



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (GOV) Aprova o Orçamento do Estado para 2021

PARECER

A ANAFRE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS apreciou a PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2021, fazendo uma análise global de todo o documento, mas prestando cuidada atenção às normas que, especialmente, visam a gestão e regulam os meios financeiros das freguesias. Vem a ANAFRE, por esta forma, responder ao convite da Comissão de Orçamento e Finanças de Assembleia da República para emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (GOV) – “Aprova o Orçamento de Estado para 2021”.

Desta análise, extraíram-se as seguintes constatações e comentários sugestivos:

I – Disposições Gerais

1. Disposições Preliminares

Artigo 2.º – Valor Reforçado

Mantém-se a consagração do valor reforçado da Lei que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2021, a qual **prevalece** sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário e obriga todas as entidades indicadas no art.º 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei 151/2015, de 11 de setembro, no qual se incluem as autarquias locais.

Artigo 10.º – Retenção de montantes nas dotações, transferências e reforço orçamental

À semelhança das anteriores Leis orçamentais, mantém-se a possibilidade de retenção das transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para os organismos autónomos da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais destinadas a satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da CGA, IP, do Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), do Serviço Nacional de Saúde (SNS), da Segurança Social e da Direção Geral do Tesouro e Finanças.

A referida retenção pode ainda destinar-se ao pagamento de débitos vencidos em matéria de contribuições e impostos, bem como dos resultantes da utilização indevida de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).



No que respeita a débitos das autarquias locais, as referidas transferências, salvaguardando o regime especial previsto no Código das Expropriações, só podem ser retidas nos termos previstos na Lei 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

A norma prevê igualmente a possibilidade de retenção de verbas sempre que o reporte de informação previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e na que vier a ser definida no Decreto-Lei de Execução Orçamental não seja feito atempadamente.

2. Disposições Relativas à Administração Pública

Artigo 16º. – Suprimento de necessidades permanentes dos serviços públicos e combate à precariedade

Ultrapassada que fica a fase do Programa Extraordinário de Regularização dos Vínculos Precários, surge agora esta norma, que prevê, ainda que de modo vago, a adoção das medidas necessárias ao suprimento das necessidades permanentes nos serviços públicos, com base no Sistema de Informação da Organização do Estado.

Recorde-se que o nº. 3 do artº. 21. da Lei do Orçamento do Estado em vigor contempla já a coordenação governativa de um grupo de trabalho para a emissão de orientações que visem avaliar as necessidades permanentes dos serviços e promover a constituição de vínculos de emprego adequados.

O artº. 23º. do OE em vigor interliga-se e reforça os objetivos traçados neste âmbito, no sentido de delinear e prever dotar a Administração Pública do número de trabalhadores necessários, assegurando a constituição de uma bolsa de recrutamento de técnicos superiores qualificados.

A carência de recursos humanos e, em especial, de recursos humanos qualificados nas Freguesias, tem sido um problema recorrente, na maioria das vezes, devido à falta de meios financeiros que possibilitem suportar os encargos da contratação de novos trabalhadores e, em muitos casos, os custos decorrentes dos próprios procedimentos concursais.

Artigo 17º. – Transferência de serviços para o interior

Na sequência e em concretização da Portaria nº. 208/2017, de 13 de julho, esta norma promove a identificação dos serviços públicos a transferir para a área geográfica abrangida por aquele diploma, dando concretização à descentralização dos serviços existentes, bem como dos que venham a ser criados no âmbito da Administração direta e indireta do Estado.



Trata-se de medida já prevista no artº. 196º. do OE 2020, inerente ao Programa de Coesão Territorial traçado pelo Governo e que prevê a deslocação de trabalhadores para zonas do interior do país, já delineadas no anexo à Portaria 208/2017, de 13 de junho.

Prevê-se a criação de medidas no prazo de 180 dias com vista à efetivação deste Programa, o qual poderá assumir relevância para as Freguesias do interior do país, caso possam vir a receber trabalhadores em situação de mobilidade geográfica.

Artigo 18º. – Duração da Mobilidade

Esta disposição corresponde, em tudo, ao que se encontra definido no artº. 18º. do OE de 2020, com os devidos ajustes temporais por referência ao ano de 2021 e à data da entrada em vigor do OE para este ano.

Tal como nos anos anteriores, as situações de mobilidade existentes à data da entrada em vigor da Lei OE e cujo termo ocorra durante o ano de 2021, podem, por acordo entre as partes e excecionalmente, ser prorrogadas até 31 de dezembro de 2021.

A indicada prorrogação é também aplicável às situações de mobilidade cujo termo ocorra até à data de entrada em vigor do OE 2021.

No caso do acordo de cedência de interesse público a que se refere o artº. 243º. da LTFP, a prorrogação da mobilidade depende, no caso das autarquias locais, de parecer favorável do presidente do órgão executivo.

