

# O OE2023 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](mailto:JVITORINO@MACEDOVITORINO.COM)

### MARCO CLAUDINO

[MCLAUDINO@MACEDOVITORINO.COM](mailto:MCLAUDINO@MACEDOVITORINO.COM)

### CAROLINA MATOS

[CMATOS@MACEDOVITORINO.COM](mailto:CMATOS@MACEDOVITORINO.COM)

O Orçamento do Estado para 2023 (“OE2023”), aprovado pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, prevê, como vem sendo regra, um conjunto de normas que impactam diretamente na administração local. Apresentamos sumariamente as principais medidas, segmentadas pelos vários domínios de atuação:

## I. Laboral

### a) Mobilidade e cedência de interesse público

As situações de mobilidade cujo limite de duração ocorra durante o ano 2023 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 do presidente 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 2023 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 2023, 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, o qual propõe, para decisão final, do órgão deliberativo para deliberação.

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

À semelhança do que sucedeu em anteriores Orçamentos do Estado, 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, por regra, quando se trate de conclusão do PREVPAP ou para necessidade de contratação de trabalhadores no âmbito da descentralização de competência.

**e) Exercício de Funções dos Eleitos Locais – membros das juntas de freguesia**

O OE2023 vem clarificar as dúvidas existentes sobre a possibilidade dos membros das juntas em regime de meio poderem acumular o exercício de funções públicas ou privadas, remuneradas ou não.

Aos membros (incluindo Presidente) das juntas de freguesia nestas situações cabe comunicar essa circunstância à entidade empregadora.

## **II. Contratação Pública - Gastos na contratação de serviços**

O Orçamento do Estado traz, como importante novidade, o fim da proibição das autarquias locais e entidades intermunicipais aumentarem o valor dos gastos com contratos de aquisições de serviços.

Recordamos que o OE 2022, à semelhança do que já se verificava em anos anteriores, proibia o aumento dos encargos em contratos que se viessem a renovar ou a celebrar-se com idêntico objeto. Assim, para 2023, e em resposta a uma reivindicação da ANMP, as entidades da administração local passam a estar excecionadas dessa proibição, desde que tenham os respetivos Orçamentos aprovados.

## **III. Financeiro**

**a) IVA nos projetos financiados pelo PRR**

O OE2023 mantém a possibilidade de o Governo transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais o montante correspondente ao IVA suportado por estas entidades nos projetos exclusivamente financiados pelo PRR.

Como novidade, o OE2023 vem prever o alargamento deste mecanismo de restituição do IVA no que respeita aos projetos desenvolvidos pela Fundação FEFAL.

**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.

Uma vez mais, o OE vem prever uma norma que clarifica 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.

Entende-se, por um lado, que seria desnecessário replicar a norma nos exatos termos que já se encontrava em vigor por via do OE2022. Com efeito, não se tratando de norma anual, a sua vigência manter-se-ia. Por outro lado, considera-se que esta norma melhor teria sido incluída no próprio DL n.º 21/2019, através da sua respetiva alteração.

#### **c) LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso**

O OE2023 mantém as regras relativas ao cálculo dos fundos disponíveis.

Ainda, e à semelhança do verificado no OE 2022, a Lei do OE2023 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 2022, se encontrassem a cumprir os limites de endividamento;
- ii. A 31 de dezembro de 2022, 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 2022 e face a setembro de 2021, 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 2023, 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 2022), 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.

#### **e) Endividamento Municipal**

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

O OE2023 replica a norma já prevista em anos anteriores que prevê a possibilidade, e em que condições, dos municípios contraírem novos empréstimos para pagamento de empréstimos ou locações vigentes, assim como transferir dívidas.

##### **ii. Para financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível.**

O OE 2023 prevê a possibilidade de utilização de 100% da margem disponível de endividamento, exclusivamente para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível.

### **iii. Acordos de regularização das dívidas no setor do abastecimento de água e de saneamento**

O OE2023 replica quase integralmente a regra prevista no OE2022, continuando a dar 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.

Mantém-se a possibilidade de, por despacho do Governo, ser ultrapassado 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.

Sublinhe-se, porém, no que parece ser um lapso do legislador, o OE2023 apenas permite englobar as dívidas reconhecidas até 31 de dezembro de 2021 e não até 31 de dezembro de 2022; o que levaria a que as dívidas reconhecidas em 2022 não pudessem ser incluídas nos acordos de regularização o que, manifestamente, não será a intenção do legislador.

### **iv. Exceções ao limite da dívida: pagamento de regaste 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.

### **v. Habitação e Operações de Reabilitação Urbana - Limite da dívida e Tribunal de Contas**

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, bem como no caso de empréstimos financiados com fundos reembolsáveis do PRR destinados ao parque público de habitações a custos acessíveis.

