

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

3 **PARECER da ANMP**

4

5

6 **1. Introdução**

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

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

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

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

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

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

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

39

40

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

42

43 **2.1.** Desde logo, assinala-se com nota muito positiva que a PL admita a tão justa e
44 reivindicada **possibilidade do IVA, suportado pelas Autarquias e entidades**
45 **intermunicipais no âmbito de projetos exclusivamente financiados pelo Plano de**
46 **Recuperação e Resiliência (PRR), ser compensado**, tal como já acontece para as
47 entidades da Administração Central (Cfr. o artigo 8.º, n.º 21, b), ii)).

48 Sem prejuízo, deverá também **incluir a Fundação para os Estudos e Formação nas**
49 **Autarquias Locais (Fundação FEFAL)**, organismo central de formação para a
50 Administração Local¹ e, bem assim, Centro Qualifica AP, financiado pelo PRR.

51

52 **2.2.** Tal como na primeira versão da PLOE2022, é de realçar a **observância da fórmula**
53 **de cálculo do Fundo Social Municipal (FSM)**, cumprindo-se assim, final e globalmente, a
54 Lei das Finanças Locais (LFL)². De facto, após tantos anos de negação do Ministério das
55 Finanças, este Orçamento reconhece a razão que sempre assistiu à ANMP, aplicando os 2%
56 do montante referido na LFL.

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

¹ 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.

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

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

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

70

71 **2.3.** Mantendo o anunciado na primeira versão da PLOE2022, **aumenta**, em quase 4 M€,
72 **as transferências para entidades intermunicipais** (superando a variação máxima de 10%)
73 (Cfr. o artigo 76.º e anexo II da PL).

74

75 **2.4.** (Ainda que não estabilize o quadro legislativo, alterando diretamente a LCPA) a PL
76 **prosegue com a dispensa de aplicabilidade da Lei dos Compromissos e Pagamentos**
77 **em Atraso** (para os Municípios cumpridores dos limites de endividamento e das obrigações
78 de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL), mais mantendo as regras de **flexibilização das**
79 **regras de cálculo dos fundos disponíveis** (Cfr. o artigo 78.º).

80

81 **2.5.** Mantém, no artigo 96.º, a clarificação da **flexibilização da integração do saldo de**
82 **gerência** (parte não consignada), por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação
83 dos documentos de prestação de contas, desde que a Câmara Municipal tenha já aprovado o
84 mapa dos “Fluxos de caixa” (ainda que não altere a própria LFL, conforme requerido).

85

86 **2.6.** Tal como no ano passado, acautela que nas situações de **recurso à Linha BEI** os
87 Municípios estão **dispensados da consulta a 3 instituições autorizadas por lei a**
88 **conceder crédito** (Cfr. o artigo 91.º).

89

90

91

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

93

94 **3.1.** É verdade que **pela primeira vez** (tal como na 1.^a versão), após 3 anos em que não
95 foram inscritas quaisquer verbas, são **agora inseridos e discriminados os valores** a
96 transferir no **Fundo de Financiamento da Descentralização** (FFD), por Município e por área
97 de transferência de competências.

98 Também é verdade que, em relação à 1.^a versão da PLOE2022, esta PL evolui positivamente
99 ao **prever que as verbas necessárias ao financiamento das competências**
100 **descentralizadas** “podem ser atualizadas mediante despacho dos membros do Governo
101 responsáveis pela área das finanças, pela área cujas competências sejam descentralizadas e
102 pela área das autarquias locais”, desde que não ultrapassados os valores totais previstos (€
103 832 452 306,00). Para tais efeitos, o Governo pode proceder à reafetação dos montantes
104 entre Municípios ou, esgotada essa via, por contrapartida dos orçamentos dos vários
105 ministérios “contribuintes”, novamente por despacho (Cfr. os n.ºs 9 a 11 do artigo 82.º).

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

112

113 **3.2.** Ainda em matéria de descentralização de competências, mas agora no que concerne
114 ao **recrutamento de trabalhadores pelos Municípios em situação de saneamento ou de**
115 **rutura**, mais uma vez verificamos que a proposta de redação apresentada (Cfr. o artigo 46.º)
116 continua a ser insuficiente para resolver graves constrangimentos existentes.

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

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

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

127 *“1 – Os Municípios que a 31 de dezembro de 2021, se encontrem na situação prevista*
128 *no n.º 1 do artigo 58.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual,*
129 *estão impedidos de proceder à abertura de procedimentos concursais, à exceção do*
130 *recrutamento de trabalhadores no âmbito do processo de descentralização de*
131 *competências ao abrigo da lei-quadro da transferência de competências para as*
132 *autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018,*
133 *de 16 de agosto, e respetivos diplomas setoriais.”*

134

135 **3.3.** Sensível e indo ao encontro das incongruências identificadas por esta Associação, a
136 PLOE2022 **apresenta duas importantes alterações à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto,**
137 **que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.**
138 Altera, no sentido solicitado o artigo 55.º (a seguir explicitado) e também o artigo 66.º, este
139 último no sentido de salvaguardar que os casos de alienação obrigatória previstas, não se
140 aplicam às participações locais em sociedades comerciais no âmbito dos sistemas
141 multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

202 “Artigo 56.º

203 (...)

