

**ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 3/XXIII/2022 (PL) - LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022.**

**PARECER da ANMP**

**1. Introdução**

A nova Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2022 (doravante PLOE2022) foi apresentada pelo Governo à Assembleia da República no passado dia 13 de abril.

O país e o mundo mudaram muito nos 6 meses decorridos desde a apresentação da 1.<sup>a</sup> versão de Orçamento para este ano (em 11 de outubro). Permaneceu a pandemia e os seus ecos de crise económico-social, atravessámos uma crise política, repetimos processos eleitorais, enfrentamos uma crise energética -- primeiro da eletricidade e gás, e agora também dos combustíveis --, começou uma guerra na Europa, com tudo o que de trágico encerra, acarreta e agrava, seja ao nível de uma inflação galopante, de carência de materiais e produtos e do acolhimento de pessoas refugiadas.

São tempos difíceis e desafiantes, que exigem a intervenção e resposta pronta dos Municípios na defesa e apoio a pessoas e agentes económicos e sociais. Num cenário de tantos aumentos da despesa e de uma simultânea quebra de receitas, inclusive das transferências do Orçamento do Estado, com o processo de descentralização de competências em curso e a premência da execução dos fundos comunitários, já se fazem sentir os impactos nos orçamentos e as amarras e emaranhados legais na intervenção.

Neste contexto, e sem prejuízo de outras e mais expeditas medidas e alterações legislativas, é patente e imperativo que este Orçamento adote soluções que garantam a sustentabilidade das finanças locais e, dessa forma, a própria continuidade da capacidade de resposta dos Municípios à gravíssima conjuntura que vivemos, e, bem assim, que acautelem uma intervenção devidamente enquadrada, mais rápida e eficiente.

Nesse pressuposto e com tais objetivos presentes, no passado dia 6 de abril, na sequência da tomada de posse do (novo) Governo, esta Associação, atempada e oportunamente, remeteu ao Governo as preocupações e propostas reputadas por mais importantes, num documento titulado de Considerações Prévias da Associação Nacional de Municípios Portugueses à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022.

Analisada e confrontada a PL apresentada, identificámos medidas e avanços importantes, mas também um vasto e determinante conjunto de medidas, cruciais para o prosseguimento da missão dos Municípios, que não se encontram devidamente, ou mesmo nada, acolhidas.

Elencamos, de seguida, tais matérias, agregando num primeiro grupo as principais medidas positivas da PLOE2022; num segundo, aquelas que avaliamos como um avanço, mas ainda claramente insuficientes para resolver os constrangimentos; e, num último, as grandes omissões e medidas adotadas com impacto negativo.

## **2. As principais medidas positivas da PLOE2022**

**2.1.** Desde logo, assinala-se com nota muito positiva que a PL admita a tão justa e reivindicada **possibilidade do IVA, suportado pelas Autarquias e entidades intermunicipais no âmbito de projetos exclusivamente financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ser compensado**, tal como já acontece para as entidades da Administração Central (Cfr. o artigo 8.º, n.º 21, b), ii)).

Sem prejuízo, deverá também **incluir a Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais (Fundação FEFAL)**, organismo central de formação para a Administração Local<sup>1</sup> e, bem assim, Centro Qualifica AP, financiado pelo PRR.

**2.2.** Tal como na primeira versão da PLOE2022, é de realçar a **observância da fórmula de cálculo do Fundo Social Municipal (FSM)**, cumprindo-se assim, final e globalmente, a Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>2</sup>. De facto, após tantos anos de negação do Ministério das Finanças, este Orçamento reconhece a razão que sempre assistiu à ANMP, aplicando os 2% do montante referido na LFL.

Não obstante, conforme previsto, verifica-se uma redução das transferências, essencialmente fruto do contexto pandémico, pois a Conta Geral do Estado confirmou para o ano de 2020 uma quebra acentuada da receita líquida de IVA (em menos 20%) e de IRC (em menos 8,4%)

---

<sup>1</sup> Anota-se que o recebimento do IVA pelo Instituto Nacional de Administração, I. P. (INA, I. P.), enquanto beneficiário intermediário do investimento PRR, já se encontra acautelado pelo Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que a designa de Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

(dois dos impostos de referência que servem de base ao cálculo às transferências do Orçamento do Estado para os Municípios).

