

O OE2022 E A ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SUMÁRIO

1. Laboral
2. Contratação Pública
3. Financeiro
4. Atividade Empresarial Local
5. Outros

CONTACTOS

JOÃO MACEDO VITORINO

JVITORINO@MACEDOVITORINO.COM

MARCO CLAUDINO

MCLAUDINO@MACEDOVITORINO.COM

O presente documento contém uma súmula de normas e medidas incluídas no Orçamento do Estado para 2022¹ (“OE2022”) que impactam diretamente na administração local.

I. Laboral

a) Mobilidade e cedência de interesse público

As situações de mobilidade cujo limite de duração ocorra durante o ano 2022 podem, por acordo entre as partes, ser prorrogadas até ao final do ano.

No caso de acordo de cedência de interesse público, a prorrogação depende de parecer favorável do presidente da câmara municipal ou da junta de freguesia, consoante o caso.

b) Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial

À semelhança do verificado no OE anterior, também para 2022 se prevê que as pessoas coletivas de direito público de natureza local e empresas do setor empresarial local que gerem sistemas de titularidade municipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas ou de gestão de resíduos urbanos podem proceder à contratação de trabalhadores, sem prejuízo de terem de assegurar o cumprimento das regras de equilíbrio financeiro aplicáveis.

c) Vinculação dos trabalhadores contratados a termo colocados nas autarquias locais

- Mantém-se, para 2022, o regime excecional aprovado no OE 2021 que permite a conversão de vínculos de emprego público a termo resolutivo em vínculos de emprego público por tempo indeterminado, sempre que:
- A função para a qual o trabalhador haja sido contratado se encontre na esfera jurídica de competência da autarquia;
- O termo resolutivo consiste de protocolo, acordo de execução ou contrato interadministrativo para o exercício dessas competências, à data, na esfera jurídica de outra entidade administrativa.

Esta prerrogativa ocorre exclusivamente no âmbito do processo de transferência de competências em curso, através de concurso ao qual apenas podem ser opositores aqueles que cumpram os requisitos definidos.

Em termos procedimentais, o aditamento aos mapas de pessoal deve ser efetuado de acordo com o estritamente necessário às necessidades permanentes

reconhecidas pelo órgão executivo que propõe ao órgão deliberativo para deliberação.

d) Recrutamento de trabalhadores nos municípios em situação de saneamento ou de rutura

A regra constante no OE 2021 é replicada integralmente no OE2022.

Assim, para os municípios que se encontrem em situação de saneamento ou de rutura, a abertura de procedimentos concursais para recrutamento de trabalhadores apenas pode ocorrer nas seguintes situações:

- Implementação do PREVPAP;
- Descentralização de competências - para substituição de trabalhadores.

Mantém-se ainda a não sujeição destas limitações no caso de recrutamento no âmbito da descentralização de competências na área da educação, termos em que neste domínio os municípios podem reforçar (e não meramente substituir) o número de trabalhadores.

II. Contratação Pública

a) Proibição de aumento dos valores gastos na contratação de serviços

Mantém-se a regra que impede que as autarquias locais despendam montantes superiores aos gastos em 2021 em contratos que venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto vigente em 2021.

Esta regra, como bem notou a ANMP no seu parecer, é especialmente difícil aplicar com o aumento da inflação (recorde-se que em maio atingiu 8%).

Entendemos aliás que esta norma não pode deixar de ser interpretada no sentido de permitir gastos que não ultrapassem os montantes pagos, mas atualizados à inflação. Caso contrário, estaríamos perante a imposição de uma redução dos valores suportados para idêntico serviço adquirido.

No entanto, e como veremos no ponto seguinte, o OE 2022 vem prever (apenas) uma situação concreta em que é permitida, excecionalmente, a atualização dos montantes em razão da inflação.

Assim, e à cautela, sugere-se que, no caso da renovação ou celebração com idêntico objeto que exija um valor superior ao despendido anteriormente, se recorra ao mecanismo de exceção previsto na Lei, devendo a deliberação pelo órgão competente ser antecedida de fundamentação pelos serviços.

b) Adjudicação acima do preço base e revisão de preços

Não consta no OE 2022, mas tendo sido incluído no Parecer da ANMP e tendo o Governo dado resposta recente, sublinha-se que foi aprovado o Decreto-Lei nº36/2022, de 20 de maio – Revisão Excecional de Preços nos Contratos Públicos.