As intenções de cessação de mobilidade ou de cedências de interesse público devem ser definidas e comunicadas aos respetivos serviços de origem previamente à preparação da proposta de orçamento.

Artigo 19º. – Remuneração na Consolidação da Mobilidade Intercarreiras

Esta disposição mantém em tudo igual o regime consagrado no OE de 2020, ou seja, a salvaguarda da aplicação das regras mínimas de posicionamento remuneratório nas situações de consolidação da mobilidade intercarreiras (artº. 99º.-A da LTFP) na carreira de técnico superior e na carreira especial de inspeção.

Artigo 21º. – Suplemento de Penosidade e Insalubridade

Prevê-se a definição das condições de atribuição deste suplemento remuneratório inerente à carreira geral de assistente operacional das áreas da higiene urbana e do saneamento das autarquias locais, através de decreto-lei, fixando-se o respetivo prazo de negociação e entrada em vigor do diploma, de modo a ter execução ainda no decurso do primeiro semestre de 2021.



A medida afigura-se manifestamente justa e premente atendendo às tarefas executadas por estes trabalhadores, não esquecendo o seu desempenho em plena época de pandemia.

Contudo, convirá ter presente que o Decreto-Lei 25/2015, de 6 de fevereiro, que define as condições de atribuição dos suplementos remuneratórios, aguarda, desde a sua publicação, um diploma que o aplique e adapte aos trabalhadores da administração local.

A realizar-se a aguardada adaptação, verificar-se-á um acréscimo de encargos para as Freguesias no que concerne às despesas com pessoal.

Artigo 22º. – Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho

Este artigo encontra-se na linha do previsto no artº. 22º. do OE 2019 e do artº. 22º. do OE 2020.

Prevê o acompanhamento da implementação do regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho nos órgãos e serviços da Administração Central, através de projetos e da partilha de boas práticas neste domínio.

Tal como já ocorria, tais objetivos deverão ser alcançados em articulação com as estruturas representativas dos trabalhadores.

Sublinhe-se que esta matéria assume também relevância na administração local tendo em conta que, no que concerne às Freguesias, verifica-se que muitas delas ainda não têm condições financeiras para dar integral cumprimento ao regime legal da higiene, saúde e segurança no trabalho.

Artigo 23º. – Reforço da Autoridade para as Condições do Trabalho

Este dispositivo estabelece o reforço de meios inspetivos da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) de molde a dotá-la da necessária capacidade operacional no futuro e, extraordinariamente, no âmbito da atual situação de pandemia.

O referido reforço será alcançado quer ao nível dos inspetores, quer dos técnicos superiores.

Registe-se que o artº. 4º. Lei 35/2014, de 20 de junho já prevê a atuação desta entidade fiscalizadora em diversos domínios do trabalho em funções públicas.

Artigo 24º. – Incentivos à Eficiência e à Inovação na Gestão Pública



Este artigo encontra-se na linha do previsto no artº. 23 do OE 2019 e do artº. 24º. do OE 2020, quanto à criação de incentivos e outros mecanismos de estímulo à inovação e à eficiência na gestão pública.

O nº. 1 da norma prevê a concretização da Estratégia de Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº. 55/2020, de 31 de julho e a transição digital, sempre com propósitos de maior eficiência e melhoria na qualidade dos serviços públicos

O nº. 2 volta a prever que podem ser criados por Portaria incentivos tendo por base os objetivos referidos.

Mantém-se a expressa referência à melhoria dos serviços públicos na resposta aos desafios da transição digital – reforçada ao longo de toda a Proposta – da demografia, das desigualdades e da ação climática.

No âmbito da modernização da Administração Pública e da prestação de serviços ao público, volta a acentuar-se o princípio da administração eletrónica, desta vez através da criação de um plano de ação que visa aprofundar o processo de transformação digital da Administração Pública e o uso das novas tecnologias, prevendo-se igualmente a monitorização das medidas a implementar.

O nº. 3 desta norma, à semelhança do que ocorria no OE de 2019 e no OE de 2020, refere expressamente que os incentivos criados pelo Governo podem ser aplicados à administração regional e local, mediante deliberação dos respetivos órgãos executivos, o que se afigura positivo e desafiante para as autarquias locais, que se debatem ainda com dificuldades de implementação de novos modelos e procedimentos, sobretudo, na área do digital.

Artigo 26º. – Qualificação e capacitação dos trabalhadores

O artº. 26º. do OE 2019 previa a implementação do Programa Qualifica AP, com o objetivo de dotar os trabalhadores da Administração Pública das qualificações e competências adequadas.

O artº. 26º. do OE de 2020 prevê o aprofundamento desse mesmo Programa.

Este preceito vem, de novo, prever o aprofundamento do aludido Programa, com o objetivo de dotar a Administração Pública de trabalhadores qualificados e com adequadas competências face às necessidades dos serviços e ao desenvolvimento das suas carreiras profissionais, prevendo ainda a implementação de programas de capacitação dos trabalhadores, incluindo os que têm funções dirigentes.