A par dessa quebra, concorre para aquela redução o facto de para o ano de 2022 já não estar em vigor o período de convergência dos últimos 3 anos, previsto nos n.ºs 5 a 9 do seu artigo 5.º da LFL, que permitiu o aumento global das transferências naqueles anos, ao longo dos quais foi distribuído o diferencial do valor que não foi distribuído em 2018 - entraram nos cofres municipais, através dos Orçamentos do Estado de 2019, 2020 e 2021, 25% (62 M€), mais 25% (62 M€), mais 50% (123 M€), respetivamente. Assim, o montante global de transferências calculado para 2022 é o valor “puro” da “aplicação “normal” da LFL, não incluindo aquele acréscimo excecional (cujo valor final foi liquidado com o OE de 2021).

**2.3.** Mantendo o anunciado na primeira versão da PLOE2022, **aumenta**, em quase 4 M€, **as transferências para entidades intermunicipais** (superando a variação máxima de 10%) (Cfr. o artigo 76.º e anexo II da PL).

**2.4.** (Ainda que não estabilize o quadro legislativo, alterando diretamente a LCPA) a PL **prosegue com a dispensa de aplicabilidade da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso** (para os Municípios cumpridores dos limites de endividamento e das obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL), mais mantendo as regras de **flexibilização das regras de cálculo dos fundos disponíveis** (Cfr. o artigo 78.º).

**2.5.** Mantém, no artigo 96.º, a clarificação da **flexibilização da integração do saldo de gerência** (parte não consignada), por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas, desde que a Câmara Municipal tenha já aprovado o mapa dos “Fluxos de caixa” (ainda que não altere a própria LFL, conforme requerido).

**2.6.** Tal como no ano passado, acautela que nas situações de **recurso à Linha BEI** os Municípios estão **dispensados da consulta a 3 instituições autorizadas por lei a conceder crédito** (Cfr. o artigo 91.º).

### **3. A resposta insuficiente da PLOE2022**

**3.1.** É verdade que **pela primeira vez** (tal como na 1.<sup>a</sup> versão), após 3 anos em que não foram inscritas quaisquer verbas, são **agora inseridos e discriminados os valores** a transferir no **Fundo de Financiamento da Descentralização** (FFD), por Município e por área de transferência de competências.

Também é verdade que, em relação à 1.<sup>a</sup> versão da PLOE2022, esta PL evolui positivamente ao **prever que as verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas** “**podem ser atualizadas** mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pela área cujas competências sejam descentralizadas e pela área das autarquias locais”, desde que não ultrapassados os valores totais previstos (€ 832 452 306,00). Para tais efeitos, o Governo pode proceder à **reafetação dos montantes entre Municípios** ou, esgotada essa via, **por contrapartida dos orçamentos dos vários ministérios “contribuintes”**, novamente por despacho (Cfr. os n.ºs 9 a 11 do artigo 82.º).

Porém, **não só não nos é possível avaliar se estas atualizações serão suficientes para garantir o real financiamento das competências neste ano de 2022**, mas, acima de tudo, **as alterações propostas não asseguram a correção necessária ao modelo de financiamento das competências descentralizadas, sobretudo tendo em conta o impacto gravíssimo da inflação, do aumento de preços da energia, dos combustíveis e das matérias-primas.**

**3.2.** Ainda em matéria de descentralização de competências, mas agora no que concerne ao **recrutamento de trabalhadores pelos Municípios em situação de saneamento ou de rutura**, mais uma vez verificamos que a proposta de redação apresentada (Cfr. o artigo 46.º) continua a ser insuficiente para resolver graves constrangimentos existentes.

Com efeito, a redação proposta somente permite o recrutamento de trabalhadores para o exercício de atividades resultantes da descentralização na área da **educação** (n.º 6), pois, nas outras áreas descentralizadas, como a saúde e a ação social, apenas permite o recrutamento para a substituição de trabalhadores que já tenham sido transferidos.

É penalizador e poderá, no limite, ser impeditivo da boa concretização do processo de descentralização de competências, na medida em que **não permite o reforço de recursos humanos na proporção das novas necessidades ditadas por este processo, exceto quando o recrutamento visa a substituição de trabalhadores.**

Por conseguinte, **a ANMP propõe a seguinte redação** (similar à que já constou do artigo 90.º do DLEO2019)

*“1 – Os Municípios que a 31 de dezembro de 2021, se encontrem na situação prevista no n.º 1 do artigo 58.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, estão impedidos de proceder à abertura de procedimentos concursais, à exceção do recrutamento de trabalhadores no âmbito do processo de descentralização de competências ao abrigo da lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas setoriais.”*

