

[Proposta de Lei n.º 39/XVII/1.ª \(GOV\)](#)

Aprova as Grandes Opções para 2025-2029

Data de admissão: 28 de outubro de 2025

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa legislativa, proposta pelo Governo nos termos da alínea g) do artigo 161.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição), corresponde às Grandes Opções de política económica, social, ambiental e territorial para os anos de 2025 a 2029, procurando responder, nos termos do artigo 2.º do diploma, às exigências nacionais e internacionais vigentes, designadamente às tensões geopolíticas, comerciais e monetárias.

As Grandes Opções contemplam 10 eixos prioritários pelos quais são concretizadas as orientações da política económica, social, ambiental e territorial, previstos no n.º 2 do artigo 2.º. Segundo os proponentes, estes convergem com vários instrumentos de planeamento nacionais, europeus e internacionais, visando a competitividade, a coesão territorial e a justiça social, incluindo medidas de curto e médio prazo.

Adicionalmente, é referido que a implementação do instrumento em análise carece da execução de um conjunto de medidas cujo financiamento decorre não só [Orçamento do Estado](#), mas também do quadro europeu de instrumentos de financiamento, como sendo:

- O [PT 2020](#);
- A Assistência de Recuperação para a Coesão e Territórios da Europa ([REACT UE](#));
- O Programa de Recuperação e Resiliência ([PRR](#));
- O [PT 2030](#)

Por fim, a iniciativa em análise contempla, no seu Anexo II, o Quadro Plurianual das Despesas Públicas, dando cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 34.º e artigo 35.º da [Lei de Enquadramento Orçamental \(LEO\)](#).

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa da lei e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição [da República Portuguesa](#) (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º e no artigo 172.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, tem um articulado com quatro artigos, integrando, em anexo, o documento das Grandes Opções para 2025-2029 (Anexo I) e o Quadro plurianual das despesas públicas (Anexo II)², a sua designação traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Concretamente, no caso da proposta de lei das Grandes Opções, a Constituição determina, no n.º 2 do artigo 91.º, que, «as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem» e, no n.º 1 do artigo 92.º, que o Conselho Económico e Social (CES) «participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social», competindo-lhe pronunciar-se sobre o anteprojeto dos mesmos antes de serem aprovados pelo Governo - *cfr.* alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da [Lei n.º 108/91, de 17 de agosto](#). Nesse sentido, o Governo, que na exposição de motivos refere ter submetido a proposta de lei à

¹ Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² A [Lei de Enquadramento Orçamental](#), aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, dispõe, no n.º 4 do artigo 34.º, que a proposta de lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes, a «identificação e planeamento das opções de política económica» e a «programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social», sendo que esta se concretiza (n.º 5 do mesmo artigo) num quadro plurianual das despesas públicas.

pronúncia do CES, deverá enviar à Assembleia da República o parecer dessa entidade sobre as Grandes Opções do Plano para 2025-2029, bem como quaisquer outros contributos que tenha recebido sobre a iniciativa.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Quanto à aprovação da iniciativa, assinala-se que o n.º 3 do artigo 34.º da [LEO](#), aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, dispõe que a Assembleia da República deve aprovar a proposta de lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.³

A iniciativa deu entrada a 27 de outubro do corrente ano, acompanhada da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 28 de outubro, data em que, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), com conexão às restantes comissões. Nesse mesmo dia foi anunciada em reunião plenária.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Desde logo cumpre referir que a iniciativa em apreciação contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (25 de setembro de 2025) e as assinaturas do Primeiro-Ministro, do Ministro de Estado e das Finanças, do Ministro da

³ De referir que, à data da sua apresentação, já se encontravam agendadas todas as reuniões plenárias até dia 27 de novembro, para discussão e votação da proposta de lei de Orçamento do Estado para 2026.

E, segundo o n.º 1 do mesmo artigo, o «Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril». No entanto, a atual legislatura apenas se iniciou a 3 de junho de 2025.

Economia e da Coesão Territorial e do Ministro dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário e no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

O título da proposta de lei - «Aprova as Grandes Opções para 2025-2029» -, traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas «entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Na sequência da aprovação da Proposta de Lei das Grandes Opções para 2025-2029, ocorrida na [reunião](#) do Conselho de Ministros de 25 de setembro de 2025, o Governo apresentou a presente iniciativa na Mesa da Assembleia da República. Segundo a respetiva exposição de motivos e articulado, a iniciativa «corresponde às Grandes Opções de política económica, social, ambiental e territorial para os anos de 2025 a 2029, enquadrando-se nos eixos prioritários presentes na Agenda Transformadora do [Programa do XXV Governo Constitucional](#), tendo presente o contexto da conjuntura nacional e internacional.» A sua implementação «exige um conjunto ambicioso de medidas de política e de investimentos cujas fontes de financiamento se repartem entre

o [Orçamento do Estado](#)⁴ e o quadro europeu de instrumentos de financiamento, designadamente, o PT 2020, a iniciativa de (REACT UE), o [PRR](#), e o PT 2030, que materializa o ciclo de programação de fundos europeus para o período 2021-2027, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2020, de 13 de novembro](#)^{5,6}, e que decorre do [Acordo de Parceria firmado entre Portugal e a Comissão Europeia](#) em julho de 2022. A estratégia de ação política que orienta as Grandes Opções encontra-se assente em dez eixos estratégicos que se encontram elencados no artigo 3.º.

Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções.

