

**PARECER PRÉVIO RELATIVO À PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA 2026
MUNICÍPIO DE FREIXO DE ESPADA À CINTA**

**PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL (PAM)
DO MUNICÍPIO DE FREIXO DE ESPADA À CINTA**

NOTA PRÉVIA

Nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, a proposta de orçamento dos municípios com PAM está sujeita a parecer prévio do FAM, o qual incide sobre a **conformidade da proposta com as medidas e obrigações nele previstas, a análise de sustentabilidade de médio e longo prazo e a identificação de riscos orçamentais**.

Neste sentido, entende-se ser de ressalvar que não se trata de uma apreciação quanto ao respeito pelas regras previsionais estabelecidas por lei, designadamente na lei de finanças locais ou no POCAL,¹ não devendo assim o presente parecer ser entendido como qualquer validação do FAM quanto à observância daquelas regras, uma vez que esta apreciação pertencerá a outras sedes, nomeadamente à da fiscalização sucessiva, cabendo assim à autarquia total responsabilidade pela sua boa aplicação.

O PAM do Município de Freixo de Espada à Cinta, entrou em vigor em 16 de janeiro de 2024, com um prazo de 20 anos, prevendo uma assistência financeira por parte do FAM através de um empréstimo até ao montante de cerca de € 12,7 M.

Nas previsões do PAM é expectável que anualmente seja apurado um saldo total significativo, resultante das execuções orçamentais anuais, criando um excedente a ser aplicado na redução da dívida do Município, respeitando o cenário de sustentabilidade definido. Na elaboração da proposta de orçamento, o Município está vinculado às regras e princípios orçamentais definidos na Lei em vigor, nomeadamente, quanto ao princípio do equilíbrio orçamental, as receitas inscritas deverão prever todas as despesas, pelo que o saldo total proposto em orçamento é nulo.

Refira-se que o ano de 2026 representa o terceiro ano de aplicação do PAM, sendo que, até ao final de 2025, a assistência financeira transferida pelo FAM para o Município totalizou € 11.669.134,00²

É ainda de salientar e agradecer a disponibilidade e colaboração do Município no envio de diversos esclarecimentos solicitados pelo FAM.

¹ Conforme ponto 3.3. do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais e demais disposições previstas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro na sua redação atual (RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e da Entidades intermunicipais).

² Correspondendo, € 5.310.472,62 a dívida financeira, € 6.176.922,43 dívida não financeira e € 181.738,99 a passivos contingentes.

I. CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL (OM) PARA 2026 COM AS MEDIDAS E OBRIGAÇÕES PREVISTAS NO PAM

As medidas e obrigações previstas no PAM refletem-se quantitativamente em metas orçamentais, tanto do lado da receita como da despesa municipal, resultando em objetivos quanto ao saldo (poupança) a obter tendo em vista, nomeadamente, assegurar o pagamento dos encargos com o empréstimo contraído ao abrigo da assistência financeira concedida pelo FAM, bem como reduzir o rácio da dívida total do município nos termos programados.

Estando o PAM em fase de execução, o Município do Freixo de Espada à Cinta elaborou a sua proposta de orçamento para 2026 com base nos objetivos inscritos no PAM revisto para o mesmo ano. A presente análise, no que respeita à despesa não poderá de deixar de ter idêntico pressuposto.

Salienta-se que o presente parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 19 de novembro de 2025.

Nos Quadros 1 e 2 infra, consta um resumo comparativo entre o PAM e a proposta de OM para 2026 dos principais agregados orçamentais na receita e na despesa.

