



## PARECER PRÉVIO RELATIVO À PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA 2026 MUNICÍPIO DA NAZARÉ

### PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DA NAZARÉ

#### NOTA PRÉVIA

Nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na redação em vigor<sup>1</sup>, sob a epígrafe “*Parecer prévio aos orçamentos dos municípios*”, a proposta de orçamento dos municípios com Programa de Ajustamento Municipal (PAM) encontra-se 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, importa ressaltar que o presente Parecer não constitui uma apreciação quanto ao cumprimento das regras previsionais estabelecidas na legislação aplicável, designadamente no POCAL e na Lei das Finanças Locais<sup>2</sup>. Não deve, por isso, ser entendido como qualquer validação por parte do FAM relativamente à observância dessas normas, uma vez que tal competência cabe a outras instâncias, nomeadamente à fiscalização sucessiva. A responsabilidade pela correta aplicação das regras orçamentais recai integralmente sobre a Autarquia.

O PAM do Município da Nazaré (doravante designado por MNaz), aprovado no segundo semestre de 2018, com um prazo de 32 anos, foi elaborado com base nos cenários macroeconómicos vigentes em 2017. As previsões então consideradas apontavam para a obtenção anual de saldos positivos nas execuções orçamentais, destinados à redução da dívida municipal, em conformidade com o cenário de sustentabilidade definido.

Atendendo a que na elaboração da proposta de orçamento o Município encontra-se vinculado às regras e princípios orçamentais consagrados na legislação em vigor, nomeadamente ao princípio do equilíbrio orçamental, as receitas inscritas devem assegurar a cobertura integral das despesas, resultando num saldo total nulo em termos de previsão orçamental<sup>3</sup>.

À data da elaboração deste Parecer, a assistência financeira concedida pelo FAM, através de contrato de empréstimo celebrado no âmbito do PAM do MNaz, ascendia a €31,8M<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto – diploma que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

<sup>2</sup> 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 das Entidades Intermunicipais).

<sup>3</sup> Equilíbrio Global: n.º 1 do artigo 40.º do RFALEI.

<sup>4</sup> O montante recebido pelo Município, foi utilizado para efetuar o pagamento de dívidas de natureza financeira (€9,9M), dívidas de natureza comercial (€19,2M) e passivos contingentes (€2,7M).

É ainda de destacar e agradecer a pronta disponibilidade e colaboração do MNaz no fornecimento dos elementos e esclarecimentos necessários para elaboração deste Parecer.

# 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 alcançar. Estes objetivos visam, nomeadamente, assegurar o pagamento dos encargos decorrentes do contrato de empréstimo celebrado ao abrigo da assistência financeira concedida pelo FAM, bem como reduzir o rácio da dívida total do município, nos termos programados.

Encontrando-se o PAM em fase de execução, o MNaz elaborou a sua proposta de orçamento para 2026<sup>5</sup> com base nos objetivos inscritos no PAM para o mesmo exercício.

Regista-se que o presente Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 2 de dezembro de 2025.

Nos **Quadros 1 e 2, *infra***, apresenta-se o resumo comparativo entre o PAM e a proposta de OM para 2026, relativamente aos principais agregados orçamentais na receita e na despesa.

## Receita

**Quadro 1 – Comparação de montantes previsionais da receita (resumo): 2026**

*Em euros, exceto quando indicado*

RECEITA	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(2)/(1)-1
01 Impostos diretos	7 128 241	10 631 593	3 503 352	49,1%
02 Impostos indirectos	332 755	1	-332 754	-100,0%
04 Taxas, multas e outras penalidades	333 102	1 253 648	920 546	276,4%
05 Rendimentos da propriedade	450 309	747 102	296 793	65,9%
06 Transferências correntes	4 361 496	6 471 005	2 109 509	48,4%
07 Venda de bens e serviços correntes	271 764	512 502	240 739	88,6%
08 Outras receitas correntes	156 990	123 001	-33 989	-21,7%
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>13 034 657</b>	<b>19 738 852</b>	<b>6 704 195</b>	<b>51,4%</b>
09 Venda de bens de investimento	11 817	87 442	75 625	640,0%
10 Transferências de capital	367 297	8 145 434	7 778 137	2117,7%
11 Ativos financeiros	0	0	0	0,0%
12 Passivos financeiros	0	4	4	100,0%
13 Outras receitas de capital	17 136	150 000	132 864	775,4%
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	0	1	1	100,0%
<b>RECEITA DE CAPITAL</b>	<b>396 250</b>	<b>8 382 880</b>	<b>7 986 630</b>	<b>2015,6%</b>
<b>RECEITA EFETIVA</b>	<b>13 430 906</b>	<b>28 121 729</b>	<b>14 690 823</b>	<b>109,4%</b>
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>13 430 906</b>	<b>28 121 733</b>	<b>14 690 827</b>	<b>109,4%</b>

Fonte: PAM em vigor, proposta do Município para OM e cálculos próprios.