A norma continua a não fazer qualquer referência à administração local, sendo certo que no que se reporta às Freguesias registam-se ainda grandes carências ao nível da certificação escolar e/ou profissional, em particular, na carreira de assistente operacional, bem como ao nível das competências no que concerne ao uso de novas tecnologias, particularmente relevante no âmbito da modernização administrativa e da concretização do princípio da administração eletrónica.

Por outro lado, tendo em conta as novas competências e as diversas áreas de atuação das Freguesias, que acarretam uma gestão mais complexa e alargada e o domínio de variadas matérias, é fundamental que as mesmas possam dispor, também, de técnicos qualificados e capacitados para as auxiliar nesta tarefa, o que implica os necessários recursos financeiros.

Artigo 27º. – Programa de Estágios na Administração Pública

Prevê a abertura de um programa de estágios na Administração Pública central e local.

A criação deste tipo de Programas afigura-se positivo, como forma de aproximar os jovens ao trabalho em funções públicas e, em simultâneo, possibilitar algum apoio aos serviços, ainda que temporário, sobretudo, tendo em conta as carências existentes e a morosidade dos procedimentos concursais.

Na administração local, com especial carência de recursos humanos e meios financeiros para efetivar procedimentos concursais e contratações, estes Programas têm-se mostrado úteis pelas duas apontadas ordens de razão, sendo certo que o objetivo nunca poderá ser o de criar e manter postos de trabalho precários.

3. Outras Disposições sobre Trabalhadores

Artigo 28º. – Programas Específicos de Mobilidade e outros instrumentos de gestão

Esta norma corresponde ao texto do artº. 19º. do OE 2019 e ao do artº. 32º. do OE 2020.

O nº. 3 daquela última norma, através do qual se determina que nos programas específicos de mobilidade a mesma se opere por decisão do órgão ou serviço de destino, com dispensa do acordo do órgão ou serviço de origem, desde que assegurada a aceitação do trabalhador, encontra-se agora vertido no nº. 4 do artigo.

Acrescenta-se agora no nº. 5 que os órgãos ou serviços apresentam um planeamento da valorização dos seus profissionais nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental, salvaguardando-se um regime específico para o setor empresarial do Estado.



Artigo 30º. – Prémios de Desempenho

A norma permite a atribuição de prémios de desempenho até ao montante legalmente estabelecido e equivalente a até uma remuneração base mensal do trabalhador dentro da dotação inicial aprovada para o efeito, salvaguardando o previsto em IRCT e no Decreto-Lei 56/2019, de 26 de abril que contém o sistema de recompensa do desempenho dos trabalhadores do Departamento de Gestão da Dívida.

O regime fixado é, em tudo, igual ao constante do OE de 2020, mantendo-se ainda o regime específico para o setor empresarial do Estado.

Ao contrário do OE 2020, nenhuma referência é feita ao regime de valorização remuneratória por opção gestionária, o que faz crer que o mesmo vigorará sem quaisquer restrições.

Artigo 31º. – Exercício de Funções Públicas na Área da Cooperação

Corresponde à redação do artº. 34º. do OE 2020.

Este preceito prevê a possibilidade dos aposentados ou reformados com experiência relevante em áreas que contribuam para a execução de projetos de cooperação para o desenvolvimento, exercerem funções públicas na qualidade de agentes de cooperação, mediante um processo de recrutamento.

Continua a não ser explicitado o que deva entender-se por projetos de cooperação para o desenvolvimento, nem o que deva ser considerado como experiência relevante, sendo certo que se trata de norma que exceciona a proibição do exercício de atividade por parte dos reformados e aposentados.

Algumas Observações:

- a) Mantém-se a inexistência de norma que fixe limitações à contratação de trabalhadores nas autarquias locais;
- b) O diploma não contém qualquer regra referente ao valor do subsídio de refeição, pelo que se presume que se mantém o atual valor;
- c) O artº. 28º. do OE 2018 previa a aprovação de legislação própria relativa à carreira geral de assistente operacional. O Decreto-Lei de Execução Orçamental, no seu artº 137º. veio solucionar a questão inerente ao posicionamento remuneratório mínimo dos trabalhadores integrados nesta carreira, com vista à correção de distorções na Tabela Remuneratória Única.



A Proposta em análise nada refere quanto a esta matéria, ficando em dúvida se virá a ser criada legislação própria reguladora daquela carreira geral, ou se a regulação que se previa no OE 2018 se cingirá ao que consta do artº. 137º. do Decreto-Lei de Execução Orçamental, em matéria de correção de posicionamento remuneratório. Na realidade, a Proposta em análise alude apenas à regulação desta carreira geral no que concerne à atribuição do suplemento de penosidade e insalubridade.

e) Inexistência de qualquer norma limitadora da determinação do posicionamento remuneratório em procedimento Concursal.

