



# ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2016»

## P A R E C E R

O Conselho Diretivo da ANAFRE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS – reunido no Alvito, Beja, no dia 19 de fevereiro do ano corrente, apreciou a PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2016, especialmente no que tange às normas que regulam a gestão e os meios financeiros das Freguesias.

Desta análise, resultaram as seguintes constatações e comentários sugestivos:

### ORÇAMENTO DO ESTADO/2016

#### A - PERSPETIVA JURÍDICA

##### 1 – Análise às disposições relativas aos trabalhadores das autarquias locais

- **Art. 17º** - *Prorrogação de efeitos (Carreira e estatuto remuneratório)*

Mantêm-se os efeitos dos artigos 38º a 45º da Lei 82-B/2014, de proibição de quaisquer valorizações remuneratórias e/ou progressões na carreira, referindo que estas últimas deverão ser reintroduzidas até 2018. Determina também o valor do trabalho extraordinário (com diferenciação entre os trabalhadores cujos horários de trabalho são até 35h/semanais).

#### Nosso parecer:

- *Não decorrendo para o Estado qualquer ónus, é opinião da ANAFRE que deveria ser ripristinada, no âmbito da presente Proposta de Lei, a norma do nº 4 do Art. 52º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de setembro, no quadro do princípio da autonomia do poder local.*



- *Relativamente ao trabalho extraordinário, verifica-se uma injustiça quanto à redução dos acréscimos aos trabalhadores até 7h/diárias e 35h/semanais, em comparação com trabalhadores com horários superiores.*

- **Art. 18º** - *Estratégia plurianual de combate à precaridade*

Apesar da referência adensada à “Administração Pública”, resta-nos sempre uma dúvida quanto às intenções do legislador, em seu espírito, pretender abranger a “Administração Local” naquele conceito.

**Nosso parecer:**

- *A intenção de travar combate contra a precaridade no emprego não deixa de ser uma medida plausível.*
- *Salienta-se a dificuldade, devido à ausência de recursos humanos e técnicos, de um elevado número de freguesias efetuarem o levantamento de informação estatuído*

- **Art. 19.º** - *Pagamento do subsídio de Natal*

Mantêm-se o pagamento do Subsídio de Natal por duodécimos, embora se reconheça o regime transitório em 2016, até que seja prevista legalmente a possibilidade de opção pelo trabalhador.

**Nosso parecer:**

- *O regime aplicado ao pagamento deste subsídio, qualquer que ele seja, não provoca nenhum impacto na vida pública, nem produz efeito oneroso no deficit do Estado.*
- *Considera a ANAFRE que, aos trabalhadores em funções públicas, a exemplo do que se verifica no setor privado, deve ser concedida a faculdade de optarem pelo pagamento em prestações duodecimais ou pagamento em prestação única, a efetivar no mês de novembro.*



- **Art. 21º - Duração da mobilidade**

Mantêm-se os pressupostos do OE 2015, com a alteração quanto ao órgão competente que emite parecer, no caso das Autarquias Locais, deixando de ser o órgão executivo, passando a ser o presidente do órgão executivo.

**Nosso parecer:**

– *Alteração favorável à simplificação da gestão dos serviços.*

- **Art. 29º – Gestão de trabalhadores nas autarquias locais e demais entidades da administração local**

São eliminadas quaisquer normas especiais, restritivas, à contratação de trabalhadores nas Autarquias Locais, bem como à imposição de reduções, remetendo-se para o quadro da legislação geral, em vigor, a possibilidade de recrutamento.

Mantêm-se o reporte de informação trimestral à DGAL da evolução do número de trabalhadores e sanção de retenção nas transferências do OE, até 20%, pelo incumprimento neste reporte.

**Nosso parecer:**

– *Regista-se a evolução relativamente ao OE 2015, no quadro do aprofundamento do princípio constitucional da autonomia das Autarquias Locais, no âmbito da gestão dos seus recursos humanos.*

– *Salienta-se a dificuldade, devido à ausência de recursos humanos e técnicos, de um elevado número de freguesias efetuarem o reporte no SIIAL e a preocupação quanto à aplicação de retenções, defendendo-se um regime simplificado de reporte único anual.*

- **Art. 33º – Contratos de Prestação de Serviços**

É eliminada a obrigatoriedade de redução, prevista no disposto no nº 1 do artigo 2º, e no artigo 4º da Lei 75/2014, e considera-se que o valor pago em 2016, para renovação



de contratos ou novas contratualizações com o mesmo objeto, não pode ser superior ao pago em 2015.

Mantêm-se os pressupostos de necessidade de parecer prévio à celebração ou renovação de contratos, sendo o mesmo, no caso das Autarquias Locais, da responsabilidade do presidente do órgão executivo.

#### **Nosso parecer:**

- *Alteração favorável à simplificação da gestão dos serviços.*
- *Do ponto de vista da operacionalização julga-se conveniente a possibilidade de um parecer prévio anual para todos os contratos de prestação de serviços.*

- **Art. 42º** - *Fundos disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsector local*

No âmbito da aplicação da LCPA, é definido que os fundos disponíveis a serem considerados passam a ter como referência as verbas dos seis meses seguintes (e não de três). Não está prevista qualquer exceção para as freguesias.