Nos termos do n.º 1 do [artigo 90.º](#) da [Constituição](#), os planos de desenvolvimento económico e social visam «promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português». Acrescentam os n.ºs 1 e 2 do [artigo 91.º](#) da Lei Fundamental que «os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem». De mencionar, ainda, a alínea g) do [artigo 161.º](#) e a alínea m) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) da Constituição, que determinam que «compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo», e que é da sua exclusiva competência «legislar salvo autorização ao Governo sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e a composição do Conselho Económico e Social».

⁴ [Proposta de Lei n.º 37/XVII](#) - *Aprova o Orçamento do Estado para 2026*. Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na Internet da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/11/2025.

⁵ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2020, de 13 de novembro, estabelece os Princípios Orientadores e a Estrutura Operacional do período de programação de fundos europeus da política de coesão relativo a 2021-2027. Este diploma determina, ainda, que a Estratégia Portugal 2030, aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro](#), constitui o referencial estratégico para a elaboração do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais a implementar no ciclo de programação 2021-2027.

⁶ Todas as referências legislativas e jurisprudenciais são feitas para o *Diário da República*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/11/2025.

Segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2). A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo); b) a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. (...) Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. [art. 195.º](#)), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a AR a apreciar e discutir as orientações propostas. Os deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem, contudo, a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental. Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos ([art. 92.º-1](#)). Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito ([art. 199/a](#)), com os necessários programas setoriais e regionais (n. 1, 2.ª parte)»⁷.

De acordo com os mesmos Constitucionalistas, «a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. artigos [80.º](#) e [81.º/l](#)). Esse carácter decorre de vários aspetos: as grandes opções são aprovadas na Assembleia da República, a elaboração dos planos é amplamente participada através do Conselho Económico e Social ([art. 92.º](#)); há a intervenção direta das regiões autónomas e das regiões administrativas (arts. [227.º-1/p](#) e [258.º](#)); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. [55.º-5/d](#), 2.ª parte, e [56.º-2/c](#)). Não esquecer também o princípio da participação das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais ([art. 80.º/g](#)). Ou seja, no planeamento dá-se uma convergência da democracia representativa (via AR) e da democracia participativa (via CES, para os planos globais, e via organização dos trabalhadores)»⁸. A falta de participação «implica

⁷ *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1036.

⁸ *Idem*, pág. 1038.

uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos»⁹.

No mesmo sentido, e segundo os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, «o procedimento de elaboração da lei das grandes opções apresenta uma dupla especificidade procedimental – tanto na fase de iniciativa com na fase de instrução -, cuja inobservância gera, nos termos gerais, uma inconstitucionalidade sindicável pelos órgãos de controlo da constitucionalidade (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 802 e segs.): a) À semelhança do que acontece em relação ao Orçamento do Estado, em matéria de iniciativa legislativa originária (e sem prejuízo, portanto, dos poderes de iniciativa dos deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico – cfr. [Acórdão n.º 358/92](#)), a Constituição reserva ao Governo a competência para a elaboração da proposta de lei das grandes opções a submeter à Assembleia da República ([artigo 161.º](#), alínea g); b) O procedimento de elaboração das leis das grandes opções – e neste aspeto, a conclusão vale igualmente, (...), para o procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social – constitui, por imposição constitucional, um procedimento participado»¹⁰.

Quanto às relações entre o plano anual e o orçamento do Estado, os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que «o plano anual deverá inserir as “orientações fundamentais” da política económica do Governo»¹¹, sendo a base fundamental do Orçamento. No entanto, sobre esta matéria, os Constitucionalistas Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que é «controversa a relação das leis das grandes opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado. Recorde-se, antes de mais, que o artigo [108.º](#), n.º 2, do texto inicial, estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com

⁹ *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1039.

¹⁰ *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. II, 2.ª edição – fevereiro de 2017, pág. 138.

¹¹ *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1038.

as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo [105.º](#), n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber se a harmonia de que fala a Constituição supõe subordinação verdadeira e própria às grandes opções do plano ou, pelo contrário, aponta apenas para mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas realidades, sem prevalência jurídica de nenhuma. Uma parte da doutrina inclina-se para o segundo sentido, sublinhando designadamente que estão em causa duas leis praticamente simultâneas e, por isso, se tem sentido exigir que elas sejam harmónicas e coerentes entre si, já não se justifica impor que uma siga a outra, visto que ambas derivam da mesma entidade no uso do mesmo tipo de poderes (Sousa Franco, *Finanças*, I, págs. 406-407). Neste sentido, “mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização” (J. Miranda, *Manual*, V, 2004, pág. 363). A verdade, porém, é que a letra da Constituição – que adota a mesma expressão que é utilizada, nomeadamente, para impor a subordinação dos planos de desenvolvimento económico e social às respetivas leis das grandes opções (artigo 91.º, n.º 1) – dificulta a adoção de uma tal conclusão (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 793-794, 797-798 e 804-805). Em qualquer caso, mesmo que se conclua pela subordinação do Orçamento às leis das grandes opções em matéria de planeamento, sempre se terá de reconhecer – num sentido que inevitavelmente reforça a desvalorização do planeamento na atual ordem constitucional e recusa a configuração das grandes opções como uma espécie de intermediação legal entre a Constituição dirigente e o Orçamento (Rebello de Sousa, *Dez questões*, págs. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de uma tal vinculação»¹².

Relativamente ao âmbito temporal dos planos, a Constituição é omissa, ao contrário do que acontecia até à revisão constitucional de 1997, cabendo à lei-quadro do planeamento regular essa matéria ([art. 165.º-1/m](#)).

Conselho Económico e Social. Lei-Quadro do Planeamento.

¹² *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. II, 2.ª edição – fevereiro de 2017, págs. 141 e 142.