Receita

Quadro 1 – Comparação de montantes previsionais da receita (resumo)

RECEITA	PAM 2026	Proposta OM 2026	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Impostos Diretos	554 596,00	551 000,00	- 3 596,00	-0,6%
Impostos indiretos	18 209,00	10 000,00	- 8 209,00	-45,1%
Taxas multas e outras penalidades	23 529,00	39 500,00	15 971,00	67,9%
Rendimentos da propriedade	280 108,00	285 100,00	4 992,00	1,8%
Transferências correntes	6 389 544,00	8 498 941,49	2 109 397,49	33,0%
Venda de bens e serviços correntes	230 418,00	267 000,00	36 582,00	15,9%
Outras receitas correntes	43 648,00	29 000,00	- 14 648,00	-33,6%
RECEITAS CORRENTES	7 540 052,00	9 680 541,49	2 140 489,49	28,4%
Venda de bens de Investimento	28 995,00	29 620,00	625,00	
Transferências de Capital	1 934 523,00	3 724 414,68	1 789 891,68	92,5%
Ativos financeiros	-	-	-	
Passivos financeiros	1 061 404,00	879 664,60	- 181 739,40	-17,1%
Outras receitas de capital	-	-	-	
Reposições não abatidas nos pagamentos	2 633,00	-	2 633,00	
RECEITA DE CAPITAL	3 027 555,00	4 633 699,28	1 606 144,28	53,1%
RECEITA EFETIVA	9 503 570,00	13 434 576,17	3 931 006,17	41,4%
RECEITA NÃO EFETIVA	1 061 404,00	879 664,60	- 181 739,40	-17,1%
RECEITA TOTAL	10 567 607,00	14 314 240,77	3 746 633,77	35,5%

Em termos globais, a **receita efetiva** prevista é superior em cerca de € 3,9 M à constante do PAM (Quadro 1), o que representa um acréscimo de cerca de 41,4%, sem prejuízo de algumas diferenças quando se efetua a análise em termos da sua composição.

Em concreto, no PAM considera-se que a receita a arrecadar seja proveniente, com maior relevância, de transferências correntes, de impostos diretos e taxas, multas e venda de bens e serviços correntes. O orçamento em análise respeita estes pressupostos, aumentando no entanto, o peso das taxas, multas e outras penalidades e da venda de bens e serviços correntes, cuja cobrança se prevê que seja acima do montante previsto no PAM, em € 15.971,00 e de € 36.582,00, representando um acréscimo de 67,9% e 15,9%.

A **receita corrente** inscrita na proposta de OM para 2026 do Município do Freixo de Espada à Cinta, no montante de cerca de € 9,6 M, corresponde a um aumento de cerca de € 2,1 M, face ao previsto em PAM, traduzindo um aumento previsional de 28,4%. Refira-se que o diferencial evidenciado de receita face ao FAM resulta do aumento das transferências correntes num montante de €2,1 M.

Na rubrica de **transferências correntes** está previsto um aumento de € 2,1 M face ao PAM (33,0%) sendo que foi inscrita uma receita prevista no Orçamento de Estado (€ 7,3 M) e proveniente de fundos comunitários de € 0,9 M. Verificámos ainda que os valores inscritos no OM correspondem aos montantes previstos na proposta de Orçamento de Estado ((€ 7,3 M)). Constatámos que os montantes inscritos na rubrica de transferências correntes de fundos comunitários correspondem às candidaturas aprovadas de acordo com os documentos disponibilizados ao FAM (correspondendo € 0,4 M ao programa Norte 20-30 e € 0,5 M relativos ao PRR).

Já a **receita de capital** tem um montante inscrito de cerca de € 4,6 M, correspondendo a um aumento face ao previsto no PAM em cerca de € 1,6 M, significando também um acréscimo previsional de 53,1%.

Quanto às transferências de capital (€ 3,7 M), o valor é também ele superior ao previsto em 192,5%, no PAM (€ 1,7 M), em particular nas **transferências do Estado para participação comunitária em projetos cofinanciados e de cooperação técnica e financeira no montante de € 2,0 M**. Segundo foi possível apurar dos documentos enviados pelo município existe um montante de € 2,0M, de receita prevista arrecadar relativamente a candidaturas dos projetos Norte 2030 (€ 1,1, M) e do PRR (€ 0,9M).