Nota Final

As normas constantes da Lei do OE 2020 representaram a reposição integral dos direitos dos trabalhadores em funções públicas.

Na realidade, à data foram eliminadas as restrições ainda existentes no OE de 2019, traduzidas no pagamento das valorizações remuneratórias de modo faseado, na limitação ao valor do prémio de desempenho e nas regras de determinação da remuneração no âmbito do procedimento concursal.

Ao longo dos dois últimos anos e por força de tal reposição de direitos, são ainda inúmeras as Freguesias que apesar de o desejarem, não conseguiram, por carência de recursos financeiros, regularizar os seus colaboradores com vínculo precário, por total falta de verbas para assumir a globalidade dos encargos legais com esses trabalhadores após a sua regularização, o que inclui a remuneração, contribuições para a Segurança, encargos com a ADSE, seguros, serviços de higiene e saúde no trabalho.

Não pondo em causa a manifesta justeza da reposição de todos os direitos em matéria remuneratória – há muito desejada e reclamada - não deixaremos de observar, de modo reiterado, que os encargos que tal situação acarreta para grande parte das Freguesias e para os seus limitados orçamentos, sendo certo que o incumprimento de tais normas determina a responsabilização da entidade.

Por outro lado, sendo de aplaudir a estratégia de reforço da capacitação e qualificação dos trabalhadores em funções públicas, bem como todas as ações tendentes à modernização e digitalização da Administração Pública, ideias e planos que perpassam toda a Proposta sob apreciação, importa disponibilizar meios que permitam a sua concretização ao nível da administração autárquica, no caso, das Freguesias, em particular as que se situam no interior do país e onde se registam maiores dificuldades na implementação desta dinâmica.

4 – Aquisição de Serviços



Os arts 53º. a 58º. da Proposta mantêm a estrutura e o conteúdo dos arts 64º. a 70º. do OE de 2020, no que se reporta à regulação e limites impostos na celebração de contratos de aquisição de serviços

Assim:

Artigo 53. – Encargos com Contratos de Aquisição de Serviços

Esta disposição mantém o regime constante do artº. 64º. do OE 2020, com pequenos ajustes.

Excetuam-se agora dos limites impostos quanto a este tipo de contratos, a referência MFEEE 2022-2027 e o Portugal 2030.

Excetuam-se igualmente da aplicação da norma a referência a projetos de investimento no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social quando financiados através do REACT-EU.

Excluem-se também dos limites impostos, os encargos globais com contratos de aquisição de serviços financiados pela Lei da Programação Militar.

Esta norma continua a não ter aplicação à administração local, a qual dispõe de preceito próprio em matéria de contratos de aquisição de serviços

Artigo 55º. – Estudos, Pareceres, Projetos e Consultoria

Esta norma, à semelhança do que ocorre com o artº. 66º. do OE 2020, consigna o princípio segundo o qual os estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria e outros trabalhos especializados devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades.

Contudo, o referido princípio pode sofrer desvios em situações devidamente fundamentadas e excecionais e desde que demonstrada a impossibilidade de satisfação das necessidades por via interna.

Nos nº. 3 e 4 introduzem-se regras específicas referentes à aquisição de serviços em matéria de certificação eletrónica, modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica, bem como de serviços jurídicos.

Os nºs. 6 e 8 deste artigo elencam as aquisições de serviços que ficam excecionadas deste regime, alargando-se aos Programas cuja duração ocorrerá até 2027.



No que concerne às autarquias locais a aquisição de estudos e pareceres no setor local surge tratada com autonomia nos nºs 5 e 6 do artº. 57º., no âmbito da regulação dos contratos de aquisição de serviços.

Artigo 56º. – Contratos de Prestação de Serviços na Modalidade de Tarefa e Avença

Na Proposta continua a verificar-se o tratamento autónomo dos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença.

Mantém-se a exigência dos pressupostos para a celebração deste tipo de contratos por referência ao regime contido no artº. 32º. da LTFP.

Mantém-se igualmente a necessidade de parecer prévio vinculativo.

Os nºs 6, 7, 8 e 10 deste Artigo enunciam as aquisições de serviços que ficam excecionadas do regime consignado nesta norma.

O nº. 8 exceciona a aplicação da norma às autarquias locais, por força do regime específico contido no artº. 55º. da Proposta.

Artigo 57º. – Contratos de Aquisição de Serviços no Setor Local

Este Artigo contém o regime aplicável aos contratos de aquisição de serviços no setor local.

A norma tem redação igual à do artº. 68º. do OE de 2020, com os respetivos acertos em termos de datas a considerar.

Nesta disposição legal fixam-se limitações à celebração deste tipo contratual no que concerne à verificação dos inerentes encargos, por referência ao ano anterior. Por força do estipulado no nº. 3, nos cálculos dos valores englobam-se os compromissos assumidos.