Esta revisão excecional configura, de forma clara, o reconhecimento dos impactos que a inflação gera na contratação por parte das autarquias, o que reforça o que referimos acima no que concerne à regra de proibição de aumento dos valores gastos na contratação de serviços e à necessidade de ter em conta os impactos da inflação.

c) Redes de faixas de gestão de combustível

Tal como em 2021, a Lei vem prever a possibilidade dos municípios - para além do ICNF e das Infraestruturas de Portugal - recorrerem ao ajuste direto, até aos limiares previstos no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE e não se aplicando as limitações constantes dos números 2 a 5 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos.

Sendo a competência dos municípios neste domínio delegável nas freguesias, conforme resulta do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, teria sido adequado que a prerrogativa prevista no OE2022 referisse autarquias locais (assim abrangendo também as freguesias) e não apenas os municípios.

Dessa forma, nenhuma dúvida resultaria relativamente à possibilidade de as freguesias, enquanto delegatárias, poderem também recorrer ao ajuste direto nos mesmos termos que o município delegante se encontra apto a fazer.

Cumprir dar nota que, para efeitos dos trabalhos relativos às faixas de combustível, encontram-se as entidades referidas – com a mesma ressalva relativamente às freguesias – dispensadas de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

III. Financeiro

a) IVA nos projetos financiados pelo PRR

O OE2022 autoriza o Governo a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais o montante correspondente ao IVA que suportaram nos projetos exclusivamente financiados pelo PRR.

b) Contratação de fornecimento e serviços para funcionamento dos estabelecimentos educativos

O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, diploma que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação, determinou que compete aos municípios a contratação de fornecimentos e serviços externos para o funcionamento dos estabelecimentos educativos.

O OE2022 veio clarificar que esta competência deve ser exercida independentemente de o município ser (ou não) o titular do direito de propriedade das infraestruturas escolares ou das licenças de exploração das respetivas instalações.

Entendendo que esta clarificação é, por questões de segurança jurídica, bem-vinda (não se poderia compreender, aliás, solução diversa), teria sido mais adequado que tivesse sido produzida diretamente no próprio DL n.º 21/2019.

c) LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso

O OE2022 mantém as regras relativas ao cálculo dos fundos disponíveis.

Ainda, e à semelhança do verificado no OE 2021, a Lei do OE2022 determina a exclusão do âmbito da aplicação da Lei as autarquias locais que:

- i. Já beneficiaram da exclusão no ano anterior, desde que, a 31 de dezembro de 2021, se encontrassem a cumprir os limites de endividamento;

- ii. A 31 de dezembro de 2021, se encontrassem a cumprir as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL, assim como os limites de endividamento.

A exclusão está ainda dependente de, em 31 de dezembro de 2021 e face a setembro de 2020, não terem sido aumentados os respetivos pagamentos em atraso com mais de 90 dias, registados na plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL.

d) Pagamentos em atraso

No ano 2022, as entidades incluídas no subsetor da administração local reduzem no mínimo 10 % dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias (registados na plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL à data de setembro de 2021), para além das reduções previstas no Programa de Apoio à Economia Local.

Ficam excecionados da redução em causa os municípios que se encontrem vinculados a um programa de ajustamento municipal.

No mais, caso se observe o incumprimento desta obrigação, haverá lugar à retenção da receita proveniente das transferências do Orçamento do Estado, no montante equivalente ao do valor em falta, apurado pelo diferencial entre o objetivo estabelecido e o montante de pagamentos em atraso registados, acrescido do aumento verificado.