Esta proposta está de acordo com o Mapa 12 e o anexo II da proposta de Orçamento de Estado para 2026, no que respeita à participação do município nas transferências por descentralização de competências (€ 0,8 M).

Despesa

Quadro 2 – Comparação de montantes previsionais da despesa (resumo)

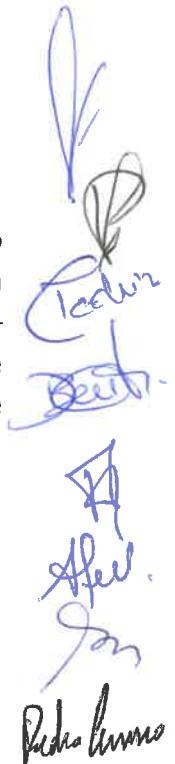
DESPESA	PAM 2026	Proposta OM 2026	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
01. Despesas com o pessoal	3 649 095,50	4 282 400,00	633 304,50	17,4%
02. Aquisição de bens e serviços	2 338 379,00	3 840 340,71	1 501 961,71	64,2%
03. Juros e outros encargos	168 167,00	135 100,00	- 33 067,00	-19,7%
04. Transferências correntes	349 468,00	645 000,00	295 532,00	84,6%
05. Subsídios	-	100,00	100,00	
06. Outras despesas correntes	1 083 726,00	31 500,00	- 1 052 226,00	-97,1%
DESPESAS CORRENTES	7 588 835,50	8 934 440,71	1 345 605,21	17,7%
07. Aquisição de bens de capital	730 470,00	4 504 800,06	3 774 330,06	516,7%
08. Transferências de capital	-	75 000,00	75 000,00	
09. Ativos Financeiros	-	-	-	
10. Passivos Financeiros	879 874,00	800 000,00	- 79 874,00	90,9%
11. Outras despesas de capital	-	-	-	
DESPESAS DE CAPITAL	1 610 344,00	5 379 800,06	3 769 456,06	234,1%
DESPESA EFETIVA	8 319 305,50	13 514 240,77	5 194 935,27	62,4%
DESPESA NÃO EFETIVA	879 874,00	800 000,00	- 79 874,00	-9,1%
DESPESA TOTAL	9 199 179,50	14 314 240,77	5 115 061,27	55,6%

No que se refere à **despesa total**, no montante de cerca de € 14,3 M, é superior à prevista no PAM, para o exercício de 2026, em cerca de € 5,0 M (Quadro 2), correspondendo a um aumento de 55,6%.

No que respeita a **despesa efetiva**, o montante previsto no OM tem um acréscimo de cerca de € 5,1 M relativo à previsão do PAM para o ano de 2026, compensado parcialmente pela previsão de acréscimo de receita efetiva (sobretudo em transferências de capital).

A **despesa corrente** inscrita na proposta de OM para 2026 do Município de Freixo de Espada à Cinta, em cerca de € 9,0 M, corresponde a um aumento de € 1,3 M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 17,7%. De referir ainda um aumento previsional nas despesas com o pessoal, em cerca de € 0,6 M face ao PAM, representando um aumento de 17,4%.

A **despesa corrente primária**, com um montante previsto de € 13,3 M, corresponde a um aumento de cerca de € 5,2 M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 64,1%. A despesa efetiva prevista no OM face ao PAM prevê um aumento de € 5,1 M (+62,4%), sendo mais notória nos agrupamentos “Aquisição de bens e serviços” e “Transferências Correntes”, os quais foram orçamentados em cerca de € 3,8 M e € 0,6 M, representando face ao PAM acréscimos nos montantes de € 1,5 M e € 0,2 M. O Município veio justificar e fundamentar este aumento com base na manutenção de prestadores de serviço para o desempenho de atividades essenciais aos municípios.