<sup>5</sup> Remetido ao FAM por correio eletrónico em 2 de dezembro de 2025.

A proposta de OM para 2026 prevê uma **receita total** de cerca de €28,1M, representando um acréscimo de aproximadamente €14,7M face ao valor inscrito no PAM (€13,4M), traduzindo-se num crescimento global de 109,4%. Relativamente à **receita efetiva**, estima-se igualmente um montante de cerca de €28,1M, superior em aproximadamente €14,7M ao valor previsto no PAM (€13,4M), refletindo a mesma variação positiva de 109,4%. Este reforço global não invalida, contudo, a existência de algumas variações na composição das rubricas, que se tornam evidentes numa análise desagregada.

No PAM, a receita municipal estava concentrada nos **impostos diretos** (53,1%) e nas **transferências correntes** (32,5%), seguindo-se, embora com expressão residual, os **rendimentos da propriedade** (3,4%), enquanto as **transferências de capital** apresentavam um peso ainda mais reduzido, de 2,7%.

Na proposta de OM para 2026, os **impostos diretos** mantêm-se como principal fonte de receita (37,8%), mas a hierarquia altera-se: as **transferências de capital** sobem para 29,0% e as **transferências correntes** descem para 23,0%, passando ambas a constituir, juntamente com os impostos diretos, as três rubricas mais relevantes, que totalizam, assim, 89,8% da receita.

Assim, a proposta de OM **não preserva exatamente a mesma estrutura do PAM**, sendo que a razão desta diferença será objeto de análise mais à frente.

A **receita corrente** inscrita na proposta de OM para 2026, no montante de cerca de €19,7M, representa um aumento aproximadamente €6,7M, em relação ao PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 51,4%, impulsionado sobretudo pelos **impostos diretos (+€3,5M) e transferências correntes (+€2,1M)**.

No OM, os **impostos diretos**, mantêm-se a estrutura já evidenciada no PAM, onde o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) se destacavam como principais fontes de receita fiscal.

Nas **transferências correntes**, observa-se uma alteração de perfil: no PAM, o destaque recaía sobre o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), enquanto no OM sobressaem o FEF e as transferências no âmbito descentralização de competências<sup>6</sup>, que passam a assumir maior relevância na estrutura desta receita. Esta última componente, tal como outras rubricas entretanto criadas — designadamente, o excedente previsto no art.º 35.º, n.º 3 do RFALEI e a compensação do IMT Jovem (DL n.º 48-A/2024) — não estava contemplada aquando da aprovação do PAM, por corresponder a um quadro legislativo e financeiro que apenas se consolidou posteriormente.

Ainda nas receitas correntes, destacam-se as **taxas, multas e outras penalidades**, que, embora com um peso residual no total da receita (PAM: 2,5%; OM: 4,5%), registam um incremento de 276,4%, equivalente a aproximadamente €0,9M. Neste capítulo, merece a referência a previsão

---

<sup>6</sup> Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD).

da taxa turística, no valor de cerca de €0,25M, cujo início de cobrança está programado para o 1.º trimestre de 2026. Trata-se de uma receita aprovada recentemente pelo Município, não podendo, por isso, ter sido contemplada no PAM de 2016, o que justifica em parte o desvio registado nesta rubrica.

Quanto à **receita de capital**, a previsão é de cerca de €8,4M, o que corresponde a um aumento de aproximadamente €8,0M face ao PAM, significando um acréscimo previsional de 2015,6%. Esta variação incide maioritariamente sobre as **transferências de capital (+€7,7M)**, que deixam de ter carácter residual e passam a assumir um papel central na estrutura da receita, conforme já referido.

Estão englobadas nas **transferências de capital** as **transferências da Administração Central**, referentes ao FEF, Cooperação Técnica e Financeira (CTF) e ao n.º 3, artigo 35.º do RFALEI (excedente), bem como à **participação comunitária em projetos cofinanciados**, no âmbito do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) do PRR (Plano de Recuperação e Resiliência) que embora inscrita no PAM com valor nulo, no OM ascende a cerca de €7,3M, constituindo a principal fatia das transferências de capital.

Nas transferências do Estado **relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados**, o Município dá conta de que as candidaturas dos projetos que suportam a receita em apreço encontram-se submetidas e aprovadas pelas entidades competentes (€7,3M). Diante do exposto, entendeu-se aceitar a previsão da receita, referente aos projetos participados, sem prejuízo das observações que se apresentam posteriormente na análise da despesa.