**3.3.** Sensível e indo ao encontro das incongruências identificadas por esta Associação, a PLOE2022 **apresenta duas importantes alterações à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.** Altera, no sentido solicitado o artigo 55.º (a seguir explicitado) e também o artigo 66.º, este último no sentido de salvaguardar que **os casos de alienação obrigatória previstas, não se aplicam às participações locais em sociedades comerciais no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos.**

São propostas positivas, mas ainda insuficientes para resolver os maiores constrangimentos identificados no sector empresarial local. **Propomos as seguintes melhorias:**

**a)** Antes de mais, no que respeita à alteração apresentada pela PL ao artigo 55.º (relativo ao equilíbrio e controlo das entidades participadas), releva lembrar que o objetivo é esclarecer que **os empréstimos contraídos por empresas participadas,** nas quais os **Municípios não exercem de forma direta ou indireta uma influência dominante no controlo de gestão, não reportam ao endividamento municipal, e, bem assim, que **não há lugar a qualquer reposição financeira tendo em vista o reequilíbrio de contas das empresas,** quando os resultados forem negativos.**

Com tal objetivo presente, a PL (Cfr. o artigo 262.º) acrescenta um n.º 5 ao artigo 55.º com a seguinte redação

*“O disposto no n.º 1 do artigo 41.º não se aplica às entidades públicas participantes no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento quando detenham participação inferior a 10 % do capital social” .*

Todavia, a redação proposta **não resulta suficiente** para alcançar aqueles objetivos e, dessa forma, resolver os problemas e injustiças existentes. Assim sucede porque a alteração

proposta **só abrange as participações inferiores a 10 % do capital social** (quando deve abranger todas aquelas em que os Municípios não exercem de forma direta ou indireta uma influência dominante), **não acautela a remissão para o artigo 40.º (relativo à reposição financeira no caso de resultados não equilibrados)** e também **não inclui o sector dos resíduos sólidos urbanos**, pensamos que por lapso.

**Justifica-se, por isso, o aperfeiçoamento da norma**, pois, pese embora o n.º 4 do artigo 55.º só remeta para o artigo 41.º (referente aos empréstimos das empresas relevarem para o endividamento) e não para o artigo 40.º (da reposição), a verdade é que, por se tratar de uma participação local, tem sido defendida a aplicação da reposição do equilíbrio das contas das empresas. Tal significa que os Municípios (enquanto sócios sem influência dominante) teriam que promover o equilíbrio dos resultados do exercício, mediante a realização de uma transferência financeira na proporção da respetiva participação social, o que equivale a um “financiamento” dos sócios privados.

Em conformidade e com vista à clarificação legal e cabal esclarecimento, **sugerimos a seguinte redação:**

*“O disposto no artigo 40.º e no n.º 1 do artigo 41.º não se aplica às entidades públicas participantes no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos, quando não exerçam de forma direta ou indireta uma influência dominante”.*

b) A Lei n.º 50/2012 mais deverá ser alterada no sentido de regular a possibilidade de os Municípios **adquirirem participações sociais que lhe confirmam a titularidade da totalidade do capital social de sociedades comerciais em que participem**, tendo em vista a sua **posterior dissolução e consequente internalização dos respetivos serviços**, nas situações em que fique demonstrado o **interesse público e claro benefício económico e social para os cidadãos**.

c) Relativamente às situações de **internalização dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais**, na sequência do **fim ou resgate da sua concessão**, deverá ser previsto um **procedimento concursal especial** que permita a contratação dos trabalhadores cedidos, com a devida garantia da sua antiguidade, remuneração e outros direitos.

d) Por último, **deverá também ser alterado o artigo 56.º da Lei n.º 50/2012, que rege os *Requisitos e procedimentos para Outras participações* em entidades não societárias, como fundações, cooperativas e associações.**

De facto, passados 10 anos da Lei, resultado da intervenção da *Troika*, ainda menos se justifica um regime tão espartilhado e restritivo que impede, inclusivamente, quaisquer apoios e transferências a associações e fundações onde o Município participa sem qualquer posição ou influência dominante. Estas entidades, tão importantes à dinamização dos territórios, acabam por ser prejudicadas em relação a outras não participadas, que o Município pode apoiar nos termos da lei geral.