O montante referente à contribuição de cada município para o Fundo de Apoio Municipal (“FAM”) não releva para o aferimento do limite da dívida total. recolha de informação da DGAL à data de setembro de 2021.

e) Endividamento Municipal

- i. Empréstimos no âmbito das obrigações assumidas pelos municípios no âmbito do processo de descentralização de competências

O OE2022 vem replicar a norma já prevista no OE2021 que prevê a possibilidade, e em que condições, dos municípios contraírem novos empréstimos para pagamento de empréstimos ou locações vigentes, assim como transferir dívidas.

Não podemos deixar de referir que é uma norma desnecessária. O OE é uma Lei que cria direitos e obrigações estáveis no tempo, com exceção daqueles que expressamente refira como tendo periodicidade determinada, por regra anual.

A não aprovação da presente norma em nada afetaria a prerrogativa conferida pelo OE2021.

Ainda assim, fica a nota de que a opção existe dos exatos termos já conhecidos.

- ii. Fundo de Apoio Municipal - empréstimos para financiar despesa corrente

O OE2022 volta a prever que os municípios que cumpram, com referência a 31 de dezembro do ano anterior, o limite legal de endividamento possam recorrer a empréstimos junto do Fundo de Apoio Municipal para financiar a despesa corrente.

Mas se no OE2021 esta prerrogativa tinha como condição a verificação de uma diminuição da receita corrente cobrada (deduzida dos montantes relativos ao processo de descentralização de competências) igual ou superior a 5%, face à média dos 24 meses precedentes, o OE2022 faz depender a possibilidade de contração de empréstimo para o fim referido à existência de uma diminuição das transferências de 2022 (FEF, FSM, Participação do IRS e do IVA) face às concretizadas no exercício de 2021.

Refira-se que o montante global de redução de transferências para todo o universo municipal ascende a cerca de 102 milhões de euros.

Como nota final, refira-se que os empréstimos a conceder podem ter uma maturidade máxima de 10 anos, sendo autorizados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, e tem limite máximo o valor da redução das transferências.

- iii. Para financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível.

Na fase de discussão do OE2022, foi aditada uma norma que duplica a “margem” de endividamento das autarquias.

A expressão “margem de endividamento” que o OE2022 acolhe não deve confundir-se com a de “margem disponível” prevista na Regime Jurídico Financeiro das Autarquias Locais (“RJFAL ou LFL”).

Nos termos da LFL, os municípios podem aumentar anualmente a sua dívida no montante correspondente a 20% da sua margem disponível.

O OE 2022 prevê e permite o aumento da dívida no montante correspondente a 40% da margem disponível, exclusivamente para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível.

- iv. Acordos de regularização das dívidas no setor do abastecimento de água e de saneamento

É assegurada a possibilidade das autarquias locais, dos serviços municipalizados e intermunicipalizados e das empresas locais celebrarem acordos de regularização de dívidas no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais.

A Proposta de Lei do OE replicou o preceituado na Lei do OE2021, contudo, e em sede de especialidade, foi aprovada, entre outras, uma alteração relevante:

- Passou a ser permitido por despacho do Governo a ultrapassagem do limite de endividamento não apenas para as dívidas que vierem a ser reconhecidas nos acordos a celebrar, mas também para as que já se encontravam contabilisticamente reconhecidas.

Caso o objetivo tenha sido, como se crê, ir ao encontro da reivindicação da ANMP de abranger também as situações em que as dívidas foram reconhecidas em acordos celebrados anteriormente, designadamente em 2019 e em 2020, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro,

entende-se que a redação poderia e deveria ter sido mais clara – aproveitando a proposta tecnicamente correta da ANMP.

Na verdade, a letra da lei, no que a esta alteração respeita, permite a interpretação de que embora passe a abranger as dívidas reconhecidas (contabilisticamente) em momento anterior a 31 de dezembro de 2021 apenas se aplica a acordos a celebrar em 2022, ou seja, não abrangendo aqueles que tenham sido celebrados anteriormente.