Nos termos do n.º 1 do [artigo 92.º](#) da Constituição o «[Conselho Económico e Social](#) (CES) é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei». De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo e diploma, «compete à lei definir a composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais (n.º 2). Por fim, o n.º 3 determina que «a lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros». No desenvolvimento destas disposições constitucionais, a [Lei n.º 108/91, de 17 de agosto](#)¹³, aprovou o diploma que institui o Conselho Económico e Social. Coube ao [Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio](#)¹⁴, regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, estando ainda disponível o respetivo [Regulamento de Funcionamento](#). De acordo com a alínea a) do n.º 1 do [artigo 2.º](#) da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao CES «pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução».

Também a Lei-quadro do Planeamento, aprovada pela [Lei n.º 43/91, de 27 de julho](#), prevê no n.º 3 do seu artigo 9.º que a proposta de lei das grandes opções «é sujeita a parecer do Conselho Económico e Social antes de aprovada e apresentada pelo Governo à Assembleia da República». Este diploma determina igualmente que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução dos planos, elaborar as propostas de lei das grandes opções dos planos [alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º], e que compete à Assembleia da República, em matéria de elaboração e execução dos planos aprovar, nomeadamente, as leis das grandes opções dos planos [alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º].

Nos termos do n.º 1 do [artigo 92.º](#) da Constituição, da alínea a) do n.º 1 do [artigo 2.º](#) da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e do n.º 3 do artigo 9.º da [Lei n.º 43/91, de 27 de julho](#),

¹³ Texto consolidado. A Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, foi alterada pelas Leis n.ºs [80/98, de 24 de novembro](#), [128/99, de 20 de agosto](#), [12/2003, de 20 de maio](#), [37/2004, de 13 de agosto](#), [75-A/2014, de 30 de setembro](#), [135/2015, de 7 de setembro](#), e [81/2017, de 18 de agosto](#).

¹⁴ O [Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio](#), foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio](#), [Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro](#), Decretos-Leis n.ºs [108/2012, de 18 de maio](#), e [61/2019, de 14 de maio](#).

o CES deverá apreciar a proposta de lei das Grandes Opções, antes de esta ser apresentada na Assembleia da República. De referir que o [parecer](#) em questão se encontra divulgado na [página](#) da iniciativa.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

A LEO foi aprovada em anexo à [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), tendo sofrido as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [2/2018, de 29 de janeiro](#), [n.º 37/2018, de 7 de agosto](#), [41/2020, de 18 de agosto](#), e [Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril](#), estando ainda disponível o texto consolidado.

De acordo com o disposto da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 32.º da LEO, o processo orçamental inicia-se com a apresentação, pelo Governo, na Assembleia da República, nomeadamente, da proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual, designada por Lei das Grandes Opções, que deve ser acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental (n.º 2 do [artigo 34.º](#) da LEO). A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes: identificação e planeamento das opções de política económica; e programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social, tendo a Assembleia da República que aprovar a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação (n.ºs 3 e 4 do artigo 34.º da LEO).

Também o Regimento dispõe sobre esta matéria. De acordo com o previsto no n.º 3 do [artigo 205.º](#) e na alínea *a*) do n.º 1 do [artigo 206.º](#) do mesmo diploma, as comissões parlamentares permanentes elaboram o respetivo parecer setorial, e enviam-no à comissão parlamentar competente em razão da matéria no prazo de 8 dias. Esta comissão elabora o parecer final, de cujo anexo IV devem constar os pareceres setoriais emitidos pelas demais comissões parlamentares permanentes, e envia-o ao Presidente da Assembleia da República, no prazo de 10 dias, conforme disposto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 206.º do Regimento. Determina o [artigo 207.º](#) do Regimento que o tempo global do debate em Plenário da proposta de lei das Grandes Opções consta das grelhas de tempos aprovadas no início da legislatura, sendo que o debate se inicia e encerra com uma intervenção do Governo.

A terminar, cumpre referir que o *site* da [Direção-Geral do Orçamento](#) disponibiliza diversa informação sobre as Grandes Opções a partir do ano 2000.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A [União Económica e Monetária](#) (UEM) encontra-se prevista no n.º 4 do artigo 3.º do [Tratado da União Europeia](#), no qual preceitua que «a União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro». Igualmente nos artigos 3.º, 5.º, 119.º a 144.º, 219.º e 282.º a 284.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)¹⁵ (TFUE), encontram-se estatuídas normas referentes à política económica na União.

A [UEM](#) é, assim, o resultado de uma integração económica progressiva da UE, sendo uma expansão do mercado único da UE, com regulamentações comuns dos produtos e a livre circulação de bens, capitais, trabalhadores e serviços, destinando-se a apoiar um crescimento económico sustentável e um elevado nível de emprego, através de decisões de política económica e monetária adequadas.

Ainda no âmbito da política económica da União, destacam-se o [Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos](#) e o [Protocolo n.º 13 relativo aos critérios de convergência](#) do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De acordo com o Protocolo n.º 12, os valores de referência para a disciplina orçamental dos Estados-Membros são fixados no seguinte:

- 3 % para a relação entre o *défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado;*
- 60 % para a relação entre a *dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado.*

Já o Protocolo n.º 13, prevê os [critérios de convergência](#), destacando-se quatro indicadores macroeconómicos, a saber: a estabilidade dos preços, avaliada na condição

¹⁵ Reino da Dinamarca beneficia de uma derrogação provisória, constante do [Protocolo n.º 16 relativo a certas disposições respeitantes à Dinamarca](#)

da taxa média de inflação não exceder em mais de 1,5 % a verificada, no máximo, nos três Estados-Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços, por relação ao índice de preços no consumidor (IPC); finanças públicas sólidas, medidas pelo défice e dívida pública em relação ao PIB; estabilidade da taxa de câmbio; durabilidade da convergência, assente em taxas de juros de longo prazo.