Termos em que, visando, essencialmente, acabar com tão infundamentada e injusta proibição, defendemos a aplicação de um regime mais agilizado, que permita, nomeadamente, que os Municípios possam conceder subsídios a entidades não societárias nas quais participem, mas sem qualquer influência dominante. **Para tal propomos a seguinte redação:**

*“Artigo 56.º*

*(...)*

*1– (...)*

*2– (...)*

*3 - Aos entes previstos nos números anteriores nos quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.*

*4- Aos entes previstos nos números anteriores nos quais as entidades públicas participantes não exerçam uma influência dominante, em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável, com as devidas adaptações, o artigo 53.º, n.º 1”.*

**3.4.** O artigo 95.º da PL mantém a reivindicada possibilidade de os Municípios celebrarem em 2022 **acordos de regularização das dívidas no sector do abastecimento de água e de saneamento de águas residuais** (Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro), o que é, com certeza, bastante positivo.

Contudo, existem Municípios que, desde 2019, celebraram importantes e determinantes Acordos naquele âmbito, mas apenas porque **reconheceram contabilisticamente a dívida em momento anterior**, não obstante todas as diligências e esforços, não têm

enquadramento legal que lhes permita a obtenção do despacho conjunto do Governo<sup>3</sup> necessário à ultrapassagem do limite da dívida total – o que pode causar a extinção retroativa do benefício da redução de 30% dos juros vencidos e também a cessão de créditos, implicando a própria redução do plano de pagamentos de (até) 25 para 5 anos, tornando-o insustentável e impossível de cumprir.

Assim, é imperioso que, na mesma linha do já excecionalmente acautelado artigo 6.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, o regime deste artigo 95.º da PL preveja, para tais situações, a necessária habilitação legal à emissão do despacho a que alude o n.º 10 do mesmo artigo, **propondo-se que seja aditado um novo n.º 14 àquele artigo com o seguinte teor:**

*“Em 2022, o despacho a que alude o n.º 10 deste artigo pode abranger autarquias locais que até 31 de dezembro de 2021 tenham reconhecidas nas suas contas as dívidas objeto de acordos de regularização de dívidas celebrados até àquela data, podendo ser excecionalmente autorizada a ultrapassagem ou o agravamento do respetivo incumprimento do limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, incluindo a dívida de serviços municipalizados ou intermunicipalizados e de empresas municipais ou intermunicipais.”*

#### **4. A falta de resposta da PLOE2022 e medidas com impacto negativo**

**4.1.** Desde logo, a PLOE2022 **não regulariza a dívida de Fundo Social Municipal (FSM) aos Municípios**, relativa a cálculos errados do Governo nos anos 2019 (18 M€), 2020 (35 M€) e 2021 (51 M€) – e **que ascende a um total de 104 M€!**

Registe-se que esta regularização é agora ainda mais premente nestes tempos tão complicados, de tantas despesas e desafios e simultânea redução das transferências do OE e também das receitas municipais.

---

<sup>3</sup> Artigo 95.º, n.º 10 – “Nos casos em que, no âmbito da celebração dos acordos de regularização referidos no presente artigo, as autarquias locais reconheçam contabilisticamente dívida que até 31 de dezembro de 2021 não era por elas reconhecida e não relevava para efeitos do limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, incluindo a dívida de serviços municipalizados ou intermunicipalizados e de empresas municipais ou intermunicipais, a ultrapassagem do limite ali previsto, ou o agravamento do respetivo incumprimento, pode ser excecionalmente autorizada mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente e da ação climática e das autarquias locais”.



**4.2. Também não inscreve qualquer verba para o ressarcimento das despesas Covid dos Municípios, nomeadamente através do Adicional ao Fundo Social Municipal (FSM).**

Tenhamos presente que dos 211,4 M€ validados (só em 2020) como despesa dos Municípios com este combate, **permanecem em dívida 156 M€.**

Efetivamente, apesar do compromisso do Governo, o único ressarcimento verificado foram os 55 M€ do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), com um limite individual de 150 mil€ por Município e reportados a despesas efetuadas até setembro de 2020. O que significa que os Municípios não foram ainda ressarcidos de, pelo menos, 74% dos valores que se viram obrigados a despende, para combater os efeitos da Covid e, em grande parte, para acorrer às falhas e dificuldades no terreno dos Ministérios da Segurança Social e da Saúde.

**4.3. Em matéria de limites de endividamento municipal, a PL não dá resposta a duas situações prementes, a saber:**

**a) Não prorroga a dispensa de aplicabilidade da regra que estabelece que os Municípios que cumprem o limite total da dívida só podem aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada exercício** (estatuída pela alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

É imprescindível a manutenção desta prerrogativa – que foi acautelada nos anos 2020 e 2021 pelo artigo 2.º da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto -- para enfrentar a conjuntura de crise, que não só persiste como se encontra agravada pelos efeitos da guerra.