Face ao exposto, e ainda que o mais avisado fosse aprovar, à semelhança do que ocorreu em 2020 (artigo 6.o da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril com referência ao número 10 do artigo 128.º do OE 2020) uma norma interpretativa que dissipasse quaisquer dúvidas sobre esta matéria,

entende-se que os municípios potencialmente beneficiários podem e devem solicitar o respetivo despacho de autorização.

v. Suspensão da regra de equilíbrio orçamental

A regra de equilíbrio orçamental prevista no número 2 do artigo 40.º da RJFAL, que determina que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos, encontra-se suspensa em 2022, tal como sucede desde a eclosão da Pandemia Covid19.

vi. Exceções ao limite da dívida: pagamento de regate de concessões

Mantém-se, desde 2015, a regra que permite que, respeitadas as demais condições previstas, o limite da dívida legalmente prevista seja ultrapassado nos casos em que os empréstimos em causa se destinem exclusivamente:

- Ao cumprimento de decisão judicial ou arbitral transitada em julgado, relativa a contrato de delegação ou concessão de exploração e gestão de serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas ou de gestão de resíduos urbanos; ou
- Ao resgate de contrato de concessão que determine a extinção de todas as responsabilidades do município para com o concessionário, precedido de parecer do membro do Governo responsável pela área das finanças que ateste a sua compatibilidade com os limites de endividamento fixados pela Assembleia da República para o respetivo exercício orçamental.

No que respeita ao resgate de contrato de concessão, importa assinalar que já em sede de especialidade foi introduzida uma alteração no sentido de clarificar que, para efeitos desta norma, o valor indemnizatório devido ao concessionário em razão do resgate é determinado pelo concedente no ato administrativo correspondente. Assim, e conforme refere a nota justificativa da proposta de alteração, fica claro que este valor não fica dependente de “prévio acordo do concessionário ou de uma posterior decisão judicial”.

vii. Habitação e Operações de Reabilitação Urbana ü Limite da dívida

O limite da dívida total pode ser excecionalmente ultrapassado para contração de empréstimos que se destinem exclusivamente ao financiamento do investimento em programas de arrendamento urbano e em soluções habitacionais a realizar até 25 de abril de 2024, bem como no caso de empréstimos financiados com fundos reembolsáveis do PRR destinados ao parque público de habitações a custos acessíveis.

ü Isenção de fiscalização prévia do Tribunal de Contas

A este respeito importa ainda assinalar que no decurso do processo de discussão da Proposta de OE foi aprovada uma alteração relevante, ao determinar que “os contratos de empréstimo celebrados entre os beneficiários finais e o IHRU, I.P., no âmbito do financiamento do PRR com fundos reembolsáveis, destinados ao parque público de habitações a custos acessíveis, estão isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

A exigência de visto prévio do Tribunal de Contas constituiria, com efeito, uma redundância, atento que estes contratos são “contratos espelho” do contrato de empréstimo entre o Estado Português e o IHRU, o qual se encontra atualmente a ser apreciado pelo Tribunal de Contas.

viii. Empréstimos BEI – dispensa de consulta a três instituições

O OE2022 prevê que na contração de empréstimos pelos municípios, e no que respeita ao financiamento da contrapartida nacional no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020, através do empréstimo-quadro com o Banco Europeu de Investimento, a consulta a três instituições de crédito não é obrigatória.

IV. Atividade Empresarial Local

a) Aquisição transitória de participações sociais detidas por empresas locais

No decurso da discussão da Proposta do OE2022, foi aditada uma norma que permite, em 2022, a aquisição da totalidade das participações sociais de entidades detidas por empresas locais.

A aquisição por parte da entidade pública participante determina a dissolução da sociedade cujas participações foram adquiridas, bem como e consequentemente a internalização da sua atividade na entidade adquirente.

Esta situação permite que, caso seja demonstrado que constitui a opção que melhor defende o interesse público, as atividades desenvolvidas, designadamente por parceria público-privada (PPP), sejam internalizadas nos serviços das entidades públicas participantes.

Justificar-se-ia, a nosso ver, que esta alteração não fosse circunscrita ao ano 2022 e tivesse sido introduzida na própria Lei n.º 50/2022.

b) Alterações à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

A Lei do OE2022 introduz alterações a três artigos ao Regime Jurídico da Atividade Empresarial:

- **Entidades públicas participantes com participação social inferior a 10% no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos**

A Lei n.º 50/2012 exige que as empresas locais apresentem resultados equilibrados, termos em que, sempre que os resultados líquidos se encontrem negativos devem as entidades participantes, na sua devida proporção, proceder a uma transferência financeira à empresa com vista ao equilíbrio exigido.