Note-se 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”.

#### **vi. Empréstimos BEI – dispensa de consulta a três instituições**

O OE2023 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.

#### **f) Fundo de Financiamento da Descentralização**

O OE2023 prevê, à semelhança do verificado no OE2022, uma dotação para o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) com vista a ser distribuído nas áreas da saúde, educação, cultura e ação social.

O montante previsto é cerca de 50% superior ao do OE2022.

#### **g) Confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais**

À semelhança do que se verificou no ano anterior, o OE2023 manda aplicar o quadro legal fixado no Regime da Administração Financeira do Estado às autarquias locais na parte em que se exige a verificação da situação tributária e contributiva dos beneficiários de pagamentos por aquelas efetuadas.

#### **h) Estatuto dos Benefícios Fiscais – isenção do IMI dos imóveis de interesse municipal**

Passa a ser competência do município a concessão de isenção do IMI relativamente aos imóveis de interesse municipal.

Mantém-se a isenção automática no que respeita aos monumentos nacionais e aos imóveis de interesse público.

### **IV. Atividade Empresarial Local**

#### **a) Aquisição transitória de participações sociais detidas por empresas locais**

O OE 2023 prevê a possibilidade de os municípios adquirirem a totalidade das participações sociais de entidades detidas por empresas locais com a finalidade exclusiva de proceder à subsequente internalização nos seus serviços das atividades desenvolvidas pela sociedade comercial participada.

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 regra 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.

Sublinha-se o seguinte: se o OE 2022 veio limitar temporalmente esta possibilidade ao ano 2022, o OE2023 não estipula qualquer limitação no tempo a esta prerrogativa. Esta circunstância justificaria e reclamaria uma alteração na própria Lei n.º 50/2022.

## **b) Criação e Participação em Associações**

O RJAEL tem como regime-regra a proibição das empresas locais criarem ou participação em associações, fundações ou cooperativas, apenas sendo, excecionalmente, permitidas a criação ou participação em associações sem fins lucrativos de representação dos agentes dos agentes do setor de atividade económica em que atua a empresa local.

O OE2023 alarga a possibilidade das empresas locais criarem e participarem em associações (também aqui sem fins lucrativos) de promoção da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável das organizações e ainda, no caso de associações de carácter intermunicipal, que tenham como fim o intercâmbio cultural, científico e tecnológico e a promoção de oportunidades económicas e sociais entre os municípios associados.

## **V. Outros**

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

À semelhança do previsto no OE2022, é 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.

### **b) 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.

Não obstante as reivindicações dos municípios relativamente a esta matéria – recorda-se que os trabalhadores das autarquias locais pagam à ADSE mensalmente um valor equivalente a 3,5% da sua remuneração e para além disso as autarquias locais ainda são obrigadas a reembolsar a ADSE do valor por esta suportado ou participar diretamente o beneficiário, consoante estejamos em regime convencionado ou livre – o OE manteve o modelo.

Sucedo, porém, que relativamente aos trabalhadores da administração central os respetivos serviços não têm quaisquer encargos neste âmbito.

Assim, relativamente aos trabalhadores que no âmbito do processo de descentralização são transferidos da administração central para a administração autárquica, o OE2023 vem prever que não são abrangidos pelo mesmo modelo aplicáveis aos demais trabalhadores nas autarquias locais,

Ou seja, nas autarquias locais, aplicar-se-á dois modelos/sistemas consoante a sua origem dos trabalhadores.

### **c) Programa e Sociedades Polis**

O OE2023 estabelece a data-limite do efetivo encerramento extinção das sociedades Polis para o final do terceiro trimestre de 2023.

### **d) Alojamento Local**

Os municípios podem, através de regulamento próprio, prever áreas de contenção para instalação de novos alojamentos locais.

O Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local prevê que no decurso da elaboração do Regulamento, os municípios podem suspender, com um limite de um ano, a autorização de novos registos.

O OE2023, com vista a permitir aos órgãos municipais concluírem a aprovação dos regulamentos, determinou que as suspensões cujo prazo terminem durante o ano 2023 possam ser estendidas até ao final do ano.

Por outro lado, o OE 2023 permite a majoração até 100% da taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) quando se trate de imóveis afetos a Alojamento Local situados em zonas de pressão urbanística.

#### **e) Mapas 12 e 13 do Orçamento do Estado**

Em anexo ao OE2023 foram publicados os mapas relativos às transferências do Orçamento do Estado para os municípios e para as freguesias.

Sucedem que foram publicados os mapas do ano 2022 e não do ano 2023, lapso que seguramente será brevemente resolvido.

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

© MACEDO VITORINO