O nº. 2 deste artigo continua a excecionar da sua aplicação os contratos de aquisição de serviços essenciais, a execução de projetos e atividades cofinanciados ou outros fundos de apoio, projetos e serviços de informática destinados à implementação do SNC-AP e, ainda, os resultantes das novas competências no âmbito da descentralização.

No nº. 4 fixa-se igualmente a possibilidade de dispensa dos limites constantes no nº. 1 do preceito, em situações excecionais devidamente fundamentadas.

Os nºs 5 e 6 regem a matéria inerente à aquisição de serviços de estudos, pareceres, projetos e consultoria, a suportar através de recursos próprios, com decisão a tomar



pelo órgão com competência para contratar e apenas em situações excecionais e de impossibilidade de recursos próprios da entidade.

O nº. 7 da norma fixa a necessidade de parecer prévio vinculativo do presidente do órgão executivo, para a celebração ou renovação deste tipo contratual, à semelhança do que resulta da Lei do OE 2020, bem como a verificação no âmbito do mesmo, dos requisitos inerentes à celebração destas modalidades contratuais.

Artigo 58º. – Atualização Extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços

A norma reproduz o artº. 70º. do OE 2020.

Permite-se – na medida do estritamente necessário e por referência à variação salarial global e ao aumento da RMMG - uma atualização extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços de limpeza e de serviços de refeitórios com duração plurianual celebrados em data anterior a 1 de janeiro de 2020, ou cujas propostas tenham sido apresentadas antes desta data e nos quais o fator mão-de-obra tenha sido o determinante na formação do preço contratual.

Deve observar-se que a redação do nº. 2 deste normativo se afigura manifestamente longa e suscetível de poder originar dúvidas quanto à sua aplicação, como anteriormente já o havíamos mencionado.

De facto, afigurar-se-ia como mais correto e perceptível que o nº. 2 do normativo referisse a definição através de Portaria dos procedimentos inerentes a tal atualização extraordinária, por referência às entidades abrangidas pela aplicação do artº. 51º. da Proposta e fosse criado um nº. 3 para de modo autónomo consignar que nas entidades constantes do artº. 2º. da Lei 73/2013, de 3 de setembro (no qual se incluem as autarquias locais) a necessária autorização para a atualização extraordinária é da competência do órgão executivo ou do respetivo presidente.

Nota Final:

Do conjunto de normas reguladoras da matéria referente à celebração e renovação de contratos de aquisição de serviços, em tudo idênticas ao regime consagrado na Lei do OE de 2020, parece resultar devidamente salvaguardada a autonomia das autarquias locais, no caso, das Freguesias.

5. Proteção Social e Aposentação ou Reforma

Artigo 58º.– Atualização Extraordinária de Pensões



Esta norma prevê um aumento extraordinário das pensões (de velhice, invalidez e sobrevivência atribuídas pela Segurança Social e pela CGA) no valor de 10,00 Euros, com efeitos a partir de 1 de agosto de 2021 e ainda a ser objeto de regulamentação.

A atualização extraordinária é aplicável às situações em que o montante global de pensão seja igual ou inferior a 1,5 vezes o IAS.

O montante da atualização extraordinária será incorporado no valor da atualização regular anual, efetuada em janeiro de 2021.

Fixa, como resulta da sua epígrafe, o objetivo do aumento dos rendimentos dos pensionistas e o combate à pobreza das pessoas idosas, através do reforço do valor das pensões mais baixas e da revisão das regras de atribuição do complemento solidário para idosos.

6. Finanças Locais

Nos **artigos 71º. a 98º.** da Proposta em apreciação encontramos várias disposições com relevância para as Freguesias – participação das autarquias nos impostos do Estado, participação variável no IRS,, remunerações dos eleitos das Juntas de Freguesia, transferências para as Freguesias de Lisboa acordos de regularização de dívidas, fundos disponíveis, transferências inerentes à descentralização e pagamentos em atraso, aplicação do sistema contabilístico, entre outros.

Neste âmbito destacamos:

a) O **artigo 72º. nº. 4** fixa em **237. 458.287,00 Euros** o montante global da subvenção geral para as Freguesias, ou seja, verifica-se um acréscimo de **8.746.229,00 Euros** em relação ao ano de 2020;

b) O **artigo. 74º.** fixa em **8.243 177** o valor afeto à remuneração dos eleitos das Juntas de Freguesia, ou seja, um valor exatamente igual ao fixado no ano de 2020.

Tais montantes continuam a ficar muito aquém do reivindicado pela ANAFRE aquando da Proposta de Lei OE para 2019 e para 2020.

Mantém-se a obrigatoriedade de comunicação à DGAL da opção dos eleitos em relação ao regime de exercício de funções, dentro de um determinado prazo.