Por fim, no que respeita à **participação do Município nos impostos do Estado**, a proposta de OM analisada<sup>7</sup> encontra-se em conformidade com o **Mapa 12 (Transferências para os municípios)**, anexo à proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2026 (LOE/2016), prevendo um aumento de cerca de €0,2M (+4,0%) em relação ao LOE/2025, pelo que se considera não haver riscos decorrentes deste facto.

---

<sup>7</sup> Respeitante às transferências previstas no RFALEI, nomeadamente às classificações da receita 06.03.01 e 10.03.01: transferências correntes e de capital da Administração Central-Estado.

## Despesa

**Quadro 2 – Comparação de montantes previsionais da despesa (resumo): 2026**

*Em euros, exceto quando indicado*

DESPESA	PAM (1)	Proposta de OM (2)	Desvio Proposta de OM - PAM (3)=(2)-(1)	Grau de Desvio face ao PAM (4)=(2)/(1)-1
01 Despesas com o pessoal	4 183 096	7 666 018	3 482 922	83,3%
02 Aquisição de bens e serviços	3 977 438	7 199 503	3 222 065	81,0%
03 Juros e outros encargos	516 712	396 010	-120 702	-23,4%
04 Transferências correntes	702 433	1 801 309	1 098 876	156,4%
05 Subsídios	735 668	98 301	-637 367	-86,6%
06 Outras despesas correntes	484 736	380 001	-104 735	-21,6%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>10 600 083</b>	<b>17 541 142</b>	<b>6 941 059</b>	<b>65,5%</b>
07 Aquisição de bens de capital	1 504 926	9 061 378	7 556 452	502,1%
08 Transferências de capital	73 568	340 409	266 841	362,7%
09 Ativos financeiros	0	1	1	100,0%
10 Passivos financeiros	969 707	978 803	9 096	0,9%
11 Outras despesas de capital	0	200 000	200 000	100,0%
17 Operações extraorçamentais	0	0	0	0,0%
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>2 548 201</b>	<b>10 580 591</b>	<b>8 032 390</b>	<b>315,2%</b>
<b>DESPESA EFETIVA</b>	<b>12 178 578</b>	<b>27 142 929</b>	<b>14 964 351</b>	<b>122,9%</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>13 148 285</b>	<b>28 121 733</b>	<b>14 973 448</b>	<b>113,9%</b>

Fonte: PAM em vigor, proposta do Município para OM e cálculos próprios.

A **despesa total** está orçamentada em aproximadamente €28,1M, sendo superior em cerca de €15,0M ao previsto no PAM, o que representa um aumento previsional de 113,9%.

No tocante à **despesa efetiva**, o montante inscrito na proposta de OM regista um acréscimo de cerca de €15,0M (+122,9%) face à previsão constante do PAM para o ano em análise.

A **despesa corrente** proposta no OM, no valor de cerca de €17,5M, apresenta um aumento de cerca de €6,9M, face ao PAM, refletindo um acréscimo previsional de 65,5%. Já a **despesa corrente primária**<sup>8</sup> encontra-se orçamentada em cerca de €26,7M, superior em aproximadamente €15,1M o valor previsto no PAM, o que corresponde a um aumento de 129,4%.

Quanto à **despesa de capital**, a proposta de OM prevê um montante de cerca de €10,6M, o que representa um aumento de aproximadamente €8,0M face ao PAM, significando um acréscimo previsional de 315,2%.

Em termos de estrutura, verifica-se uma alteração significativa nos pesos relativos:

- No PAM, a despesa estava fortemente concentrada nas despesas correntes (80,6%) e apenas 19,4% nas despesas de capital, com predominância das rubricas de pessoal (31,8%) e aquisição de bens e serviços (30,3%).

<sup>8</sup> Despesa corrente sem juros.

- Na proposta de OM, esta hierarquia altera-se substancialmente, com as despesas correntes a descerem para 62,4% e as despesas de capital a subirem para 37,6%. Destaca-se a aquisição de bens de capital (32,2%), que passa a liderar a estrutura da despesa, seguida das despesas com o pessoal (27,3%) e da aquisição de bens e serviços (25,6%), que em conjunto concentram 85,1% da despesa total.

O valor previsto no agrupamento de despesa 07 - **Aquisição de bens de capital**, inscrito na proposta de OM para 2026, encontra-se coerente com o montante global registado no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) para o mesmo ano, no que respeita aos pagamentos, num total de aproximadamente €9,1M, sendo parcialmente coberto pelo capítulo da receita 10 - **Transferências de capital**, registadas nas rubricas “Estado – participação comunitária em projetos cofinanciados”.