204 1- (...)

205 2- (...)

206 3 - *Aos entes previstos nos números anteriores nos quais as entidades públicas*
207 *participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante*
208 *em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável,*
209 *com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, sem prejuízo do*
210 *estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.*

211 4- *Aos entes previstos nos números anteriores nos quais as entidades públicas*
212 *participantes não exerçam uma influência dominante, em razão da verificação dos*
213 *requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável, com as devidas adaptações, o*
214 *artigo 53.º, n.º 1”.*

215

216 **3.4.** O artigo 95.º da PL mantém a reivindicada possibilidade de os Municípios celebrarem
217 em 2022 **acordos de regularização das dívidas no sector do abastecimento de água e de**
218 **saneamento de águas residuais** (Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro), o que é, com
219 certeza, bastante positivo.

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

223 enquadramento legal que lhes permita a obtenção do despacho conjunto do Governo³
224 necessário à ultrapassagem do limite da dívida total – o que pode causar a extinção retroativa
225 do benefício da redução de 30% dos juros vencidos e também a cessão de créditos,
226 implicando a própria redução do plano de pagamentos de (até) 25 para 5 anos, tornando-o
227 insustentável e impossível de cumprir.

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

232 *“Em 2022, o despacho a que alude o n.º 10 deste artigo pode abranger autarquias*
233 *locais que até 31 de dezembro de 2021 tenham reconhecidas nas suas contas as*
234 *dívidas objeto de acordos de regularização de dívidas celebrados até àquela data,*
235 *podendo ser excecionalmente autorizada a ultrapassagem ou o agravamento do*
236 *respetivo incumprimento do limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de*
237 *3 de setembro, incluindo a dívida de serviços municipalizados ou intermunicipalizados*
238 *e de empresas municipais ou intermunicipais.”*

239

240

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

242

243 **4.1.** Desde logo, a PLOE2022 **não regulariza a dívida de Fundo Social Municipal (FSM)**
244 **aos Municípios**, relativa a cálculos errados do Governo nos anos 2019 (18 M€), 2020 (35
245 M€) e 2021 (51 M€) – e **que ascende a um total de 104 M€!**

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

249

³ 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”.

250 **4.2. Também não inscreve qualquer verba para o ressarcimento das despesas Covid**
251 **dos Municípios**, nomeadamente através do **Adicional ao Fundo Social Municipal (FSM)**.

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

254 Efetivamente, apesar do compromisso do Governo, o único ressarcimento verificado foram os
255 55 M€ do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), com um limite individual de 150
256 mil€ por Município e reportados a despesas efetuadas até setembro de 2020. O que significa
257 que os Municípios não foram ainda ressarcidos de, pelo menos, 74% dos valores que se
258 viram obrigados a despende, para combater os efeitos da Covid e, em grande parte, para
259 acorrer às falhas e dificuldades no terreno dos Ministérios da Segurança Social e da Saúde.

260

261 **4.3. Em matéria de limites de endividamento municipal**, a PL não dá resposta a duas
262 situações prementes, a saber:

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

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

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

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

281

282 **4.4. A PL não dá qualquer resposta aos gravíssimos constrangimentos trazidos às**
283 **Autarquias Locais pelo aumento da inflação e da escalada de preços**, em particular nas
284 matérias-primas e no setor energético, nomeadamente não acolhendo as seguintes
285 sugestões desta Associação:

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

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

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

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

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

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

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

317 O mecanismo legal a criar deve ter por base os princípios orientadores da Portaria n.º
318 348/2017, de 14 de novembro,⁵ que veio permitir que os clientes finais de Baixa Tensão
319 Normal (BTN) -- pessoa singular ou coletiva que compra energia elétrica para consumo
320 próprio -- possam exercer do direito de opção pelo regime de tarifas e preços regulados, até
321 31 de dezembro de 2025.

322

323 4.5. A PL não contribui para a imprescindível agilização da contratação pública, a par
324 da defendida aposta no reforço da fiscalização. Vejamos.

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

330 b) Não cria, incompreensivelmente, um regime excecional alargado⁶ de adjudicação
331 a propostas com o preço superior ao preço base, devidamente fundamentado e balizado,
332 imprescindível neste contexto de subida de preços - numa lógica de aproveitamento dos
333 procedimentos de contratação e de evitar a sua deserção, mais permitindo a prestação dos
334 serviços às populações, o avançar das obras e a premente execução dos fundos
335 comunitários.