**b) Não exceciona do limite da dívida total o valor dos empréstimos destinados a financiamento de investimentos que contribuam para a eficiência energética e para a redução de perdas de água na rede pública municipal,** desde que devidamente comprovado por estudos técnicos que os encargos financeiros do empréstimo são inferiores aos ganhos potenciais desses investimentos.

Esta é uma importante medida do domínio da **sustentabilidade ambiental**, em parte corroborada pelo facto de os fundos do Portugal 2020, destinados ao financiamento da vertente em baixa, terem sido manifestamente insuficientes, muito inferiores à procura manifestada por parte dos Municípios, o que evidencia que há ainda muitas necessidades não satisfeitas.

**4.4. A PL não dá qualquer resposta aos gravíssimos constrangimentos trazidos às Autarquias Locais pelo aumento da inflação e da escalada de preços**, em particular nas matérias-primas e no setor energético, nomeadamente não acolhendo as seguintes sugestões desta Associação:

a) É fundamental **voltar a suspender a regra de equilíbrio orçamental**, tal como aconteceu no âmbito da pandemia<sup>4</sup>. De facto, os aumentos, completamente fora do controlo dos Municípios, contínuos e vertiginosos, em especial da despesa com energia -- a eletricidade mais que quintuplicou e os preços do gás e dos combustíveis vão na mesma espiral --, para além de insustentáveis nos orçamentos municipais, **tornam praticamente impossível o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental estatuída pelo n.º 2 do artigo 40.º da LFL** (“a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”).

b) **O IVA da energia (eletricidade e combustíveis)** da Administração Local deverá ser reduzido para a **taxa mínima** – em particular da **iluminação pública**, sendo imoral o Estado Central continuar a “lucrar” com o IVA deste serviço público.

c) Entre outras atividades cruciais, **o transporte público, o transporte escolar e a recolha de resíduos urbanos têm de ser incluídos nas atividades com acesso ao benefício do gasóleo colorido e marcado** (vulgo verde ou agrícola), possibilitando aos Municípios ou entidades concessionárias a sua aquisição com redução ou isenção total do imposto especial de consumo.

d) Há que **alterar o regime de revisão de preços**, de modo a **clarificar e viabilizar outras fórmulas**, devidamente **delimitadas e fundamentadas**, nomeadamente **reequilíbrios financeiros dos contratos**, pretendendo garantir a **normal execução das empreitadas e dos fornecimentos** (em especial de produtos alimentares e nas refeições escolares), **evitar o incumprimento das metas dos fundos europeus** e a correspondente devolução de verbas, e **preservar a atividade económica**, mantendo o investimento e o emprego.

De facto, a alteração veloz e estrutural dos preços está a contribuir para o desequilíbrio dos contratos em curso, por desadequação dos valores inicialmente propostos à realidade atual, levando ao abandono de obras e/ ou concursos desertos, com consequências perversas a vários níveis.

---

<sup>4</sup> Com o artigo 7.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

e) É indispensável a **criação de um mecanismo legal que possibilite aos Municípios a adesão direta ao fornecimento de energia elétrica em Baixa Tensão Especial (BTE) ou superior, através da comercializadora de eletricidade do mercado regulado, que garante a prestação universal do fornecimento de eletricidade.**

O mecanismo legal a criar deve ter por base os **princípios orientadores da Portaria n.º 348/2017, de 14 de novembro**,<sup>5</sup> que veio permitir que os clientes finais de Baixa Tensão Normal (BTN) -- pessoa singular ou coletiva que compra energia elétrica para consumo próprio -- possam exercer do direito de opção pelo regime de tarifas e preços regulados, até 31 de dezembro de 2025.

**4.5.** A PL não contribui para a imprescindível agilização da contratação pública, a par da defendida aposta no reforço da fiscalização. Vejamos.

a) Quase que uma afronta, mantém (no artigo 58.º da PL) a absurda limitação que, desde os tempos da *Troika*, tem vindo a impedir os Municípios de aumentar o valor gasto no ano anterior com contratos de aquisição de serviços no setor local. Esta inadmissível ingerência é agora ainda mais insustentável e impraticável com o aumento de preços verificado.

b) Não cria, incompreensivelmente, um regime excecional alargado<sup>6</sup> de adjudicação a propostas com o preço superior ao preço base, devidamente fundamentado e balizado, imprescindível neste contexto de subida de preços - numa lógica de aproveitamento dos procedimentos de contratação e de evitar a sua deserção, mais permitindo a prestação dos serviços às populações, o avançar das obras e a premente execução dos fundos comunitários.