Em matéria de **despesas com pessoal**, o valor inscrito no OM para 2026 ascende a cerca de €7,6M, representando um acréscimo de aproximadamente €3,5M face ao montante previsto no PAM. Este aumento resulta, além das imposições decorrentes da legislação aplicável em matéria remuneratória<sup>9</sup>, em grande medida da descentralização de competências, processo que não se encontrava refletido no PAM em virtude da data da sua aprovação. Importa salientar que parte desta despesa adicional se encontra parcialmente compensada por transferências a receber no mesmo âmbito<sup>10</sup>.

No que se refere ao **serviço da dívida**<sup>11</sup>, o montante previsto no OM para 2026 é de aproximadamente €1,4M, traduzindo uma diminuição de cerca de 7,5% face ao valor inscrito no PAM. Nesta redução encontra-se refletida a descida da taxa de juro do Empréstimo do FAM, de 1,75% para 0,95%<sup>12</sup>, implicando menores encargos associados ao serviço da dívida.

Salienta-se que **a despesa total prevista no orçamento em análise, embora superior ao inscrito no PAM para 2026, encontra-se parcialmente compensada pelo acréscimo de receita, suportado sobretudo pelo aumento dos impostos diretos e pelas transferências correntes e de capital - provenientes do OE e da participação comunitária em projetos cofinanciados - estando a receita e a despesa devidamente equilibradas.**

---

<sup>9</sup> Este acréscimo - cf. pág. 42 do documento “Orçamento & Grandes Opções do Plano 2026-2030” apresentado pelo Município - resulta do aumento estimado do salário mínimo nacional, da atualização de outras posições remuneratórias (estima-se um acréscimo de 56,58 euros ou 2,15% para vencimentos base superiores a 2.630 euros), da alteração do posicionamento de assistente operacional por antiguidade (anos 2025 e 2026), bem como da aplicação do acelerador de carreiras para trabalhadores cujas progressões estiveram congeladas entre 2005 e 2017, entre outros fatores.

<sup>10</sup> cf. pág. 36 do documento “Orçamento & Grandes Opções do Plano 2026-2030”, o FFD prevê um montante total de aproximadamente €1,1M para o setor da Educação, €0,10M para a Ação Social, €0,31M para a Saúde e €0,11M para a Cultura.

<sup>11</sup> Juros e outros encargos e Passivos Financeiros

<sup>12</sup> Em 2021 foi efetuada uma adenda ao Contrato de Empréstimo relativa à alteração da taxa de juro passando para 0,95%, que foi assinada pelas partes em 3 de agosto de 2021, e visada pelo Tribunal de Contas a 2 de setembro de 2021, sendo *que no PAM inicial, ainda em vigor, se encontra contemplada a taxa de 1,75%.*

Assim, em referência aos **objetivos orçamentais** constantes nas medidas de consolidação orçamental anexos ao PAM - adiante *medida(s)*, o OM para 2026:

- a) Assegura o cumprimento da medida de **maximização da receita**, destacando-se os acréscimos provenientes de impostos diretos (+49,1%; +€3,5M), da cobrança de taxas, multas e outras penalidades (+276,4%; +€0,9M), dos rendimentos da propriedade (+65,9%; +€0,3M), das transferências correntes (+48,4%; +€2,1M), da venda de bens e serviços correntes (+88,6%; +€0,2M), da venda de bens de investimento (+640,0%; +€0,08M) e das transferências de capital (+2117,7%; +€7,8M), em relação à previsão constante do PAM para 2026;
- b) No que respeita aos **encargos com o pessoal**, e conforme já constatado, verifica-se um acréscimo no agrupamento 01 - Despesas com o pessoal de 83,3% (+€3,5M) face ao PAM. Este aumento resulta de obrigações legislativas aplicáveis na matéria, conforme justificado pelo Município. Parte deste acréscimo encontra-se, todavia, atenuado na receita, através das transferências associadas ao processo de descentralização.

Importa ainda destacar que os abonos variáveis ou eventuais apresentam uma variação de cerca de +€0,07M (+34,8%), contrariando a tendência de contenção que seria expectável para esta tipologia de despesa, sendo que o montante executado no final de 2024 ascendeu cerca de €0,19M e, em setembro de 2025, se fixou em €0,13M.