Relativamente à **despesa de capital**, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de cerca de € 5,3 M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 3,7 M, significando também um acréscimo previsional de 234,1%. O agrupamento 07 – “Aquisição de bens de capital” com uma previsão de € 4,5 M é o que mais contribui para este aumento, sendo compensado parcialmente em cerca de € 2,0 M pelas transferências de capital oriundas de projetos cofinanciados.

No que respeita ao serviço da dívida, prevista no OM para 2026 em cerca de € 0,9 M, corresponde a uma diminuição de cerca € 0,1 M, face ao PAM, significando uma diminuição de 10,8%.

Deste modo, salienta-se que a **despesa total prevista (€ 14,3 M)**, apesar de superior ao previsto em PAM (+€ 5,1 M), para o exercício de 2026, está apenas compensada parcialmente, pelo acréscimo de receita total (+€ 3,7 M), essencialmente originada pelo aumento de taxas, multas e outras penalidades, venda de bens e serviços correntes, transferências correntes e de capital, estando a receita e a despesa devidamente equilibradas.

No que se refere aos objetivos orçamentais constantes nas medidas de consolidação orçamental anexos ao PAM, doravante medida(s), o orçamento do município para 2026:

- a) **Assegura o cumprimento parcial da medida de maximização da receita**, no que se refere a impostos diretos, dado que não existe aumento, face à previsão do PAM para 2026, sendo assegurado esse acréscimo de receita, nas taxas, multas e outras penalidades, venda de bens e serviços correntes e nas transferências correntes, com um aumento previsto de € 0,01 M, € 003 M e € 2,1 M, estando inscrita na receita corrente um montante superior em cerca de € 2,1 M face ao PAM;
- b) Relativamente às **despesas com pessoal**, verifica-se um acréscimo de despesa em cerca de € 0,6 M (+17,4%);
- c) Sobre as **medidas de racionalização da despesa nos consumos intermédios**, verifica-se que existe um aumento de cerca de € 1,5 M face ao montante previsto, correspondendo a um acréscimo de 64,2%, devendo assim o Município desenvolver as medidas necessária de forma a **assegurar o cumprimento da medida prevista no PAM**;
- d) Quanto à medida de contenção do investimento (€ 4,5 M), observamos que a mesma não é assegurada de acordo com o PAM, embora compensada parcialmente, em princípio, através de projetos cofinanciados (€ 2,0 M).

Note-se que tanto o processo de descentralização e os respetivos financiamentos por via do Fundo de Financiamento da Descentralização, como os aumentos das restantes transferências provenientes do Orçamento do Estado e a disponibilização de fundos comunitários em valores especialmente elevados, já foram na sua quase globalidade contemplados no PAM em vigor desde 2024, o que representa um risco orçamental para as diferenças agora apresentadas pelo Município.

Saldos orçamentais

Quadro 3 – Decomposição de saldos

SALDOS	PRIMÁRIO	EFETIVO	TOTAL
PAM	1 352 431,50	1 184 264,50	1 368 427,50
OM 2026	-214 764,60	-79 664,60	0,00
DESVIOS	-1 567 196,10	-1 263 929,10	-1 368 427,50

A perspetiva do FAM é que os municípios aderentes a Programas de Ajustamento Municipal (PAM) devem gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual do rácio da dívida total para que esta se venha a situar abaixo do limiar legalmente previsto, sendo este indicador, no atual enquadramento, considerado como crítico em termos da análise da sustentabilidade das finanças autárquicas, sendo que, no entanto, esta só se poderá avaliar numa perspetiva dinâmica e não meramente estática (cf. ponto II).

Os desvios verificados em termos de saldo primário e efetivo, refletem um comportamento negativo da despesa estrutural, com um saldo primário inferior ao PAM em €-1,5 M e um saldo efetivo inferior ao previsto no PAM em €-1,2 M.