**4.6.** Não resolve a situação referente à não **distribuição e transferência da receita de 7,5% de IVA para os Municípios das Regiões Autónomas**, conforme previsto na LFL.

---

<sup>5</sup> Portaria n.º 6/2021, de 6 de janeiro.

<sup>6</sup> A revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos, já admite, no n.º 6 do artigo 70.º, que *“No caso de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação em que todas as propostas tenham sido excluídas, o órgão competente para a decisão de contratar pode, excecionalmente e por motivos de interesse público devidamente fundamentados, adjudicar aquela que, de entre as propostas que apenas tenham sido excluídas com fundamento na alínea d) do n.º 2 e cujo preço não exceda em mais de 20 % o montante do preço base, seja ordenada em primeiro lugar, de acordo com o critério de adjudicação, desde que:*  
a) *Essa possibilidade se encontre prevista no programa do procedimento e a modalidade do critério de adjudicação seja a referida na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º;*  
b) *O preço da proposta a adjudicar respeite os limites previstos no n.º 4 do artigo 47.º;*  
c) *A decisão de autorização da despesa já habilite ou seja revista no sentido de habilitar a adjudicação por esse preço”.*

**4.7.** A PL não altera o regime **da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR)**, cujos termos e valores são completamente inaceitáveis e insuportáveis.

**4.8.** Não altera o regime de **financiamento da proteção civil, de modo a garantir a universalidade do financiamento dos corpos de bombeiros. Urge incluir o financiamento dos corpos de bombeiros da Administração Local**, excluídos do modelo de financiamento criado em 2015, mas também reforçar o financiamento, deficitário, das associações humanitárias de bombeiros, que ficou ainda mais evidente com o recentemente divulgado relatório da Auditoria do Tribunal de Contas.

**4.9. Quanto ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos – PART** (Cfr. o artigo 191.º da PL), constatamos que este não só não é reforçado, como ainda é **reduzido em 60 M€ o valor atribuído em 2021** (passa de 198,6 M€ para 138,6 M€). A agravar, também reduz, desta feita em 30 M€, as verbas para assegurar os níveis de oferta tendo em conta os efeitos da crise pandémica (passa de 130 M€ para 100 M€).

Por outro lado, nada dispõe sobre a definição de um **novo regime de financiamento dos transportes públicos, que garanta a sua necessária estabilidade e sustentabilidade**. Os transportes públicos não podem continuar a ficar dependentes e “pendurados” a cada Orçamento do Estado.

**4.10.** No que respeita às **refeições escolares**, não só **ignora a revisão dos valores base pagos pelo Ministério da Educação por cada refeição** (não obstante ser evidente o desfasamento entre as verbas transferidos para os Municípios e o custo das refeições efetivamente suportado, que atingem valores 50% superiores aos recebidos), como também **não procede à justificada e justa isenção de IVA, ou pelo menos a sua redução para a taxa mínima de 6%**, nas situações em que legitimamente o seu fornecimento não é diretamente assegurado pela Autarquia.

**4.11. Não diminui a carga fiscal que incide sobre as Autarquias.** De facto, entre outros aspetos supra aludidos, a PL, não obstante a sua pertinência e gravidade:

**a) Não elimina a contribuição para o audiovisual para equipamentos e serviços municipais** (que é aplicável a situações tão absurdas como sejam: semáforos, cemitérios,

iluminação pública, programadores de rega de jardins, furos de captação de água, painéis informativos, instalações sanitárias públicas, fontes luminosas, estações elevatórias da água e de esgotos).

b) Não dá seguimento à proposta da Comissão da Reforma da Fiscalidade Verde, no sentido de **clarificar que o conceito de “distribuição de água, constante da alínea b) do número 3 do artigo 2.º do Código do IVA, engloba os serviços de saneamento de águas residuais”** – o que é essencial, considerando que os serviços de saneamento de águas residuais e de abastecimento de água são cada vez mais indissociáveis, e indo ao encontro da Diretiva de IVA (que prevê a harmonização das taxas de IVA dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e resíduos urbanos).