**Não obstante, o Município deve garantir o cumprimento das medidas previstas no PAM quanto ao controlo da despesa de pessoal<sup>13</sup>, salvo as obrigações legais que se imponham no âmbito da matéria em apreço;**

- c) Sobre a medida de **racionalização da despesa nos consumos intermédios**, verifica-se um acréscimo de cerca de €3,2M em relação ao montante previsto no PAM, o que corresponde a um aumento de 81,0%. **Importa sublinhar que devem ser adotadas medidas que assegurem o controlo desta despesa, em conformidade com o PAM<sup>14</sup>;**
- d) No documento “*Orçamento & Grandes Opções do Plano 2026–2030*” verifica-se que no agrupamento 05 - Subsídios o valor proposto, de cerca de €0,10M, se destina à Empresa Municipal Nazaré Qualifica, para promoção e gestão do Car Surf da Nazaré. Neste âmbito, constata-se que o montante inscrito na proposta do OM é inferior ao PAM em vigor em cerca de €0,64M (-86,6%), **devendo, no entanto, ser adotadas medidas que assegurem o a racionalização da despesa neste âmbito, nos termos definidos no PAM<sup>15</sup>;**
- e) No que concerne à despesa com **outras despesas correntes**, regista-se uma variação negativa de cerca a €0,1M face ao montante previsto no PAM, o que equivale a uma

---

<sup>13</sup> Cláusula 2.ª, n.º 2, alíneas a) e b), do Contrato PAM em vigor.

<sup>14</sup> Cláusula 2.ª, n.º 2, alínea c) e d), do Contrato PAM em vigor.

<sup>15</sup> Cláusula 2.ª, n.º 2, alínea f), do Contrato PAM em vigor.



redução de 21,6%. **Não obstante, deve ser assegurado o cumprimento do estipulado relativamente à racionalização da despesa em apreço**<sup>16</sup>;

- f) Quanto à medida de **contenção do investimento**, verifica-se, com a informação do Município, que a mesma é compensada parcialmente através de projetos cofinanciados. **De ressaltar que, apesar de se tratar de uma previsão orçamental, no âmbito da execução devem ser adotadas medidas que garantam o controlo desta despesa, conforme estabelecido no PAM**<sup>17</sup>;
- g) Note-se que o processo de descentralização e os respetivos financiamentos por via do FFD, bem como a criação de outras rubricas no âmbito das transferências provenientes do OE, os aumentos nas já existentes e a disponibilização de fundos comunitários (FEDER/PRR), em valores particularmente elevados, não estavam previstos — nem poderiam estar — no PAM em vigor, dado que este apenas reflete informação conhecida e previsível à data da sua aprovação. Tal circunstância justifica as diferenças agora apresentadas.

### Saldos orçamentais

A perspetiva do FAM é que os municípios abrangidos por Programas de Ajustamento Municipal devem gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual do rácio da dívida total da autarquia, de forma que este se venha a situar abaixo do limiar legalmente previsto<sup>18</sup>. No atual enquadramento, este indicador assume natureza crítica na avaliação da sustentabilidade das finanças autárquicas, sendo que tal análise deve ser efetuada numa perspetiva dinâmica e não meramente estática (cf. ponto II *infra*).

Os desvios verificados nos **saldos primário e efetivo (Quadro 3)**, refletem uma redução da despesa estrutural na ordem de €0,15M e de €0,27M, respetivamente, face ao previsto no PAM.

**Quadro 3 – Decomposição de saldos: 2026**

*Un: euros*

SALDOS	PRIMÁRIO	EFETIVO	TOTAL
(1) PAM	735 616,33	1 252 328,54	282 621,44
(2) OM 2026	582 789,00	978 799,00	0,00
<b>DESVIOS (3) =(2)-(1)</b>	<b>-152 827,33</b>	<b>-273 529,54</b>	<b>-282 621,44</b>

Fonte: PAM em vigor, proposta do Município para OM e cálculos próprios.

<sup>16</sup> Cláusula 2.ª, n.º 2, alínea f), do Contrato PAM em vigor.

<sup>17</sup> Cláusula 2.ª, n.º 2, alíneas e) e j), do Contrato PAM em vigor.

<sup>18</sup> N.º 1 do artigo 52.º do RFALEI – “Limite da dívida total”.



O saldo total apresentado, **cumprindo o princípio de equilíbrio orçamental formal** em que as receitas inscritas deverão prever todas as despesas previstas, é nulo, existindo uma variação negativa face ao PAM de aproximadamente -€0,3M.

**Tratando-se de saldos previsionais, e 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 anteriormente mencionado, as medidas constantes no PAM e as previsões descritas nos anexos visam, durante a vigência do PAM, gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual dos rácios da dívida. O orçamento apresentado encontra-se alinhado com o objetivo definido para o exercício de 2026, exceto no que concerne ao saldo orçamental do período. No entanto, deverão ser garantidos os excedentes primários relevantes para que a trajetória de redução da dívida seja sustentável (cf. pontos II e III *infra*), acompanhando as previsões do PAM.

## II. ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DE MÉDIO E LONGO PRAZO

### *Encargos plurianuais*

Quanto a esta matéria, o Município remeteu, além do Orçamento, o Plano Orçamental Plurianual (POC), as Grandes Opções do Plano (GOP), o Plano de Atividades Municipal (PAM) e o PPI<sup>19</sup>.