336

337 4.6. Não resolve a situação referente à não distribuição e transferência da receita de
338 7,5% de IVA para os Municípios das Regiões Autónomas, conforme previsto na LFL.

⁵ Portaria n.º 6/2021, de 6 de janeiro.

⁶ 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".

339 **4.7.** A PL não altera o regime **da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR)**, cujos termos e
340 valores são completamente inaceitáveis e insuportáveis.

341

342 **4.8.** Não altera o regime de **financiamento da proteção civil, de modo a** garantir a
343 **universalidade do financiamento dos corpos de bombeiros. Urge incluir o**
344 **financiamento dos corpos de bombeiros da Administração Local**, excluídos do modelo
345 de financiamento criado em 2015, mas também reforçar o financiamento, deficitário, das
346 associações humanitárias de bombeiros, que ficou ainda mais evidente com o recentemente
347 divulgado relatório da Auditoria do Tribunal de Contas.

348

349 **4.9. Quanto ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos –**
350 **PART** (Cfr. o artigo 191.º da PL), constatamos que este não só não é reforçado, como ainda é
351 **reduzido em 60 M€ o valor atribuído em 2021** (passa de 198,6 M€ para 138,6 M€). A
352 agravar, também reduz, desta feita em 30 M€, as verbas para assegurar os níveis de oferta
353 tendo em conta os efeitos da crise pandémica (passa de 130 M€ para 100 M€).

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

358

359 **4.10.** No que respeita às **refeições escolares**, não só **ignora a revisão dos valores base**
360 **pagos pelo Ministério da Educação por cada refeição** (não obstante ser evidente o
361 desfasamento entre as verbas transferidos para os Municípios e o custo das refeições
362 efetivamente suportado, que atingem valores 50% superiores aos recebidos), como também
363 **não procede à justificada e justa isenção de IVA, ou pelo menos a sua redução para a**
364 **taxa mínima de 6%**, nas situações em que legitimamente o seu fornecimento não é
365 diretamente assegurado pela Autarquia.

366

367 **4.11. Não diminui a carga fiscal que incide sobre as Autarquias.** De facto, entre outros
368 aspetos supra aludidos, a PL, não obstante a sua pertinência e gravidade:

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

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

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

381

382 **4.12.** Não tendo sido resolvido até ao momento, o que se requereu e justificou, deverá a PL
383 deveria proceder ao **imprescindível ajustamento dos prazos a que reporta o artigo 199.º**
384 **do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial** (RGIGT - aprovado pelo
385 Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), relativos ao processo de integração das regras de
386 classificação e qualificação do solo nos planos municipais de ordenamento do território.

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

393 → **O prazo intermédio de 31 de março de 2022 (ultrapassado) passaria para**
394 **31 de dezembro do presente ano; e**

395 → **O prazo final para a conclusão do procedimento de 31 de dezembro de**
396 **2022, seria adiado para 31 de dezembro de 2023.**

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

399 → Os **efeitos retroativos** das alterações legislativas à data do termo dos prazos
400 já ultrapassados;

401 → A previsão legal de um regime de exceção que possibilite **afastar os efeitos**
402 **da caducidade a que reporta o artigo 76.º do RJIGT**, a aplicar a procedimentos em

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

405

406 **4.13.** A PL em nada contribui para o efetivo cumprimento da legislação em vigor em
407 matérias tão cruciais como:

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

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

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

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

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

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

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

441

442 **4.14.** Não contém quaisquer normas que concretizem questões basilares como sejam:

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

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

449 **4.15.** Não procede à tão necessária **atualização do regime do Fundo de Apoio Municipal**
450 **(FAM).**

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

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

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

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

463 *“Artigo 46.º*

464 *(...)*

465 *1 - O prazo máximo de utilização do empréstimo é de dois anos.*

466 2 - A título excecional, o prazo referido no número anterior pode ser prorrogado até
467 sete anos, para os pagamentos decorrentes de ações judiciais identificadas no n.º 10
468 do artigo 23.º e condicionado à comprovação dos factos que lhe dão origem,
469 nomeadamente o trânsito em julgado de sentenças condenatórias. (...)"

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

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

480

481 **4.16. Em matéria de autorizações legislativas ao Governo:**

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

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

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

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

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

511

512

513 **5. Conclusão**

514

515 **Resulta patente que a Associação Nacional de Municípios Portugueses só pode**
516 **emitir parecer desfavorável à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para**
517 **2022, nos termos em que é apresentada.**

518

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

524

525

526

Conselho Diretivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses,

527

Faro, 3 de maio de 2022