O saldo total apresentado, **cumprindo o princípio de equilíbrio orçamental formal** em que as receitas inscritas deverão prever todas as despesas previstas, é nulo.

Tratando-se de saldos previsionais, tendo como referência o princípio do equilíbrio orçamental formal, deverá o Município, em sede de execução, condicionar a despesa face à receita cobrada garantindo os saldos previstos em PAM.

Conforme referido no parágrafo anterior, as medidas constantes no PAM e as previsões descritas nos anexos na vigência do contrato de empréstimo, visam gerar excedentes orçamentais para a redução gradual dos rácios da dívida. O orçamento apresentado, está de acordo com o objetivo definido para o exercício de 2026, no entanto, deverão ser garantidos os excedentes primários e efetivo relevantes para que a trajetória de redução da dívida seja sustentável (cf. pontos II e III infra), e que acompanhe as metas do PAM.

MP
Carlin
Bento
Pj
Ana
Dany
Ricardo

II. ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DE MÉDIO E LONGO PRAZO

Encargos plurianuais

Quadro 4 – Comparação dos montantes previsionais GOP e tetos plurianuais de despesa constantes do PAM

PROPOSTA DE ORÇAMENTO	2026	2027	2028	2029
Plano Plurianual de Investimentos (PPI) (1)	11 381 800,06	1 505 000,00	1 405 000,00	1 365 000,00
Atividades mais relevantes (AMR) (2)	2 030 000,00	1 857 000,00	1 792 000,00	1 712 000,00
TOTAL	13 411 800,06	3 362 000,00	3 197 000,00	3 077 000,00
PAM – DESPESA	2026	2027	2028	2029
Despesas correntes (3)	7 588 835,50	6 409 566,82	6 314 127,82	6 279 981,82
Aquisição de bens de capital (4)	730 470,00	719 903,00	709 492,00	706 221,00
TOTAL	8 319 305,50	7 129 469,82	7 023 619,82	6 986 202,82
COMPARAÇÃO OM/PAM	2026	2027	2028	2029
PPI - Despesas de capital PAM (5) = (1-4)	10 651 330,06	785 097,00	695 508,00	658 779,00
AMR - Despesas correntes PAM (6) = (2-3)	-5 558 835,50	-4 552 566,82	-4 522 127,82	-4 567 981,82
VARIAÇÃO	5 092 494,56	-3 767 469,82	-3 826 619,82	-3 909 202,82

Quanto a esta matéria, o Município remeteu ao FAM o Plano Plurianual de Investimentos que ultrapassa o limite quantitativo de despesa de investimento sendo inferior no caso da despesa corrente constante do PAM.

Assim, e analisando a despesa constante das GOP (Quadro 4) verifica-se que a despesa ultrapassa os tetos previstos no PAM, para o ano de 2026, derivado em grande parte da despesa com investimento com compensação parcial na receita relativa a participação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências, ficando também acima do limite nos anos seguintes. De referir que o Município deverá tomar medidas conducentes de forma a garantir que as dotações do Plano Plurianual de Investimentos acomodem os compromissos plurianuais assumidos.

Análise de sustentabilidade da dívida

Ajustando o modelo de análise de trajetória da dívida à previsão constante da proposta de OM 2026 (Quadro 5), observamos a necessidade de para anos futuros se prever a geração de saldos primários significativos, uma vez terminada a fase de consolidação da dívida com

recurso à assistência financeira. Caso o esforço realizado até à data se mantenha, o prazo para correção do rácio da dívida em direção ao limiar legal fixa-se em um ano no cenário central³.