Estas normas e protocolos exigem, no plano do direito derivado da União Europeia, correspondentes iniciativas legislativas concretizadoras. A legislação em vigor, abrange os pacotes legislativos, coloquialmente designados de [six-pack](#) e [two-pack](#).

No âmbito do pacote legislativo *six-pack*, destaca-se:

- [Diretiva 2011/85/UE](#) do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros;
- [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97](#) do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas;
- [Regulamento \(CE\) n.º 1467/97](#) do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos;
- o [Regulamento \(UE\) n.º 1173/2011](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro;

Constituem o *two-pack*:

- [Regulamento \(UE\) n.º 473/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, assim assegurando que os orçamentos nacionais sejam coerentes, na zona Euro, com as orientações de política económica emitidas no contexto do [Pacto Estabilidade e Crescimento](#) e do [Semestre Europeu](#) para a coordenação da política económica;
- [Regulamento \(UE\) n.º 472/2013](#), de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro;

Aos pacotes legislativos *six-Pack* e *two-Pack* junta-se o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária](#) (Tratado Orçamental), que determinou no direito da União Europeia o [Pacto Orçamental](#), em vigor desde de 1 de janeiro de 2013. Este Tratado definiu, em termos genéricos, que:

- a) os Estados signatários devem assegurar que a situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária¹⁶;
- b) os Estados signatários podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais;
- c) se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção, que compreende a obrigação de aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo.

Em suma, a legislação em vigor cria a chamada vertente tripartida do Pacto de Estabilidade e Crescimento, compreendendo:

- uma vertente de prevenção (ou vertente positiva), nos termos da qual os Estados-Membros assumem o compromisso de cumprimento de políticas orçamentais sólidas e responsáveis, particularmente na zona euro, no quadro de programas de estabilidade ou de programas de convergência;
- uma vertente de correção (vertente corretiva), relativa ao procedimento por défices excessivos, isto é, a correção gradual dos défices públicos excessivos (3% do PIB) e das dívidas públicas excessivas (60% do PIB);
- uma vertente de execução, no caso do desrespeito pelas regras das vertentes positiva e corretiva, com potencial de aplicação de sanções como advertências, coimas no valor de 0,2% ou 0,5% do PIB e suspensão de autorizações ou pagamentos dos fundos estruturais e de investimento da UE.

Cumpre referir que, na sequência da aprovação pelo Parlamento Europeu do [Quadro Financeiro Plurianual](#) (QFP) 2021-27, o Conselho adotou [Regulamento \(UE, Euratom\)](#)

¹⁶ Considera-se equilibrada ou excedentária a situação em que o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.

[2020/2093](#) do Conselho de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027, sendo que o Regulamento prevê um orçamento de longo prazo para a UE-27 de [1.074,30 milhares de milhões de euros](#), a preços de 2018.

Com a crise pandémica causada pela Covid-19, a União Europeia criou, desde o primeiro momento, uma resposta sem precedentes. A [Declaração Conjunta](#) dos membros do Conselho Europeu, adotada em 26 de março de 2020, instava a Comissão Europeia a desenvolver uma estratégia de saída coordenada, um plano de recuperação abrangente e um investimento sem precedentes para permitir o funcionamento normal das sociedades e economias europeias e alcançar um crescimento sustentável, integrando, nomeadamente, a transição ecológica e a transformação digital.

Assim, a Comissão Europeia propôs assim a criação de um [instrumento de recuperação](#), o [Next Generation EU](#), integrado no [QFP](#) 2021-27. Para esse efeito, o [Instrumento de Recuperação da União Europeia](#) [Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho de 14 de dezembro de 2020], definiu que as obrigações emitidas ao abrigo deste Instrumento financiarão o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) logo que os Estados-Membros tiverem ratificado a alteração à decisão relativa ao limite máximo dos [recursos próprios](#).

Em março 2021, o Parlamento Europeu aprovou [três regulamentos](#) sobre a execução do sistema de recursos próprios da UE, abrindo caminho para a sua reforma e para a introdução de novas fontes de receita da União.

Deste instrumento de recuperação destaca-se:

- a) o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência \(MRR\)](#), cujo [Regulamento](#) foi aprovado pelo Parlamento Europeu (PE) e pelo Conselho, associando o MRR aos objetivos climáticos e da política económica e social da UE, nomeadamente, no contexto do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas;
- b) o relançamento da economia e estímulo à retoma do investimento privado com o reforço do programa [InvestEU](#), orientando o investimento em cadeias de valor fundamentais, cruciais para a resiliência e autonomia estratégica futuras;
- c) a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa ([REACT-EU](#)). Trata-se de uma nova iniciativa que dá continuidade e alarga as medidas de resposta e de reparação para a crise através da [Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do](#)

[Coronavírus \(CRII\)](#) e da [Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus ± \(CRII+\)](#). De realçar que esta iniciativa contribuirá para uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia, sendo os fundos disponibilizados ao [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional \(FEDER\)](#), [Fundo Social Europeu \(FSE\)](#) e ao [Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carenciadas \(FEAD\)](#).

De mencionar ainda que o *Next Generation EU* contribuirá igualmente com fundos adicionais para outros programas ou fundos europeus como o [Horizonte 2020](#), o [InvestEU](#), o [desenvolvimento rural](#) ou o [Fundo para uma Transição Justa \(FTJ\)](#).