A Lei mantém-se omissa no que concerne à possibilidade de todos os Presidentes de Juntas de Freguesia poderem exercer o seu mandato em regime de meio tempo, como anunciado pelo Governo no último Congresso da ANAFRE, cujo valor se estima em € 26.000.000,00.



c) O **artigo 75º**. fixa em **73. 865.608,00 Euros** o montante global a transferir para as Freguesias de Lisboa, registando-se assim um aumento de 701.152 em relação ao ano de 2020;

d) O **artigo 77º**. constitui uma transposição integral da redação do artº. 106º. da Lei OE 2020, no que concerne às obrigações assumidas pelos municípios no âmbito do processo de descentralização de competências;

e) O **artigo 78º**. (transcreve o artº. 107º. do OE 2020) refere-se aos fundos disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsetor local e consigna que no âmbito da aplicação da LCPA, em 2021 (tal como em 2020), são excluídas do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, ambos na sua redação atual, as autarquias locais que, a 31 de dezembro de 2020, cumpram as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, ficando dispensadas do envio do mapa dos fundos disponíveis através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) da DGAL, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte dos pagamentos em atraso;

f) O **artigo 82º**. reafirma a necessidade de confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais por aplicação do quadro legal fixado no artº. 31º.-A do Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho, à semelhança do que sucedia nos anteriores OE;

g) O **artigo 83º**. regula a matéria inerente às transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências da Administração Central para os Municípios;

h) O **artigo 84º**. relativo aos auxílios financeiros e cooperação técnica e financeira, corresponde à norma do OE 2020, mantendo, no seu nº. 3 a possibilidade de utilização de uma verba para ser utilizada em projetos de apoio à formação no âmbito da transição para o SNC-AP, a desenvolver por entidades que integrem o subsetor local, independentemente da sua natureza e forma;

i) O **artigo 94º**. dá cumprimento ao disposto no artº. 6º. do Decreto-lei 57/2019, de 30 de abril, ao fixar no anexo da Proposta as transferências de recurso dos municípios para as freguesias, para o ano de 2021. Constatamos que, das 2300 Freguesias que manifestaram em 2019, disponibilidade para assumirem as competências constantes da Lei 57/2019, apenas 600 as viram concretizadas;

...j) O **artigo 95º**. estabelece, no que diz respeito às deduções a realizar por virtude de dívidas, que as mesmas incidem sobre as transferências resultantes da Lei 73/2013, de



3 de setembro, com exceção do FSM, até ao limite de 20% do respetivo montante global, incluindo a participação variável no IRS e a participação na receita do IVA;

l) O **artigo 96º**. estabelece regras referentes aos acordos de regularização de dívidas das autarquias locais por referência à disciplina jurídica contida no Decreto-Lei 5/2019, de 14 de janeiro que estabelece a regularização das dívidas das autarquias locais no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais;

m) O **artigo 97º**. corresponde ao artº. 129º. do OE de 2020 e permite a incorporação do saldo de gerência, por recurso a uma revisão orçamental e após aprovação do mapa de fluxos de caixa;

n) O **artigo 98º**. constitui uma **norma específica e relevante para as autarquias locais** no âmbito da atual pandemia.

Este preceito autoriza desde logo o Governo a **prorrogar até 31 de dezembro de 2021**, os efeitos das normas excecionais e temporárias de resposta à pandemia aplicáveis às autarquias locais.

Visa a referida prorrogação assegurar a capacidade e celeridade de resposta das autarquias locais, garantir a prestação de serviços públicos junto dos cidadãos, promover a agilização de procedimentos e simplificar o regime financeiro aplicável.

Na aludida prorrogação incluem-se, designadamente, as normas referentes à realização das reuniões e sessões dos órgãos autárquicos, as medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais, bem como medidas de capacitação das mesmas na resposta à pandemia.

O nº. 4 refere que a concretização da autorização legislativa será realizada com audição prévia à Associação Nacional dos Municípios.

Tendo em conta que as normas em causa também se aplicam às Freguesias e a prática o confirma, deverá a ANAFRE ser ouvida.

7. Outras Disposições

Artigos 149º. a 157º.

Este conjunto de disposições preveem várias medidas tendentes a reforçar a prevenção na área da proteção civil, no combate a incêndios e inerente formação de bombeiros, disponibilização de habitação condigna aos profissionais deslocados, apoios à reconstrução de casas afetadas pelos incêndios, a defesa da floresta, operações de proteção e socorro, reforço de meios de combate a incêndios, entre outras, medidas



que se interligam e reforçam com o conjunto de legislação que tem vindo a ser publicada nestas áreas de atuação.