A leitura do **Quadro 4** permite identificar variações relevantes entre os valores inscritos nas GOP, resultantes da agregação das Atividades Mais Relevantes (AMR) e do PPI, e os tetos de despesa definidos no Programa de Ajustamento Municipal (PAM).

---

<sup>19</sup> Embora o MNaz apresente ainda o Plano de Atividades Municipal (PAM) como documento autónomo, importa sublinhar que, no atual enquadramento legal, este corresponde às Atividades Mais Relevantes (AMR) integradas nas Grandes Opções do Plano (GOP), complementadas pelo Plano Plurianual de Investimentos (PPI). A utilização da designação PAM reflete uma prática tradicional, mas entende-se como equivalente às AMR/GOP.

**Quadro 4 - Comparação montantes previsionais GOP e tetos plurianuais de despesa: 2026-2029**

Un: em euros

ORÇAMENTO MUNICIPAL (OM)	2026	2027	2028	2029
(1) Atividades Mais Relevantes (AMR)	5 286 609,00	3 666 008,00	3 740 506,00	3 722 508,00
(2) Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	9 061 378,00	7 506 328,00	3 856 803,00	1 525 603,00
<b>GRANDES OPÇÕES DO PLANO (GOP) (3)=(1)+(2)</b>	<b>14 347 987,00</b>	<b>11 172 336,00</b>	<b>7 597 309,00</b>	<b>5 248 111,00</b>
PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL (PAM)	2026	2027	2028	2029
(4) Despesas correntes	10 600 083,44	10 765 230,12	10 933 643,83	11 105 592,68
(5) Aquisição de bens de capital	1 504 926,39	1 532 015,07	1 559 591,34	1 587 663,98
<b>DESPESA (6)=(4)+(5)</b>	<b>12 105 009,83</b>	<b>12 297 245,19</b>	<b>12 493 235,17</b>	<b>12 693 256,66</b>
COMPARAÇÃO	2026	2027	2028	2029
AMR(OM) - Despesas correntes (PAM) (7)=(1)-(4)	-5 313 474,44	-7 099 222,12	-7 193 137,83	-7 383 084,68
PPI (OM)- Despesas de capital/Investimento (PAM) (8)=(2)-(5)	7 556 451,61	5 974 312,93	2 297 211,66	-62 060,98
<b>DESPESA (9)=(7)+(8)</b>	<b>2 242 977,17</b>	<b>-1 124 909,19</b>	<b>-4 895 926,17</b>	<b>-7 445 145,66</b>

Fonte: PAM em vigor e Proposta do Município para OM.

No período 2026–2029, os valores inscritos nas GOP, se mantêm globalmente abaixo dos tetos de despesa definidos no PAM, com exceção do ano de 2026, em que se verifica um excesso.

Para o ano de 2026, e face aos valores de referência definidos no PAM, a proposta de OM evidencia uma diminuição de aproximadamente €5,3M nas AMR<sup>20</sup>, acompanhada por um acréscimo de cerca de €7,6M no investimento previsto no PPI. Esta variação resulta num excesso global de cerca de €2,2M face ao teto de despesa definido no PAM para esse exercício.

Nos anos subsequentes (2027–2029), a situação inverte-se.

- Em 2027, o valor global das GOP (€11,17M) fica abaixo da despesa prevista no PAM (€12,30M), registando-se um desvio negativo de cerca de €1,1M.
- Em 2028, a diferença acentua-se, com as GOP (€7,60M) significativamente abaixo do PAM (€12,49M), originando um desvio negativo de aproximadamente €4,9M.
- Em 2029, o desvio negativo atinge o valor mais elevado do período, cerca de €7,4M, dado que as GOP (€5,25M) se mantêm muito abaixo da despesa inscrita no PAM (€12,69M).

Quanto ao investimento previsto realizar, encontra-se justificado, em parte, com base nos projetos comparticipados/cofinanciados, cuja receita em 2026 ascende a cerca de €7,3M.

**De referir que o Município deverá tomar medidas para garantir que as dotações do PPI acomodem os compromissos plurianuais assumidos e salvaguardar a capacidade financeira**

<sup>20</sup> Importa sublinhar que as AMR não correspondem exclusivamente a despesa corrente, podendo integrar igualmente despesas de capital de menor escala. A comparação efetuada no Quadro 4 entre AMR e despesa corrente do PAM deve, por isso, ser entendida como uma aproximação metodológica, não constituindo uma equivalência direta entre rubricas.

para suportar e executar os mesmos, sem gerar dívida relevante que coloque em causa o cumprimento das obrigações constantes do PAM.