As reformas e investimentos a incluir nos [Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência](#)¹⁷ destinam-se a apoiar a recuperação económica, corrigir as fragilidades estruturais dos Estados-Membros e tornar as suas economias mais resilientes, devendo centrar-se em seis pilares:

- i. transição ecológica;
- ii. transformação digital;
- iii. crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação, e um mercado único em bom funcionamento com pequenas e médias empresas sólidas;
- iv. coesão social e territorial;
- v. saúde e resiliência económica, social e institucional; e
- vi. políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, designadamente a educação e as competências.

Relativamente a Portugal, o PRR tem um valor de 16,6 mil milhões de euros: 13,9 mil milhões de euros em subvenções e 2,7 mil milhões de euros em empréstimos. O financiamento concedido pelo MRR apoiará a aplicação, até 2026, de importantes medidas envolvendo tanto investimentos como reformas que foram apresentadas por Portugal para que o país saia fortalecido da pandemia. Teve como orientação um conceito de sustentabilidade inspirado nos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\)](#) das Nações Unidas, estando alinhado com os seis pilares relevantes da estratégia europeia 2030: Transição

¹⁷ No que concerne à monitorização da execução dos planos nacionais, a Comissão elaborou o [Relatório relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) e o [Relatório de revisão sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#).

verde; Transformação digital; crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo coesão económica, emprego, produtividade, competitividade, investigação, desenvolvimento e inovação, bem como um Mercado Único em bom funcionamento com pequenas e médias empresas (PME) fortes; coesão social e territorial; saúde e resiliência económica, social e institucional, inclusive com vista ao aumento da capacidade de reação e preparação para crises e políticas para a próxima geração, crianças e jovens, incluindo educação e competências¹⁸.

Neste âmbito, destacar que a Comissão Europeia adotou, em junho de 2025, uma [Comunicação](#) que procede ao balanço da execução do [MRR](#). A Comunicação define orientações destinadas aos Estados-Membros para racionalizarem os planos nacionais de recuperação e resiliência e prepararem os seus últimos pedidos de pagamento a realizar em 2026 sendo os Estados-Membros convidados a rever os seus planos para neles incluírem unicamente medidas exequíveis até 31 de agosto de 2026 e explorarem medidas alternativas para utilizar as dotações financeiras remanescentes. Em consonância com os prazos legais e a natureza temporária do mecanismo, importa que os Estados-Membros cumpram todos os marcos e metas até 31 de agosto de 2026, devendo a Comissão realizar os pagamentos finais até 31 de dezembro de 2026 sendo que estão ainda à disposição dos Estados-Membro 335 mil milhões de euros de financiamento.

Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão apresentou, em março de 2022, o [plano REPowerEU](#)¹⁹ que visa transformar o sistema energético da Europa, pondo termo à dependência da UE em relação aos combustíveis fósseis russos e fazer face à crise climática. Tendo em conta que o MRR está no centro do plano, a Comissão preparou uma [proposta que altera o Regulamento MRR](#)²⁰ para permitir aos Estados-Membros acrescentar capítulos específicos nos seus PRR nacionais sobre novas reformas e investimentos para cumprir os objetivos do plano *REPowerEU*. Além disso, propôs aumentar o financiamento do MRR em 20 mil milhões de euros sob a forma de subvenções, através da venda de licenças no âmbito do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE. De forma a permitir aos Estados-Membros recorrer à flexibilidade possível com o objetivo de apoiar a economia, foi apresentado um [quadro temporário de crise para ao auxílios estatais](#), o qual

¹⁸ Em 14 de outubro de 2025, a [Comissão Europeia avaliou favoravelmente](#) o sétimo pedido de pagamento de Portugal no montante de 1,06 mil milhões de euros em subvenções.

¹⁹ COM (2022) 230

²⁰ COM (2022) 231

foi posteriormente [alterado](#) com vista a complementar o [pacote de preparação para o inverno](#)²¹. Em março de 2023, a Comissão adotou um [novo quadro temporário de crise e transição](#) para fomentar medidas de apoio em setores fundamentais para a transição para uma economia com emissões líquidas nulas, em linha com o [Plano Industrial do Pacto Ecológico](#).

Neste contexto, importa destacar que, a recuperação após a pandemia de COVID-19 e as consequências da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia colocaram novos desafios à economia da UE, num contexto de níveis de endividamento e taxas de juro mais elevados e de novos objetivos em matéria de investimentos e reformas. Nessa medida, o quadro atual também se revelou demasiado rígido em tempos difíceis, o que faz com que o cumprimento das regras pelos Estados-Membros seja desigual.

Por conseguinte, a UE atualizou o seu [quadro de governação económica](#) para o preparar para o futuro. Em 29 de abril de 2024, o [Conselho adotou o pacote legislativo que reforma o quadro de governação económica e orçamental da UE](#) tendo as novas regras entrado em vigor em 30 de abril de 2024. A reforma teve como principais objetivos: *i)* garantir finanças públicas sãs e sustentáveis e *ii)* promover o crescimento através de reformas e investimentos. As novas regras visam igualmente contribuir para as prioridades da UE de construir um futuro digital, ecológico e mais resiliente, reforçando simultaneamente o apoio à sua competitividade e autonomia estratégica.

Em 4 de junho de 2025, a Comissão Europeia adotou o [pacote da primavera de 2025 do Semestre Europeu](#) onde analisa os principais desafios económicos e sociais em toda a União Europeia e define orientações políticas destinadas aos Estados-Membros, com o objetivo de reforçar a competitividade, a prosperidade e a resiliência. Para o efeito, inclui recomendações específicas por país (REP), incluindo Portugal, e promove reformas e investimentos alinhados com estas prioridades da UE. O pacote encerra o primeiro ano completo de supervisão macroeconómica no âmbito do quadro de governação revisto, avaliando os progressos realizados pelos Estados-Membros relativamente à execução dos planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo apresentados no outono passado. A Comissão avalia, ainda, o cumprimento dos planos orçamentais comparando o

²¹ COM (2022) 360

crescimento previsto das despesas líquidas com os limites máximos fixados pelo Conselho ou descritos nos planos nacionais.