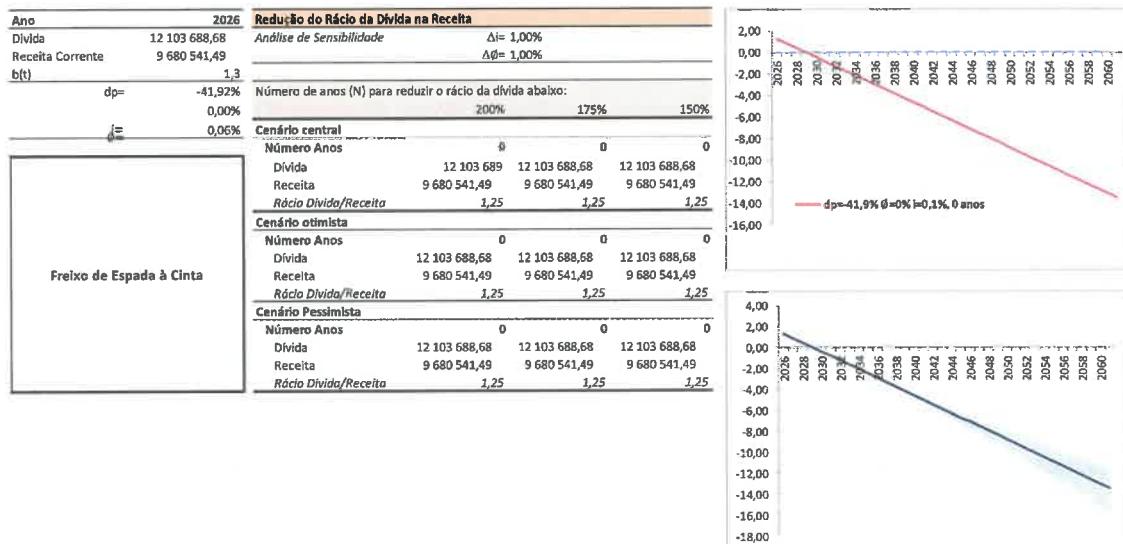
Salienta-se que este cenário é baseado nos seguintes pressupostos:

- Valores inscritos na proposta de OM em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- Valor de dívida do município registada no SISAL em setembro de 2025 (€ 12,1 M);
- Que a medida da receita corrente líquida de 2023, 2024 e 2025 será igual à previsão na proposta do OM para 2026 apurámos um montante de € 9.680.541,49.

De acordo com estes pressupostos, a simulação apresentada prevê que o Município possa alcançar o 150% do rácio da dívida no fim de 2026.

Salienta-se que estes cenários são elaborados considerando o ano de 2026, pelos valores inscritos na proposta de OM para esse ano, e projetando para os anos seguintes o saldo primário daqui resultante (em termos ajustados), podendo este variar consoante a evolução das taxas de juro e/ou a da receita municipal.

Quadro 5 - Sustentabilidade da dívida municipal do Freixo de Espada à Cinta num cenário de políticas invariantes, tendo por base resultados da proposta OM 2026



III. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ORÇAMENTAIS

Relativamente aos riscos orçamentais decorrentes da aplicação das medidas do PAM o Município não identifica riscos decorrentes ou não da aplicação das medidas do PAM. No entanto, verificam-se, do lado da receita, diferenças significativas em relação ao PAM

³ Receita estável e taxa de juro semelhante à atual.

especialmente nas transferências da proposta do Orçamento do Estado para 2026 e na participação comunitária em projetos cofinanciados (este último relativo à receita de capital).

Tal como referido no ano anterior o risco associado à presente proposta de orçamento municipal resulta do nível de investimento associado ao financiamento comunitário, devendo a despesa a realizar estar devidamente garantida pelo referido financiamento.

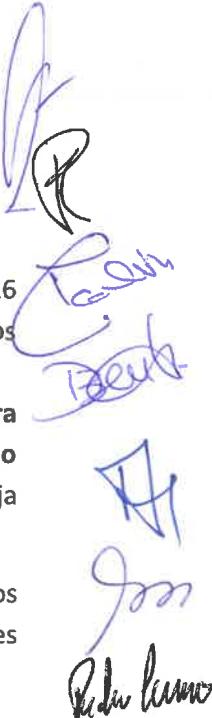
No que se refere à **despesa**, salienta-se face à previsão do PAM, o aumento significativo na aquisição de bens e serviços (64,2%) e na aquisição de bens de capital (516,7%) sendo este aumento parcialmente compensado na previsão nas transferências de capital (participação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências – € 2,0 M).