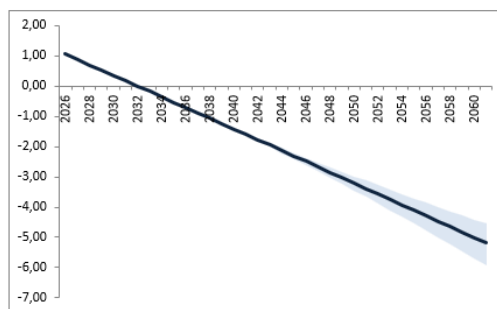
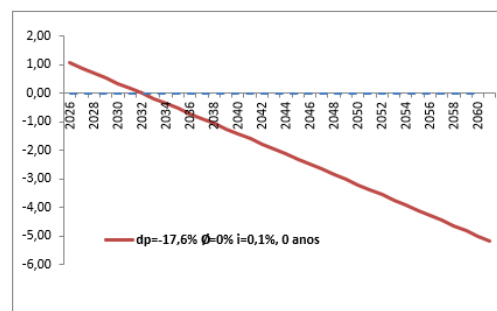
### **Análise de sustentabilidade da dívida**

A informação *infra* (Quadro 5) apresenta os resultados da simulação de sustentabilidade da dívida municipal, com base nos pressupostos constantes da proposta de OM para 2026. O modelo utilizado<sup>21</sup> assenta num cenário de políticas invariantes e confirma que o rácio dívida/receita, situado em 1,05 (105%), já se encontra corrigido em conformidade com os limiares legais, não sendo necessário qualquer prazo adicional para atingir os patamares de 200%, 175% ou 150%.<sup>22</sup>

**Quadro 5 - Sustentabilidade da dívida municipal do MNaz num cenário de políticas invariantes, tendo por base resultados da proposta OM 2026**

Em euros, exceto quando indicado

Redução do Rácio da Dívida na Receita				
Análise de Sensibilidade		$\Delta i = 1,00\%$		
		$\Delta \theta = 1,00\%$		
Número de anos (N) para reduzir o rácio da dívida abaixo:				
		200%	175%	150%
Cenário central				
Número Anos	0	0	0	0
Dívida	30 376 165	30 376 165	30 376 165	30 376 165
Receita	29 018 379	29 018 379	29 018 379	29 018 379
Rácio Dívida/Receita	1,05	1,05	1,05	1,05
Cenário otimista				
Número Anos	0	0	0	0
Dívida	30 376 165	30 376 165	30 376 165	30 376 165
Receita	29 018 379	29 018 379	29 018 379	29 018 379
Rácio Dívida/Receita	1,05	1,05	1,05	1,05
Cenário pessimista				
Número Anos	0	0	0	0
Dívida	30 376 165	30 376 165	30 376 165	30 376 165
Receita	29 018 379	29 018 379	29 018 379	29 018 379
Rácio Dívida/Receita	1,05	1,05	1,05	1,05



Os três cenários considerados — central, otimista e pessimista — convergem no mesmo resultado, evidenciando que o esforço realizado até à data foi suficiente, confirmando que o

<sup>21</sup> O modelo apresentado corresponde ao instrumento utilizado para a análise da sustentabilidade da dívida, permitindo projetar a sua evolução em horizontes de médio e longo prazo. Os três cenários — central, otimista e pessimista — diferenciam-se pelas hipóteses sobre crescimento da receita e custos de financiamento, permitindo verificar a consistência da trajetória em diferentes condições económicas. O gráfico superior representa o cenário central, enquanto o gráfico inferior acrescenta uma faixa de incerteza (área sombreada), que traduz possíveis variações na receita e nas taxas de juro.

<sup>22</sup> No final de 2024, com as contas aprovadas, o Município já se encontrava em cumprimento dos limites legais de endividamento.

Município já cumpre os requisitos previstos no artigo 52.º do RFALEI e projetando uma trajetória de redução sustentada da dívida até 2060.

Os gráficos ilustram esta evolução: o superior representa o cenário central, enquanto o inferior acrescenta uma faixa de incerteza (área sombreada) que traduz possíveis variações na receita e nas taxas de juro. Em ambos os casos, a trajetória mantém-se abaixo dos limiares legais.

Salienta-se que esta projeção está sujeita à evolução das taxas de juro e/ou da receita municipal, podendo o saldo primário ajustado variar em função desses fatores. O exercício assenta nos seguintes pressupostos:

- (i) valores inscritos na proposta de OM em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- (ii) valor da dívida total registada no SISAL no final do 3.º trimestre de 2025<sup>23</sup>;
- (iii) que a média da receita corrente cobrada líquida dos três exercícios anteriores (2023, 2024 e 2025) seja considerada equivalente à previsão inscrita na proposta de OM para 2026, incluindo a receita dos Serviços Municipalizados (SM), já que os mesmos são um serviço do Município<sup>24</sup>.