Neste seguimento, o Conselho adotou, em julho de 2025, as [suas recomendações específicas por país \(REP\)](#) sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de cada Estado-Membro tendo [recomendado a Portugal](#) que:

- i) reforce as despesas e a prontidão globais em matéria de segurança e defesa, assegurando ao mesmo tempo a sustentabilidade da dívida;
- ii) acelere a execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo *REPowerEU*;
- iii) simplifique a regulamentação, melhorando os instrumentos regulamentares e reduzindo os encargos administrativos para as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos ao licenciamento industrial e da eliminação de outros obstáculos à sua capacidade de expansão e promoção da inovação e da produtividade;
- iv) reduza a dependência global dos combustíveis fósseis no setor dos transportes, em especial através da eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis e do investimento em transportes sustentáveis; e
- v) garanta a igualdade de acesso a cuidados de saúde e cuidados continuados de qualidade, preservando simultaneamente a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde.

Deve ainda ser destacado que, em julho de 2022, o Governo Português e a Comissão Europeia celebraram um [Acordo de Parceria](#) para o período de 2021-2027, no valor global de 23 mil milhões de euros, para apoiar a coesão económica, social e territorial em Portugal até ao final da década. Estes fundos ajudarão a desenvolver uma economia mais diversificada, inovadora e competitiva, com ênfase redobrada na transição ecológica e digital do país, em consonância com as principais [prioridades da UE](#). A verba é oriunda do [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional](#) (FEDER) – 11,5 mil milhões de euros, acrescidos de 139 milhões de euros relativos à [Cooperação Territorial Europeia](#) (CTE); do [Fundo Social Europeu](#) (FSE+) – 7,8 mil milhões de euros; do [Fundo de Coesão](#) – 3,1 mil milhões de euros; do [Fundo para uma Transição Justa](#) – 224 milhões de euros e do [Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura](#) (FEAMPA) – 393 milhões de euros. Referir

que a estes valores, juntam-se ainda as transferências para o [Mecanismo Interligar Europa](#) – 1.048 mil milhões de euros.

Por fim, cumpre referir que a Comissão Europeia apresentou, em 16 de julho de 2025, a sua proposta para o próximo [Quadro Financeiro Plurianual](#) (QFP) da União Europeia, que abrangerá o período de 2028 a 2034.

Este orçamento é descrito como «ambicioso e dinâmico», ascendendo a quase 2 mil milhões de euros, o equivalente a 1,26% do rendimento nacional bruto da UE em média anual. A presidente Ursula von der Leyen declarou: «O nosso novo orçamento de longo prazo ajudará a proteger os cidadãos europeus, a reforçar o modelo social europeu e a fazer prosperar a nossa indústria europeia. Num momento de instabilidade geopolítica, o orçamento permitirá à Europa moldar o seu próprio destino, em consonância com a sua visão e os seus ideais».

Resumidamente, a proposta do novo QFP 2028-2034 apresenta as seguintes características:

- i. Flexibilidade acrescida para permitir uma resposta rápida a alterações imprevistas e novas prioridades;
- ii. Simplificação e harmonização dos programas financeiros, facilitando o acesso de cidadãos e empresas ao financiamento;
- iii. Orçamento adaptado às necessidades locais com planos de parceria nacionais e regionais, assegurando maior coesão económica, social e territorial;
- iv. Reforço da competitividade europeia através da garantia de cadeias de abastecimento seguras e da liderança em tecnologias limpas e inteligentes;
- v. Pacote equilibrado de novos recursos próprios, gerando 58,5 mil milhões de euros anuais, para aliviar as finanças nacionais.

Com efeito, no âmbito do investimento nas pessoas, Estados-Membros e regiões²², a Comissão propõe um modelo de financiamento mais simples e orientado para resultados, com planos únicos por Estado-Membro que integram todos os apoios, desde os trabalhadores aos agricultores, das cidades às zonas rurais. Estes planos deverão

²² Será também reforçado o controlo do respeito pelo Estado de direito, através do Regulamento Condicionalidade e de salvaguardas adicionais nos planos de parceria. A transparência será aumentada com a publicação centralizada de dados sobre os beneficiários dos fundos da UE.

promover a convergência e reduzir as disparidades regionais, ter um montante mínimo obrigatório para regiões menos desenvolvidas, incluir apoio circunscrito ao rendimento dos agricultores e pescadores, associado a medidas ambientais e de gestão de riscos e reservar 14% das dotações nacionais para reformas que reforcem competências, combatam a pobreza e promovam a inclusão social e as zonas rurais.

Na área da educação, valores democráticos e cultura, a proposta do novo QFP prevê que o investimento em competências será potenciado através de um [Erasmus+](#) reforçado, consolidando a [União das Competências](#). De salientar, também, que o programa [AgoraEU](#) promoverá valores como a democracia, igualdade e Estado de Direito, apoiando igualmente a diversidade cultural, os meios de comunicação social e a participação cívica.

Relativamente à competitividade, investigação e inovação, é proposto que novo [Fundo Europeu de Competitividade](#) será dotado de 409 mil milhões de euros, destinado à transição limpa e descarbonização, à transição digital à saúde, biotecnologia, agricultura e bioeconomia e ainda à defesa e espaço. Este fundo trabalhará articulado com o programa [Horizonte Europa](#) (175 mil milhões de euros), financiando a inovação desde a conceção à expansão dos projetos.