#### **Nosso parecer:**

- *As reservas das freguesias quanto à aplicação da LCPA são sobretudo com as dificuldades, de cumprimento da obrigação de reporte, na ausência de recursos humanos e técnicos para tal;*
- *Desta forma, e considerando que ao abrigo da Lei 73/2013, às freguesias não é possível o recurso ao crédito (com exceção do financiamento de tesouraria até ao montante de 10% do FFF e liquidado no mesmo ano civil), conseqüentemente não está prevista a possibilidade de contrair dívida, não se justificando a aplicação deste instrumento legislativo;*
- *Ainda assim, entende a ANAFRE que as freguesias de maior dimensão, e conseqüentemente de maior volume orçamental e maior capacidade de recursos possam atender ao reporte desta informação, mas importa criar uma exceção para as freguesias que se enquadram no âmbito do regime simplificado do POCAL.*



- **Art. 100º** - *Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais ao Serviço Nacional de Saúde*

Mantêm-se, no essencial, as normas do Orçamento de Estado para 2015, mas alterando a regra geral para a aplicação do regime de capitação (31,22% do custo *per capita* do SNS, que se estima situar no montante de 284,70€/por trabalhador) ou pelo regime de faturação dos custos efetivos, sendo que, para a aplicação deste regime, as autarquias locais têm 10 dias úteis, após publicação da presente lei, para reportar, através do SIIAL, o número de utente do Serviço Nacional de Saúde (e não o número de identificação fiscal como até aqui) dos trabalhadores registados no sistema a 1 de janeiro de 2016.

O pagamento, em ambos os casos far-se-á através de retenção das transferências do OE, registando-se, pela primeira vez, a aplicação de um limite travão de 20% na retenção (previsto no artigo 34º da Lei 73/2013) mantendo-se o crédito a favor do Serviço Nacional de Saúde, caso exista, nas retenções das transferências seguintes.

#### **Nosso parecer:**

- *A ANAFRE continua a ter reservas quanto à natureza desta contribuição das autarquias locais, mormente em função da equidade entre contribuições da administração central versus contribuições da administração local. Além das muitas dúvidas sobre o universo dos trabalhadores no seu âmbito de aplicação e da forma como se articula esta contribuição com o regime de contribuições para a ADSE, que importam, num futuro próximo, ficarem definitivamente esclarecidas.*
- *Não obstante, registamos na proposta a inserção de um limite-travão à retenção, o que para muitas freguesias se considera essencial. Este limite, em nosso entendimento, deveria, no caso específico das freguesias, ser de apenas 5% das transferências do FFF, na medida em que em muitas das freguesias, esta é a única receita que possibilita o exercício das suas competências e funcionamento das mesmas.*



- **Art. 176º e Art.177º** – *Alteração à Lei 169/99 de 18 de setembro e alteração à Lei 75/2013 de 12 de setembro*

Registamos, com satisfação, a inserção da proposta da ANAFRE possibilitando o aumento do número de eleitos em regime de permanência (tempo inteiro e/ou meio tempo) nas juntas de freguesia, em função da sua dimensão e volume orçamental.

Regista-se, também, de forma positiva, em coerência com o Art. 173º e em linha com anterior proposta da ANAFRE, a possibilidade, com esta alteração, de subdelegação de competências do presidente da junta em qualquer dos vogais ou em titulares de cargos de direção intermédia (caso existam).

#### **Nosso parecer:**

- *As freguesias foram sujeitas à reorganização administrativa que ditou, para grande número delas (o que foi bem evidente nas freguesias de Lisboa), não só o aumento da sua dimensão como o aumento das suas competências próprias e delegadas e dos recursos a serem geridos, observando os princípios gerais do equilíbrio orçamental e demais obrigações de sustentabilidade das suas respetivas finanças.*
- *Em situações diversas, esta descentralização de competências foi acompanhada de transferência de trabalhadores dos municípios para as freguesias. Entende a ANAFRE que, considerando tais circunstâncias, deve o legislador, do mesmo modo que o fez para os municípios contemplá-lo para as freguesias, permitindo o aumento justificado do número de eleitos necessários em regime de permanência (a tempo inteiro ou a meio tempo), gerir esse regime em função da sua dimensão e do seu próprio orçamento, vem dar possibilidade de cumprimento ao princípio da proximidade e execução das suas competências próprias e legalmente ou administrativamente delegadas.*
- *Importa notar que as alterações propostas não têm impacto no défice do Estado português, uma vez que está estabelecido que os encargos anuais delas decorrentes serão suportados pelos orçamentos da freguesia, não podendo a respetiva remuneração ultrapassar 12% do valor total geral da receita constante na conta de gerência do ano anterior nem do valor inscrito no orçamento em vigor.*