### III. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ORÇAMENTAIS

Relativamente aos riscos orçamentais decorrentes da aplicação das medidas do PAM, o Município não identifica riscos diretos associados. Contudo, verifica-se um desajustamento do PAM face à realidade municipal, resultante, entre outros, de fatores já conhecidos, como os impactos da pandemia, da guerra e do processo de descentralização.

Do lado da **receita**, observam-se diferenças significativas face ao PAM, em especial nos impostos diretos, nas transferências decorrentes da LEO para 2026 e na participação comunitária em projetos cofinanciados, estes últimos relativos à receita de capital.

O maior risco decorre, sobretudo, do elevado montante de transferências por financiamento comunitário (FEDER e PRR), no valor de €7,3M, devendo a despesa associada ser realizada com a garantia destes financiamentos.

No que se refere à **despesa**, destaca-se, face à previsão do PAM, o aumento de 81,0% na aquisição de bens e serviços, de 156,4% nas transferências correntes e de 502,1% na aquisição de bens de capital, sendo este último aumento parcialmente compensado na receita de capital,

---

<sup>23</sup> Informação extraída do Relatório Aferição da Dívida Total.

<sup>24</sup> Não foram expurgadas do apuramento as relações de receita entre Município e SM, por não se dispor de elementos.

nomeadamente na **participação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências (PRR)**.

A pressão da despesa identificada, em comparação com a cobrança da receita prevista no OM, representa assim um risco orçamental elevado, devendo ser identificadas algumas medidas de contingência ou reajustados os valores dos agrupamentos, designadamente, quanto à execução prevista de despesa de capital financiadas por fundos comunitários.

Para além dos riscos operacionais associados ao PAM, importa destacar que, em anexo à proposta de OM, no documento, *“Orçamento & Grandes Opções do Plano 2026–2030”* o Município procede à identificação e quantificação dos principais riscos orçamentais de natureza contingente, nomeadamente a despesa inscrita em Outras despesas de capital, no valor de 200 mil euros, referente ao passivo contingente com a MD Plastics, conforme acordo celebrado entre as partes.

#### 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 pelo MNaz, sem deixar, contudo, de entender emitir as seguintes recomendações:

- a) Deverão ser tomadas medidas que garantam a efetivação da cobrança da receita referente aos impostos diretos, às taxas, multas e outras penalidades, transferências correntes e de capital;
- b) Relativamente à despesa, em sede de execução, tomar as medidas necessárias ao cumprimento da racionalização da despesa, destacando aquisição de bens e serviços, transferências correntes, caso a receita cobrada seja inferior à receita prevista;
- c) Ajustar os níveis de despesa ao longo da execução por forma a garantir saldos orçamentais semelhantes ou melhores aos previstos em PAM;
- d) A verba inscrita nas despesas de capital ultrapassa 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;
- e) A execução dos montantes previstos em sede de aquisições de bens de capital deve estar adequada aos montantes financiados no âmbito das candidaturas apresentadas a programas comunitários;
- f) Os montantes das despesas correspondente ao valor previsto na receita de financiamento definido para 2026, relativos a projetos cofinanciados estão consignados à obtenção das

respetivas receitas, não podendo nos termos da lei serem utilizados como contrapartida para a realização de alterações orçamentais em outras rubricas de despesa orçamental;

- g) Remeter no relatório trimestral informação ao FAM, detalhada por ano e agrupamento da despesa, quanto aos compromissos assumidos para os exercícios seguintes;
- h) Solicitar a emissão de parecer prévio ao FAM para abertura de procedimento para recrutamento de pessoal, em regime de contrato em funções públicas por tempo indeterminado, de acordo com a LOE aprovada para 2026, caso seja necessário e aplicável, mediante justificação e fundamentação pelo Município.

Tendo também em conta o previsto no PAM (cláusulas 5.ª e 6.ª, sob as epígrafes “*Outras obrigações*” e “*Monitorização*”) quanto à disponibilização de todos os elementos necessários ao acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no mesmo, o MNaz deve, ainda:

- ✓ Remeter ao FAM o OM, após aprovação pelo órgão deliberativo;
- ✓ Dar conhecimento ao FAM das deliberações adotadas sobre taxas e impostos municipais, bem como das respetivas notificações à Autoridade Tributária Aduaneira (AT), quando aplicável.

O cumprimento das obrigações estipuladas no PAM, verificadas em sede de monitorização, será fundamental para a avaliação do cumprimento do mesmo. Independentemente da previsão orçamental agora apresentada, o Município estará obrigado a cumprir as metas estabelecidas no PAM, devendo pautar a execução do orçamento de 2026 pelo estrito cumprimento dessas metas.

A Técnica Superior,