Trata-se de um conjunto de dispositivos que de forma positiva e tal como ocorreu no OE de 2020, vêm reforçar a estratégia nacional para uma proteção civil preventiva, a concretizar através de missões de proteção civil e formação de bombeiros, reforço dos meios de combate e procedimentos no âmbito da prevenção, supressão e estabilização de incêndios, consignando-se ainda uma simplificação quanto aos procedimentos contratuais a adotar nestes domínios.

O artº. 156º. prevê expressamente a autorização para que o ICNF, IP enquanto autoridade florestal nacional possa transferir para as autarquias locais, dotações inscritas no seu orçamento

De registar também a manutenção do regime excecional vertido no artigo 155º. em relação às redes de faixas de gestão de combustível, mediante a fixação de prazos para a execução de trabalhos, delimitação da ação dos municípios e proprietários e fixação de coimas.

Artigo 163º. – Autorização legislativa no âmbito da Chave Móvel Digital

O OE de 2020 procedeu a uma alteração à Lei 37/2014, de 26 de junho (Estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado **Chave Móvel Digital** - CMD, no sentido e reforçar a utilização da Chave Móvel Digital por parte dos cidadãos, fazendo-se equivaler juridicamente a apresentação dos dados em tempo real ao dos documentos originais, com a ressalva de que os terceiros disponham dos necessários meios eletrónicos.

O artº. 163º. vem autorizar o Governo a alterar o regime jurídico constante da referida Lei, com vista a permitir o desenvolvimento do sistema de autenticação CMD.

Trata-se de mais uma norma de reforço ao princípio da administração eletrónica e do uso destes meios por parte dos cidadãos, sempre de aplaudir, desde que garantida e devidamente salvaguardado o uso, tratamento e armazenamento dos dados pessoais de cada cidadão.

Artigo 164º. – Lojas e Espaços do Cidadão

Prevê as transferências para os Municípios que sejam entidade gestora de lojas de cidadão, de verbas a título de reembolso das despesas suportadas, até ao montante anual máximo de 6 000 000, ou seja, em valor igual ao constante do OE de 2020 (artº. 214º.).



Esta norma é, em tudo igual ao artº. 214 do OE 2020.

Sublinhe-se que na Proposta não encontramos qualquer menção/previsão de transferência para as Freguesias no que concerne à sua atuação no âmbito do Espaço Cidadão, apesar da Lei 50/2018, de 18 de Agosto consignar a descentralização das competências de instalação e gestão dos Espaços Cidadão da Administração Central para as Freguesias e muitas terem já aceite o exercício de tal competência em 2019 e em 2020.

O apoio financeiro às Freguesias no âmbito do exercício desta competência tem sido sistematicamente abordado e reclamado pelas mesmas, atendendo aos investimentos a realizar e ao facto dos protocolos a celebrar para o efeito com a AMA apenas preverem – de acordo com o transmitido - um diminuto apoio na área da formação dos trabalhadores a afetar a estes espaços.

Realce-se igualmente que o OE 2020, no seu artº. 215º., prevê a publicação de uma Portaria com vista à fixação de um valor, entre 5% e 20% de cada taxa cobrada por serviço em Espaços do Cidadão, como receita da respetiva entidade gestora, diploma este que, até ao presente, não foi publicado, com manifesto prejuízo para estas entidades, entre elas, as Freguesias.

Artigo 168º. – Substituição de Arquivos em Processos de Simplificação e Contenção de despesa

Esta norma contém uma previsão dirigida aos arquivos dos órgãos e serviços da Administração Central, não sendo despidendo que a mesma pudesse ser extensiva aos arquivos da administração local, com base em deliberação do respetivo órgão executivo.

Artigo 192º. – Pagamentos das Autarquias Locais ao Serviço Nacional de Saúde

Nesta matéria mantém-se a obrigatoriedade do pagamento pelas autarquias locais ao Serviço Nacional de Saúde das despesas resultantes da prestação de serviços médicos e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores.

Mantém-se igualmente o método de cálculo utilizado para o efeito, ou seja, o da capitação, resultante dos OE 2018, 209 e 2020, mantendo-se igualmente a respetiva fórmula, por referência ao número total dos trabalhadores registados no SIIAL

Os pagamentos ao SNS continuam a efetivar-se mediante retenção, pela DGAL, do FFF e até ao limite fixado no âmbito da Lei das Finanças Locais.

Persistem as reservas apontadas pelas Freguesias a esta contribuição das autarquias, sobretudo, face ao modo como deverá articular-se esta contribuição com o regime de contribuições para a Segurança Social e para a ADSE, sendo de registar que o recurso ao



programa de regularização extraordinária dos vínculos precários veio agravar todos estes encargos.

A retenção de tais verbas no FFF continua a ser muito penalizadora para as Freguesias, em especial para aquelas que dispõem de diminutos recursos financeiros e têm no FFF a sua principal – senão mesmo a única – fonte de receita.