**4.12.** Não tendo sido resolvido até ao momento, o que se requereu e justificou, deverá a PL deveria proceder ao **imprescindível ajustamento dos prazos a que reporta o artigo 199.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial** (RGIGT - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), relativos ao processo de integração das regras de classificação e qualificação do solo nos planos municipais de ordenamento do território.

De facto, atendendo a que o prazo intercalar de 31 de março para a primeira reunião da Comissão Consultiva ou para a realização da conferência procedimental se encontra já ultrapassado, com sanções graves em matéria de financiamento público e comunitário para os Municípios em situação de incumprimento, é redobrada a urgência nas alterações legislativas que acomodem este processo. Conforme já antes transmitido pelo Conselho Diretivo da ANMP, os prazos mais adequados à conclusão deste processo são:

- **O prazo intermédio de 31 de março de 2022 (ultrapassado) passaria para 31 de dezembro do presente ano; e**
- **O prazo final para a conclusão do procedimento de 31 de dezembro de 2022, seria adiado para 31 de dezembro de 2023.**

Para além do ajustamento dos prazos, nos termos acima, as alterações legislativas mais deverão acautelar:

- Os **efeitos retroativos** das alterações legislativas à data do termo dos prazos já ultrapassados;
- A previsão legal de um regime de exceção que possibilite **afastar os efeitos da caducidade a que reporta o artigo 76.º do RJIGT**, a aplicar a procedimentos em

vias de caducar ou já caducados, com os efeitos retroativos que se revelem necessários.

**4.13.** A PL em nada contribui para o efetivo cumprimento da legislação em vigor em matérias tão cruciais como:

**a)** O **mecanismo de faseamento da retenção da transferência de receita fiscal**, previsto pelo artigo 19.º-A da LFL, **continua a aguardar uma regulamentação desnecessária e cumprimento**. A AT procede à dedução, nas transferências de IMI para os Municípios, da totalidade da devolução, com impactos muito gravosos nas suas contas e orçamentos.

**b)** A **autonomia dos poderes tributários dos Municípios**, o seu envolvimento e diálogo com os órgãos de soberania, a par da sua efetiva **compensação pela perda de receita associada às isenções automáticas de impostos municipais** concedidas pelo Estado Central (enunciada pelo artigo 16.º da LFL).

**c)** A concretização do **princípio da não repercussão, sobre os consumidores finais, do valor cobrado a título de taxas municipais de ocupação do domínio municipal (TOS)**, que se arrasta desde o artigo 246.º da LOE2018 (tendo sido constituído, inclusivamente, um grupo de trabalho para o efeito).

**d)** A **partilha de informação entre a Administração Local e a Administração Central do Estado**, seja:

→ No **acesso dos Municípios às bases de dados da administração tributária (AT)**, relativamente a bens penhoráveis no âmbito de processos de execução fiscal (identificação ou localização de bens penhoráveis do executado) à base de dados da AT. O Código de Procedimento e de Processo Tributário já foi alterado há 4 anos, mas, passado todo este tempo, o Governo não só não procedeu à necessária regulamentação, como nos são relatados casos em que os serviços da AT negam o acesso dependente de requerimento, alegando mecanismos de proteção de dados e/ou de falta de regulamentação (!). A solução é simples, e prática, basta estender aos Municípios a idêntica prerrogativa de consulta direta em processo executivo, concedida aos institutos da segurança social (IGFSS e o ISS) pelo artigo 114.º da PLOE2022. Enquanto o acesso à informação não for uma realidade, o mínimo que se impõe é que, como efeito decorrente da pendência/ ausência de resposta da AT

aos pedidos de informação dos Municípios, é que a LOE2022 estipule a suspensão dos prazos dos processos de execução fiscal.

→ No reforço da “transparência fiscal” no sentido de reforçar e agilizar os mecanismos para que os Municípios possam aceder à informação do Portal das Finanças e, assim, controlar a receita fiscal (derrama, IVA, IMT, IMI) e efetuar o correto e imprescindível planeamento de tesouraria.

**4.14.** Não contém quaisquer normas que concretizem questões basilares como sejam:

**a)** A **sujeição da utilização de bens do domínio público municipal para o estabelecimento ou passagem de infraestruturas ao pagamento de taxas municipais**, fixadas pelos respetivos Municípios.

**b)** A **fixação pelos Municípios de uma remuneração adequada pela utilização de infraestruturas municipais**, desde logo aquelas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal.