Quanto à União Europeia da Defesa, a Comissão Europeia aloca no orçamento 131 mil milhões de euros para defesa, segurança e espaço, um valor cinco vezes superior ao QFP anterior. Nessa medida, encontra-se previsto o reforço da mobilidade militar no [Mecanismo Interligar a Europa](#), um grande impulso na cibersegurança, infraestruturas e defesa, e ainda, o valor de 74 mil milhões de euros para migração, fronteiras externas e segurança interna, triplicando o financiamento anterior.

Na ação externa e parcerias, é definido na proposta que o instrumento [Europa Global](#) contará com 200 mil milhões de euros, reforçando o apoio a países candidatos e dispondo de uma reserva de 15 mil milhões para crises emergentes. Para a Ucrânia, estão previstos 100 mil milhões de euros, com flexibilidade para responder às necessidades, denotando que a [Política Externa e de Segurança Comum](#) será financiada com 3,4 mil milhões de euros.

Sobre os novos recursos próprios, a Comissão Europeia propõe cinco novos recursos próprios para financiar as prioridades e reembolsar o [NextGenerationEU](#):

- 1) Receitas do [Regime de Comércio de Licenças de Emissão](#) (CELE): 9,6 mil milhões €/ano;
- 2) [Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço](#) (MACF): 1,4 mil milhões €/ano;
- 3) Taxa sobre resíduos eletrónicos não recolhidos: 15 mil milhões €/ano;
- 4) [Imposto especial sobre o tabaco](#): 11,2 mil milhões €/ano;
- 5) Contribuição anual das grandes empresas (CORE): 6,8 mil milhões €/ano.

Estes recursos deverão gerar globalmente 58,5 mil milhões de euros por ano.

No âmbito do processo negocial do QFP²³, o Parlamento Europeu confirmou, em 22 de outubro de 2025, a repartição das competências entre as suas comissões parlamentares no âmbito do futuro Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2028-2034, após longas negociações entre grupos políticos. O acordo, validado pela Conferência dos Presidentes, define que as [Comissões dos Orçamentos \(BUDG\)](#), do [Desenvolvimento Regional \(REGI\)](#) e da [Agricultura \(AGRI\)](#) serão responsáveis pelos Planos de Parceria nacionais e regionais; a [Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia \(ITRE\)](#) assumirá a responsabilidade exclusiva pelo Fundo para a Competitividade; e as [Comissões dos Assuntos Externos \(AFET\)](#) e do [Desenvolvimento \(DEVE\)](#) partilharão a gestão do Fundo «[Europa no Mundo](#)».

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e Itália.

ESPANHA

Não existe obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa idêntica à das Grandes Opções. As prioridades de investimento e a programação orçamental a médio prazo são estabelecidas por dois documentos: [Plan Presupuestario a Medio Plazo](#) e [Objetivos de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#). Estes documentos devem estar alinhados com o orçamento do Estado. De acordo com o disposto no artigo 134.4 da [Constituição Espanhola](#), no caso de a lei do orçamento não ter sido aprovada

²³ [Mais informações](#) sobre o processo de adoção do Quadro Financeiro Plurianual.

antes do primeiro dia do exercício correspondente, o do ano anterior é automaticamente prorrogado até que o novo seja aprovado. Assim, e dada a situação política vivida em Espanha, a vigência do Orçamento do Estado aprovada pela [Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023](#)²⁴ foi prorrogada durante o [ano de 2024](#) e para o [ano de 2025](#).

Sobre esta matéria pode ser consultada diversa informação no sítio do [Ministerio de Hacienda](#).

ITÁLIA

Em Itália não há uma iniciativa legislativa idêntica às Grandes Opções. Todavia, o Governo aprova e entrega até 30 de junho, o *Documento Di Economia E Finanza* (DEF), que é apresentado no ciclo do processo de discussão do Orçamento. Este é discutido e aprovado nas duas câmaras, em julho, antes da entrada da proposta de lei do orçamento. O DEF define o quadro macroeconómico previsível e programático de médio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

O [Documento Di Economia E Finanza para 2025](#) é um documento extenso e complexo, composto por três documentos e respetivos anexos.

No sítio do [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#) pode ser consultada toda a informação relativa ao [DEF](#) para 2025, assim como documentação diversa sobre esta matéria.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram encontradas iniciativas ou petições pendentes sobre matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa.

²⁴ Texto consolidado retirado do portal oficial [Boletín General del Estado](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/11/2025.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, apenas foi encontrada a [Proposta de Lei n.º 8/XVI/1.ª \(GOV\)](#) – Aprova as Grandes Opções para 2024-2028, de matéria análoga à iniciativa *sub judice*, que deu origem à [Lei n.º 45-B/2024](#), de 31 de dezembro, que aprova a Lei das Grandes Opções para 2024-2028, aprovada com os votos contra do CH, BE, PCP, L e PAN, a abstenção do PS e IL e os votos a favor do PSD e CDS-PP.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

Regiões Autónomas

Foi promovida pelo Presidente da Assembleia da República, em 28 de outubro de 2025, a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, para emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, tendo os pareceres sido remetidos pelas entidades à Assembleia da República, estando atualmente disponibilizados na [página](#) da iniciativa.

- **Consulta pública**

Nos termos do artigo 134.º do Regimento, a iniciativa legislativa *sub judice* encontra-se em [consulta pública](#), não tendo sido recebidos contributos até à data de elaboração da presente nota técnica. Todavia, foi recebido o parecer do CES, estando este carregado na [página](#) da iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Atento o objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Ministro de Estado e das Finanças.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

OCDE. Melhorar o processo de decisão e de desenvolvimento de políticas públicas em Portugal: o papel do PlanAPP. Em linha. *OECD Public Governance Policy Papers*, n.º 39 (2023). Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2023/09/improving-decision-making-and-policy-development-in-portugal_a2f33b5f/b542bffe-pt.pdf. [visualizado em 2025.11.20].

