



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PJL Nº 804/XII – PS – PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI 73/2013, DE 3 DE SETEMBRO, QUE ESTABELECE O REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E ENTIDADES INTERMUNICIPAIS»

PARECER

O Conselho Diretivo da ANAFRE analisou o Projeto de Lei acima referenciado que visa proceder à primeira alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - «REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS».

Para melhor se dissecar o alcance das alterações propostas, a ANAFRE regrediu no tempo, até à entrada em vigor da Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro – LEI DAS FINANÇAS LOCAIS – ao encontro das normas legislativas onde reside o cerne da questão em análise, o disposto no n.º 1 do Artigo 8.º daquela Lei.

«Artigo 8º

Cooperação técnica e financeira

1 - Não são permitidas quaisquer formas de subsídio ou participação financeira aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos».

Mas não só.

A sua peregrinação chegou mais longe, no intuito de conhecer as motivações do legislador através dos tempos, bem sabendo que a determinação legal transcrita em que a sua atenção se prende, tange e pode ferir a existência de acordos de diversa índole estabelecidos entre o Instituto da Segurança Social e as Autarquias Locais.

E registou que:



O direito à segurança social, estabelecido no artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, é concretizado através do sistema de Segurança Social, consubstanciado nas sucessivas Leis de Bases que o foram ajustando à evolução social e económica nacional e internacional e de estrutura orgânico-funcional responsável pela sua implementação.

Várias alterações e ajustamentos, ao longo de décadas, foram dando corpo ao sistema.

Antes da aprovação da primeira Lei de Bases - Lei n.º 28/84, de 14 de agosto - já várias medidas haviam sido tomadas no campo da ação social.

É de peculiar importância a renovação de sujeição de equipamentos a licenciamento prévio e à fiscalização do Estado através do Decreto-Lei n.º 350/81, de 23 de dezembro.

No reconhecimento de que a organização do sistema de Segurança Social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado, o Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, estabelece o regime jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e a Portaria n.º 234/81, de 5 de março, a sua regulamentação.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, aprovou o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Nesse desiderato, foram estabelecidas normas reguladoras para a celebração de acordos de cooperação entre os centros regionais da segurança social e as IPSS com o objetivo de contribuir para a concessão, por estas, de prestações sociais, designadamente através de serviços: social e familiar, de equipamento social, para a



proteção à infância, à juventude e à família, à comunidade e população ativa, aos idosos e aos deficientes.

Reconhecendo e valorizando o importante papel das Autarquias Locais na especial proteção aos grupos mais vulneráveis, de proximidade, com a população residente, (mais do que qualquer IPSS), desde a década de 80 e até há bem pouco tempo (2014) foi propósito do Estado estabelecer formas de cooperação com as Freguesias que se traduzem na concessão de significativos apoios de natureza material, técnica e financeira.

Tais apoios foram materializados por via do instrumento de delegação de competências - Protocolos - nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 4.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e em conformidade com os Despachos Normativos n.º 387 e 388/80.

Para além das instituições particulares de solidariedade social, a lei prevê que a ação social possa ser exercida por outras entidades privadas, sem finalidade lucrativa.

Parece claro que o legislador ordinário não terá querido incluir na citada legislação as Autarquias Locais/Freguesias.

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas – art.º 235.º da CRP – tais como as sociais mas que em nada se confundem com as IPSS.

Cumprida esta análise preambular, cumpre-nos voltar a um passado mais próximo para constatar:



- Determinando aquele Artº 8º, acima transcrito, a proibição de serem efetuadas quaisquer participações financeiras aos Municípios e às Freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos, colocavam-se em causa os acordos de cooperação ao tempo em vigor.

Deixando, embora, salvaguardadas situações de reconhecida excecionalidade - nº 2 do mesmo Artigo 8º - na sequência daquela disposição legal, a Segurança Social, vinha advertindo as Freguesias para a necessidade de *«celebrarem acordos de gestão das instalações e equipamentos com Instituições Particulares de Solidariedade Social, que assumam a responsabilidade pelos mesmos ou, em alternativa, promoverem a constituição de Instituições Particulares de Solidariedade Social para esse fim»*.

Informando ainda que, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não podiam ser efetuadas quaisquer participações financeiras às Freguesias por parte do Estado, reconhecia colocarem-se em causa os acordos de cooperação ao tempo (e ainda) em vigor, situação que criou grande expectativa relativamente à sua continuidade.

Diz-se no intróito do presente Projeto de Lei que *«Com base nesta legislação, entretanto revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a Segurança Social, desde aquela data, impediu a aceitação de novas inscrições nas respostas sociais existentes no âmbito dos supra mencionados acordos de gestão»*.

Todavia e,

Pese, embora, a legislação mencionada e em vigor determinasse, desde 2007, o impedimento de quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos Municípios e Freguesias, por parte do Estado e Institutos públicos, a Segurança Social, continuou a respeitar os acordos em vigor.



Acresce dizer que a Segurança Social não terá proibido mas, sim, permitido novas inscrições o que, desde logo, pressupõe o reconhecimento tácito da necessidade das respostas sociais, asseguradas através daqueles acordos com aquelas entidades de proximidade.

Porém, há que reconhecer que, na discrepância entre as determinações legais e aquele entendimento, poderá residir alguma ilegalidade.

Esta situação que deixa as partes contraentes no fio da navalha, apenas se alterou em 18 de março de 2014, quando, a Segurança Social envia às autarquias um ultimato: *«não devem ser aceites novas inscrições em nenhuma resposta social»*.

Pareceu-nos, emocionalmente considerada, uma determinação fria e desumana.

Ademais, a cultura de proximidade que se deseja entre as autarquias e as suas populações, possibilita, por parte delas, a criação de respostas sociais direcionadas a necessidades específicas que, de outro modo, poderiam ficar sem resposta por critérios de pura economicidade.

A ANAFRE tem conhecimento das altas preocupações que as Freguesias promotoras de respostas sociais atravessam, colocadas perante situações incontáveis de responsabilidades financeiras contraídas e recursos humanos contratados, a que se obrigaram para sustentar o serviço social que instituíram.

E, agora, o que as espera? Despedimentos? Cessações de contratos com as compatíveis indemnizações? Podem as Freguesias suportar tão pesado ónus? E que destino dar às instalações e equipamentos?

Com o presente Projeto de alteração e em face da realidade que condiciona a manutenção das participações financeiras da Segurança Social às autarquias com



as quais haja celebrado acordos de gestão, vem o legislador possibilitar que, a título excecional, os Municípios e as Freguesias possam celebrar protocolos de cooperação financeira com o Estado e com os Institutos Públicos, desde que esteja presente o escopo da prossecução de interesses específicos nas áreas sociais.

Sem que se entenda como se poderão distinguir “*necessidades sociais*” de “*necessidades sociais excepcionais*”, com a previsão das mesmas excecionalidades, vem o legislador admitir a viabilidade de as próprias autarquias promoverem a constituição de Instituições Particulares de Solidariedade Social para idênticos fins, desde que se possam configurar como fundamentais para o alcance de reconhecidos objetivos sociais.

O teor destes Acordos e o seu caráter de excecionalidade estarão condicionados ao facto da sua celebração ser previamente autorizada por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, a publicar no Diário da República.

Apesar de considerar que o Projeto de Alteração da Lei em causa deveria ir muito mais além, mas que, apesar disso, é uma manifestação positiva de resposta às necessidades sociais existentes, a ANAFRE emite Parecer Favorável, dirigindo ao legislador o desafio de ser mais justo e mais ambicioso.

Lisboa, 14 de abril de 2015