Artigo 211º. – Centros de recolha oficial de animais e apoio à esterilização e à promoção do bem-estar animal

A verba a transferir para a administração local destinada ao investimento em centros de recolha oficial e apoio para melhoramento de instalações de associações zoófilas passa a ser de 5 150 000, por contraposição ao montante de 2 200 000 constante do artº. 311º. do OE 2020, o que se afigura positivo atenta a situação dos abrigos existentes para animais e a necessidade de criação de novos espaços, como ficou evidente ao longo dos vários episódios ocorridos e noticiados ao longo do corrente ano.

Mantém-se o dever das Juntas de Freguesia implementarem planos plurianuais de promoção do bem-estar animal, em articulação com os Municípios e Associações locais de proteção animal.

Mas a norma vai mais longe do que as anteriores sobre a matéria, prevendo o reforço do investimento nos hospitais veterinários universitários, o acesso a cuidados de bem-estar animal e o estabelecimento de parcerias com associações zoófilas.

Artigo 212º. – Provedor do Animal

Esta norma prevê a criação, em 2021, de um regime jurídico do Provedor do Animal, com o objetivo da defesa e prossecução dos direitos e interesses dos animais.

Artigo 214º. – Adoção do SNC-AP

Tal como ocorreu no OE 2020, esta norma consigna que a prestação de contas relativa ao ano de 2020 das entidades pertencentes às administrações públicas sujeitas ao SNC-AP pode ser efetuada no mesmo regime contabilístico adotado em relação às contas do ano de 2019.

Artigo 216º. – Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

Norma em tudo idêntica ao artigo 255º. da Lei OE 2019 e ao artº. 318º. do OE 2020.

Porém, ao contrário daqueles dispositivos, não são fixados os valores a que se reportam os nºs 1 e 2 do artº. 48º. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, para



efeitos de dispensa de visto do Tribunal relativamente a determinados tipos de contratos.

Artigo 217º. – Eliminação de Barreiras Arquitetónicas

Fixa a obrigatoriedade de todos os organismos da Administração Pública criarem rúbricas orçamentais aprovadas com as verbas necessárias ao cumprimento das regras de adaptação do respetivo património edificado no sentido de eliminação das referidas barreiras.

8. Disposições Fiscais

Esta matéria não tem sido objeto de análise pelo departamento jurídico da ANAFRE na apreciação às anteriores Propostas de OE.

Contudo, não deixaremos de referenciar o artº. 239º. da Proposta, ou seja, a alteração do regime de isenções do IMI, no que concerne à sua eventual repercussão nas receitas das Freguesias.

De recordar que nos termos do nº. 2 do artº. 23º. da Lei 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais) “ - *As freguesias são ouvidas antes da concessão, por parte do Estado ou dos municípios, de isenções fiscais subjetivas relativas aos impostos municipais referidos na alínea a) do número anterior, no que respeita à fundamentação da decisão de conceder a referida isenção, e são informadas quanto à despesa fiscal envolvida, havendo lugar a compensação em caso de discordância expressa da respetiva freguesia*”.

9. Alterações Legislativas

a) Alteração à Lei 13/2020, de 7 de maio

Este diploma legal estabelece medidas fiscais, alarga o limite para a concessão de garantias no âmbito da pandemia da doença COVID-19

Através das alterações propostas, consagra-se, com efeitos temporários, uma isenção de IVA para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto COVID-19 que passa agora a abranger as instituições científicas e de ensino superior, quanto a reagentes e no âmbito dos protocolos celebrados com o Estado.

É alargado o prazo de vigência do diploma até 30 de abril de 2021.



Nesta matéria têm sido inúmeras as dúvidas e dificuldades evidenciadas pelas Freguesias na aplicação prática do diploma em vigor e na falta de informação e esclarecimento por parte da Autoridade Tributária.

10. Disposições finais

Estabelece que o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020 é prorrogado até 1 de janeiro de 2022.

Em Conclusão:

A ANAFRE regista, positivamente, as propostas significativas no que diz respeito à autonomia da administração local, em particular, na ausência de restrições especiais de contratação de pessoal e da gestão dos recursos financeiros. Bem como a manutenção da valorização remuneratória dos trabalhadores das autarquias locais, sendo a gestão dos quadros de pessoal e a gestão dos serviços um dos pilares do respeito pelo princípio constitucional da autonomia local. Apreciação positiva a qual é reforçada verificando-se a inclusão das Freguesias na norma de exclusão do âmbito subjetivo da aplicação da LCPA.

Assinalamos, como apreciação global positiva, o aumento global das transferências financeiras para as Freguesias de 2020 para 2021, e se situar esse crescimento em 5%, por aplicação do artº. 5º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro (republicada).

Verificamos como negativa a não inclusão da verba necessária que permita o alargamento do regime de meio tempo para todos os Presidentes de Junta de Freguesia que neste momento se encontram no regime de não permanência.

Nos termos supra descritos, é este o Parecer da ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias.

Lisboa, 4 de novembro de 2020