigo 3.º da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março (na redação atual), constitui uma nova entidade, sendo pessoa coletiva pública distinta da anterior à agregação ocorrida em 2013.

Esta nova entidade, tendo sido constituída apenas 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), pelo que não apresenta o histórico bi-anual da despesa orçamental paga que a Portaria n.º 218/2016 exige para a determinação do regime simplificado de contabilidade pública.

No pressuposto dos princípios da prudência e da continuidade dos procedimentos contabilísticos, impõe-se a adoção de um critério que reflita a dimensão económica e financeira expectável da nova entidade.

Nesta aceção, a determinação entre o regime geral e o simplificado - e dentro deste último como sendo pequena entidade ou microentidade - no primeiro ano, dada a ausência de histórico contabilístico (uma vez que a nova entidade nunca prestou contas), o regime deverá ser o que se antecipa ser o adequado à dimensão do orçamento, acautelando, assim, que a freguesia inicia a sua atividade com uma estrutura contabilística robusta e suficiente para a sua real dimensão, prevenindo alterações precoces e desnecessárias do regime contabilístico adotado.

Nesta perfectiva, entende-se que, a dimensão orçamental desta freguesia reposta, aquando deste seu primeiro período de atividade, pode ser aferida através do orçamento da despesa previsto para o período de novembro e dezembro de 2025 e do montante orçamental expectável para o exercício do ano de 2026.

Em nossa opinião, estes montantes configuram indicadores razoáveis e objetivos para determinação dos limites impostos pela Portaria n.º 218/2016.

III

Na segunda questão, o consulente solicita para o exercício de 2026, o enquadramento do regime contabilístico desta freguesia, no conhecimento de que, para esse ano, está prevista uma execução da despesa inferior a 1 milhão de euros.

No seguimento do exposto anteriormente, tratando-se de uma nova entidade que foi criada em 2025 (por força do artigo 3.º da Lei n.º 25-A/2025), o histórico contabilístico encontra-se restrito ao exercício anterior a 1/01/2026 que se circunscreve aos meses de novembro e dezembro de 2025, como já explicado.

Devendo, em complemento, relevar a previsão orçamental para o exercício de 2026 e, se possível, para os anos seguintes, conferindo assim maior estabilidade na apresentação das contas da freguesia.

A este respeito e conforme referido no ponto anterior, na senda dos princípios da prudência e da continuidade dos procedimentos contabilísticos e no entendimento da CNC “a entidade deve optar pelo regime que mais estabilidade dá ao relato tendo em conta as previsões dos orçamentos dos anos seguintes”³.

IV

Em conclusão,

1. As freguesias repostas pela Lei n.º 25-A/2025, apesar de resultarem de um mecanismo de correção da agregação de freguesias imposta pela Lei n.º 11-A/2013, são, para todos os efeitos, consideradas novas entidades, às quais foi atribuído um novo Número de Identificação de Pessoas Coletiva (NIPC,) distinto do detido antes da agregação.

1.1. Não se verifica, por conseguinte, existir um histórico contabilístico que permita a adoção de um regime simplificado no estrito cumprimento dos artigos 3^a e 4^a da Portaria n.º 218/2016.

2. Contudo, na ausência desse histórico, a nova entidade que agora inicia a sua atividade tem no orçamento da despesa previsto para o período de novembro e dezembro de 2025 um referencial da despesa que prevê pagar no exercício.

2.1. Pelo que, atendendo ao limite imposto pelo artigo 4^a da Portaria n.º 218/2016 e considerando que a freguesia consultente apresenta para os meses de novembro e dezembro de 2025 e previsivelmente para o exercício de 2026, um orçamento com uma despesa orçamental inferior a 1 milhão de euros, entendemos que se afigura adequado que a consultente aplique o regime simplificado para as microentidades.

3. No que respeita ao regime contabilístico a adotar no exercício de 2026, no respeito pelos limiares de elegibilidade estabelecidos na Portaria n.º 218/2016 e em observância aos princípios da proporcionalidade, prudência e continuidade, considerando que as previsões orçamentais da despesa liquidada para o exercício residual de 2025 e para o primeiro exercício integral (a ocorrer em 2026) não excedem o montante de 1 milhão de euros, entendemos que a freguesia consultente no exercício de 2026 pode adotar o regime simplificado para microentidades no contexto do SNC-AP, uma vez que respeita o respetivo limiar.

³ Cf. FAQ n.º 19 (Aprovada pelo CNCP em 07 de novembro de 2017) - https://www.cnc.min-financas.pt/faqs_publico.html