Atente-se que o aumento da despesa corrente e de capital não poderá comprometer o saldo primário a médio e longo prazo, necessário à redução gradual do rácio da dívida do município. A pressão da despesa identificada, face à cobrança da receita no OM, representa assim um risco orçamental moderado, pelo que deverão ser identificadas e aplicadas algumas medidas de contingência.

IV. PROPOSTA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, a Direção Executiva do FAM emite **parecer prévio positivo à proposta de orçamento municipal** para 2026, apresentada pela Câmara Municipal do Freixo de Espada à Cinta, na sua versão de 19 de novembro de 2025, alertando, contudo, para o **cumprimento das seguintes recomendações**:

- a) Deverão ser tomadas medidas que garantam a **efetivação da cobrança da receita referente às transferências de capital**, sendo que, na sua ausência não deverá ocorrer a aquisição de bens de capital correspondente;
- b) Relativamente à despesa, em sede de execução, **tomar as medidas necessárias ao cumprimento da racionalização da despesa**, caso a receita cobrada seja inferior à receita prevista;
- c) A verba inscrita nas despesas de capital ultrapassa de forma significativa o montante previsto no PAM, pelo que, **em sede de execução, deverá ser garantido que, na possibilidade da existência de constrangimentos na cobrança da receita prevista, que se tomem medidas contingentes de reserva orçamental no agrupamento 07 - "Aquisição de bens de capital"** de forma que, seja garantido o equilíbrio orçamental, não sendo permitido o aumento do rácio da dívida do município, conforme o disposto no PAM;
- d) O Município deverá tomar medidas conducentes de forma a garantir que as dotações do Plano Plurianual de Investimentos acomodem os compromissos plurianuais assumidos;
- e) Ajustar os níveis de despesa ao longo da execução por forma a garantir saldos orçamentais idênticos ou melhores aos previstos em PAM;



Handwritten signatures in blue ink, including initials and names, are placed in the top right corner of the page.

- f) Remeter informação ao FAM, no relatório de monitorização trimestral em 2026 informação detalhada por ano e agrupamento da despesa, quanto aos compromissos assumidos para os exercícios seguintes;
- g) Solicitar a emissão de parecer prévio ao FAM para abertura de procedimento para recrutamento de pessoal com contrato em funções públicas a tempo indeterminado de acordo com a proposta de Orçamento de Estado aprovada para 2026, caso seja necessário e aplicável, devidamente justificada e fundamentada pelo Município.

Face ao previsto no PAM nas cláusulas 3^a e 6^a, quanto à disponibilização de todos os elementos necessários ao acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no mesmo, o Município do Freixo de Espada à Cinta deve, ainda:

- i. Remeter ao FAM o OM aprovado pelos órgãos do Município;
- ii. Dar conhecimento ao FAM das deliberações adotadas quanto a taxas e impostos municipais, bem como das respetivas notificações, nos casos aplicáveis, junto da AT.

O cumprimento das obrigações estipuladas no PAM, verificadas em sede de monitorização será fundamental para a avaliação do cumprimento do mesmo, ou seja, independentemente da previsão orçamental agora apresentada, o Município estará obrigado ao cumprimento das metas estabelecidas no PAM, pelo que deverão pautar a execução do orçamento de 2026 através do estrito cumprimento dessas metas.

À consideração superior,

O Técnico Superior

Assinado por: **Pedro Manuel Ribeiro Coimbra**
Num. de Identificação: 09550648
Data: 2025.11.21 15:02:48+00'00'

Pedro Coimbra