Resumo: Na publicação em apreço analisa-se o funcionamento do planeamento estratégico e da produção de políticas públicas em Portugal, destacando a necessidade de maior alinhamento entre estratégias nacionais, planeamento financeiro e execução das políticas. Salienta-se que, apesar de existirem vários instrumentos estratégicos — como a Estratégia Portugal 2030, o Programa de Governo, o PNR ou o PRR —, o sistema continua fragmentado e exige maior coordenação, envolvimento dos ministérios e utilização consistente de evidência na formulação de políticas. O PlanAPP surge como peça central para melhorar esta articulação, reforçar capacidades de planeamento, promover monitorização mais eficaz e aproximar as decisões das necessidades reais dos cidadãos.

No que respeita às Grandes Opções, o documento realça que estas constituem o principal instrumento de ligação entre planeamento estratégico e orçamento do Estado, já que a Constituição determina que o orçamento deve ser elaborado em conformidade com as orientações nelas definidas. As Grandes Opções 2020-2023 identificam as prioridades de reforma do Governo, incluindo compromissos para melhorar os serviços públicos e infraestruturas, e procuram operacionalizar as prioridades políticas de forma mais estruturada e alinhada com os ministérios setoriais. Contudo, o relatório indica que o processo ainda enfrenta dificuldades, nomeadamente na definição consistente de prioridades, no envolvimento sistemático dos ministérios e na ligação efetiva entre escolhas estratégicas e afetação de recursos, sendo recomendada maior coordenação entre PlanAPP e Ministério das Finanças, bem como metodologias mais claras e partilhadas de definição e acompanhamento das prioridades.

OCDE. *O papel do PLANAPP no quadro de planeamento estratégico: relatório final*. Em linha. [S.l.]: OECD, 2024. Disponível em: <https://www.planapp.gov.pt/wp->

content/uploads/2023/01/OCDE-PLANAPP-PlaneamentoEstrategico-M4.pdf.

[visualizado em 2025.11.20].

Resumo: O presente relatório aborda o papel do PlanAPP enquanto centro de competências criado para melhorar o planeamento estratégico em Portugal, num contexto marcado pela proliferação de documentos, falta de hierarquia clara entre planos e fraca articulação entre planeamento e orçamento. Destaca que o país dispõe de múltiplos instrumentos estratégicos — como a Estratégia Portugal 2030, o Programa do Governo, o Programa Nacional de Reformas e vários planos setoriais — cuja coordenação, alinhamento e monitorização exige reforço institucional, maior colaboração entre ministérios e um processo de planeamento mais integrado, transparente e baseado em evidências. O relatório sublinha que o PlanAPP deve reforçar mecanismos de cooperação interministerial, apoiar o desenvolvimento de capacidades de planeamento e promover plataformas e métodos que assegurem coerência estratégica, bem como o acompanhamento sistemático da execução de políticas.

Quanto às Grandes Opções, o documento descreve-as como um instrumento estratégico plurianual, com força de lei, previsto na Constituição, com o qual os restantes planos e o próprio Orçamento do Estado devem estar alinhados. A sua função tem sido reforçada pelo esforço recente de as ligar mais claramente ao Programa do Governo, à Estratégia PT 2030 e ao financiamento público, procurando que deixem de refletir apenas medidas já financiadas e passem a orientar a definição das prioridades e a afetação de recursos. Contudo, persistem desafios, como a discussão das Grandes Opções em paralelo com o orçamento, a ausência de critérios consistentes de definição de prioridades e a dificuldade em estabelecer uma ligação estável entre objetivos e investimentos plurianuais.

PORTUGAL. Governo Constitucional, 24 (2024-2025). *Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo: Portugal: 2025.2028*. Em linha. [Lisboa]: Governo Constitucional, 2024. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/10/POENMP-20252028-PT.pdf>. [visualizado em 2025.11.20].

Resumo: É apresentado neste documento o Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) 2025-2028, que define a estratégia económica e orçamental do Governo português para os próximos quatro anos, em articulação com as regras

européias e com o Programa do Governo. O plano prevê crescimento económico moderado, contas públicas com excedentes primários, redução progressiva da dívida pública e controlo do crescimento da despesa líquida, mantendo o alinhamento com os compromissos assumidos com a União Europeia. Apresenta ainda um conjunto de reformas estruturais e investimentos prioritários, distribuídos por áreas como competitividade económica, qualificação, transição climática, modernização do Estado e coesão social e territorial, mostrando também de que forma estas medidas respondem às recomendações específicas por país e às prioridades comuns europeias.

Relativamente às Grandes Opções, o documento assinala que o POENMP foi preparado tendo por base a Proposta de Lei das Grandes Opções 2024-2028, que estrutura a ação governativa em seis desafios estratégicos nacionais — i) Um país mais justo e solidário, ii) Um país mais rico, inovador e competitivo, iii) Um país com um estado mais eficiente, iv) Um país mais democrático, aberto e transparente, v) Um país mais verde e sustentável e vi) Um país mais global e humanista — e serve de enquadramento para a seleção das reformas e investimentos incluídos no plano. Destaca também que a consulta pública e institucional das Grandes Opções foi determinante para o alinhamento político e técnico do POENMP, uma vez que estas têm competência exclusiva de apreciação e aprovação parlamentar e funcionam como referência estruturante para o planeamento estratégico e para a articulação entre prioridades políticas e financiamento público.