**4.15.** Não procede à tão necessária **atualização do regime do Fundo de Apoio Municipal (FAM)**.

**a)** Com efeito, e sem prejuízo da regulamentação do n.º 3 do artigo 61.º da LFL, sob pena de muitos Municípios não poderem cumprir as suas competências, é preciso que sejam **flexibilizadas as limitações, manifestamente excessivas nos dias que correm, em matéria de recrutamento e de despesas com pessoal.**

**b)** É também necessário – devido a casos em que alguns processos judiciais que ainda não transitaram em julgado, mas vão transitar em breve -- **proceder à prorrogação do prazo de utilização do empréstimo de assistência financeira** (de 5 para 7 anos), **para os montantes previstos na listagem de passivos contingentes** a que alude o artigo 46.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual.

Mais se aproveita o ensejo de alterar este artigo 46.º, para o corrigir, adequando-o ao período de carência.

Para tal, **propomos a seguinte redação:**

*“Artigo 46.º*

*(...)*

*1 - O prazo máximo de utilização do empréstimo é de dois anos.*

2 - A título excecional, o prazo referido no número anterior pode ser prorrogado até sete anos, para os pagamentos decorrentes de ações judiciais identificadas no n.º 10 do artigo 23.º e condicionado à comprovação dos factos que lhe dão origem, nomeadamente o trânsito em julgado de sentenças condenatórias. (...)"

c) É ainda importante para alguns Municípios que a PLOE20222, excecionalmente, **preveja o alargamento** (no limite mínimo, em comparação com o regime regra do n.º 3 do artigo 58.º da LFL) **da possibilidade de aceder ao mecanismo de recuperação financeira, propondo-se a seguinte redação:**

*"Em 2022, os municípios cuja dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, se situe, a 31 de dezembro de 2021, entre 2 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 exercícios anteriores beneficiam da possibilidade de adesão facultativa ao procedimento de recuperação financeira junto do Fundo de Apoio Municipal, nos termos previstos na Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual."*

#### **4.16. Em matéria de autorizações legislativas ao Governo:**

a) Deverá a LOE prever a **necessária autorização legislativa para a alteração do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação** relativamente aos artigos 91.º (obras coercivas), 107.º (posse administrativa) e 108.º-B (arrendamento forçado). O objetivo é, sempre que em causa o recurso ao mecanismo do arrendamento forçado, conceder os Municípios da possibilidade inequívoca e legítima de tomar posse administrativa do imóvel e de realizar obras coercivas, na parte em que as mesmas visem o desempenho funcional dos edifícios, dotando-os, designadamente, de condições de habitabilidade que possibilitem a sua colocação no mercado de arrendamento (não restringindo a intervenções estritamente relacionadas com questões de segurança, salubridade ou arranjo estético dos edifícios, atualmente umbilicalmente ligadas ao dever ordinário de conservação do edificado previsto no artigo 89.º do RJUE).

b) O âmbito da **autorização legislativa prevista para a alteração da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – LTFP** (artigo 164.º da PL) **deverá ser alargado de modo:**

→ A abranger a compatibilização e adaptação à realidade, estrutura, competências e autonomia da Administração Local autónoma, incluindo do próprio regime **procedimento concursal**, que há tanto se impõe.



→ A permitir as necessárias alterações no sentido de **corrigir uma antiga injustiça e desigualdade perante os restantes trabalhadores**, relativa, essencialmente, a alguns **técnicos superiores cujo exercício do conteúdo funcional próprio da carreira se encontra dependente e condicionado à titularidade e manutenção de título profissional emitido por ordem profissional** (sejam os engenheiros, psicólogos, etc.), **com o acréscimo de custos que tal acarreta**. Com esse objetivo e sentido, deverá autorizar o Governo a alterar a LTFP no seguinte sentido:

- *Quando o exercício do conteúdo funcional da carreira/ categoria se encontrar dependente de título profissional emitido por ordem profissional e o trabalhador exercer as suas funções públicas em regime de exclusividade, pode a entidade empregadora pública assumir a despesa relativa ao pagamento da quota profissional devida.*

## 5. Conclusão

**Resulta patente que a Associação Nacional de Municípios Portugueses só pode emitir parecer desfavorável à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022, nos termos em que é apresentada.**

**Manifesta, como sempre, a total disponibilidade para junto da Assembleia da República, e do próprio Governo, em sede de negociação na especialidade, poder explicitar e aprofundar o alcance dos seus contributos, de modo a melhorar substancialmente a Lei do Orçamento do Estado para este ano e a rever-se no seu conteúdo.**

Conselho Diretivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses,

Faro, 3 de maio de 2022