O incumprimento deste dever, recorde-se, leva a que os empréstimos contraídos pelas empresas, assim como o seu endividamento líquido, relevem para os limites ao endividamento das entidades públicas participantes.

Esta regra é também válida para o caso das participações locais, o que tem suscitado críticas por parte dos municípios que defendem que os empréstimos das empresas relativamente às quais não têm influência dominante no controlo da gestão não deveriam relevar para os limites ao seu próprio endividamento.

O OE2021 veio atender parcialmente esta posição, mandando retirar do perímetro da dívida os empréstimos das empresas nas quais, e no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos, as entidades públicas participantes tenham participações inferiores a 10%.

Não deixa de se colocar a questão sobre se se mantém a obrigatoriedade legal dos municípios reporem o equilíbrio, na devida proporção, destas empresas quando apresentem resultados líquidos negativos.

A resposta é, a nosso ver, afirmativa, uma vez que o legislador não afastou expressamente essa obrigatoriedade. Será, ainda assim, um dever sem consequência imediata em caso de incumprimento.

- **Apoios e transferências para associações, fundações e cooperativas.**

Passa a ser possível aos municípios concederem subsídios a entidades não societárias nas quais não exerçam influência dominante.

Assim, apenas se mantém a regra de proibição de celebração de contratos-programa com associações nas quais, de acordo com as regras legais, os municípios ou entidades intermunicipais exerçam influência dominante.

- **Não obrigatoriedade de alienação de participações sociais**

Por via da aprovação do OE2022 deixa de ser obrigatório que as entidades públicas participantes alienem as suas participações sociais em sociedades no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos quando essas empresas se encontrem numa das situações tipificadas no artigo 62.º - que determinaria para as empresas locais a sua própria dissolução.

Assim, e após a alteração que já havia sido introduzida em 2015, que determinou a desobrigatoriedade da alienação de participações em sociedades comerciais que exercem, a título principal, as atividades de ensino e formação profissional, temos agora igual dispensa para as sociedades no âmbito dos sistemas multimunicipais de água ou saneamento e resíduos sólidos urbanos.

V. Outros

- a) **Preferência de venda a municípios de imóveis penhorados**

Passa a ser conferido aos municípios o direito de preferência sobre os prédios ou frações autónomas situadas no seu território que se encontrem penhorados no âmbito de processo de execução fiscal.

- **SNS e ADSE**

Mantém-se a regra de financiamento relativa ao pagamento que às autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais cabe em razão das prestações de saúde efetuadas aos respetivos trabalhadores em instituições e serviços do SNS, bem como dos Serviços Regionais de Saúde.

Desde 2010 que o sistema é de retenção por parte da DGAL das transferências do OE às autarquias locais.

O montante a pagar por cada entidade corresponde ao valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados na plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL, a 1 de janeiro de 2022, por 31,22% do custo per capita do SNS, publicado pelo INE, I. P., ascendendo, no que respeita aos municípios, a cerca de 37 milhões de euros anuais.

Para além destes valores, e no que concerne à ADSE, os municípios suportam ainda cerca de 80 milhões de euros anuais. No regime convencionado, a parte não paga pelo beneficiário é suportada num primeiro momento pela ADSE, a qual tem o direito a ser reembolsada pelas autarquias. No regime livre, as autarquias locais reembolsam diretamente os beneficiários pela participação a que têm direito.

Ou seja, as autarquias locais não recebem um só euro de contribuições por parte dos beneficiários (esse valor é totalmente arrecadado pela ADSE) e suportam a totalidade dos valores participados (quer no regime livre, quer no regime convencionado).

É um modelo iníquo, de difícil compreensão e sustentação, e relativamente ao qual se entende que há legítimo fundamento para uma demanda judicial.

Esta informação é de carácter genérico, não devendo ser considerada como aconselhamento profissional.

© 2022 MACEDO VITORINO