## B - PERSPETIVA FINANCEIRA

### 1 - Análise das disposições relativas a transferências financeiras

- **Art. 40º - Montantes da participação das autarquias locais nos impostos do Estado**

Prevê o Art. 40º nº 7 o montante de € 266.822.891, repartido da seguinte forma:

- a) € 186 296 969, relativo ao Fundo de Financiamento de Freguesias;
- b) € 3 105 577, relativo à majoração prevista no nº 2 do artigo 8º da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro;
- c) € 69 650 361, relativo às transferências para o município de Lisboa previstas no nº 2 do artigo 17º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, alterada pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto;
- d) € 7 769 984, a distribuir pelas freguesias referidas nos nºs 1 e 2 do artigo 27º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de janeiro, e 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, e 132/2015, de 4 de setembro, para satisfação das remunerações e dos encargos dos presidentes das juntas que tenham optado pelo regime de permanência, a tempo inteiro ou a meio tempo, deduzidos dos montantes relativos à compensação mensal para encargos a que os mesmos eleitos teriam direito se tivessem permanecido em regime de não permanência, que sejam solicitados junto da DGAL através do preenchimento do formulário eletrónico próprio até ao final do 2º trimestre de 2016.

### O FFF/2016 e a Nova Lei das Finanças Locais

Ora, o artigo 85º da Lei das Finanças Locais (Lei 73/2013, de 3 de setembro), no seu nº 2, determina o seguinte:

*«Nos anos de 2014 e 2015, o montante das transferências para as freguesias corresponde ao valor transferido em 2013 ou, em caso de agregação, à soma dos valores transferidos para as freguesias agregadas».*

Assim, embora registamos como nota positiva a atualização de 1,23% das transferências previstas no FFF e na sequência do esgotamento da aplicabilidade desta norma transitória da LFL, o cumprimento desta lei determinaria a elaboração, em 2015, da regulamentação prevista para no nº 3 do artigo 38º: “A ponderação atribuída a cada um dos critérios referidos nos números anteriores é definida em diploma próprio”, conforme também estatui do nº 1 do artigo 85º: “O regime de transferências para as freguesias previsto no artigo 38º inicia a sua vigência no ano de 2016.”

Importa também referir que ao nível do FFF temos assistido, ao longo dos últimos anos, a uma supressão de valores do FFF às freguesias com a sistemática suspensão e não aplicação das normas da anterior LFL, o que contribuiu para uma participação das freguesias nos recursos públicos cada vez menor.

Efetivamente, o “princípio constitucional de justa repartição de recursos”, tem sido largamente abandonado, conforme poderemos verificar pelos quadros seguintes:



**Gráfico 1 – Peso do FFF no montante global do OE**

	Valor Absoluto (€)	Valor Relativo (%)
O.E. 2000	43 447 076 092	0,3188
FFF 2000	138 530 556	
O.E. 2001	45 482 990 947	0,3375
FFF 2001	153 500 594	
O.E. 2002	47 169 627 222	0,3602
FFF 2002	169 927 974	
O.E. 2003	63 169 039 411	0,2787
FFF 2003	176 045 381	
O.E. 2004	78 781 959 085	0,2342
FFF 2004	184 508 333	
O.E. 2005	83 161 672 109	0,2279
FFF 2005	189 484 786	
O.E. 2006	89 783 009 685	0,2159
FFF 2006	193 842 936	
O.E. 2007	97 239 211 462	0,1993
FFF 2007	193 842 936	
O.E. 2008	121 944 353 823	0,1625
FFF 2008	198 218 007	
O.E. 2009	161 234 323 831	0,1291
FFF 2009	208 128 907	
O.E. 2010	153 510 732 588	0,1380
FFF 2010	211 843 202	
O.E. 2011	177 735 977 343	0,1089
FFF 2011	193 639 454	
O.E. 2012	188 575 308 918	0,0976
FFF 2012	184 038 450	
O.E. 2013	183 748 889 524	0,1002
FFF 2013	184 038 450	
O.E. 2014	172 054 989 466	0,1055
FFF 2014	181 538 325	
O.E. 2015	140 151 634 614	0,1313
FFF 2015	184 038 450	
Proposta O.E. 2016	133 703 683 147	0,1392
FFF 2016	186 096 969	

**Quadro 1: Comparativo de valores absolutos do OE e do FFF**

ANO	FUNDO DE FINANCIAMENTO DAS FREGUESIAS		
	Aplicação da Lei das Finanças Locais	Orçamento de Estado	DIFERENÇA (LFL-OE)
2008	199,9 M €	198,2 M €	1,7 M €
2009	220,1 M €	208,1 M €	12,0 M €
2010	227,4 M €	211,8 M €	15,6 M €
2011	226,7 M €	193,6 M €	33,1 M €
2012	204,8 M €	184,0 M €	20,8 M €
2013	224,5 M €	184,0 M €	40,5 M €
2014	184,0 M €	181,5 M €	2,5 M €
2015	202,1 M €	184,0 M €	18,1 M €
<b>Total de FFF não transferido</b>			<b>144,3 M €</b>

### Quadro 2: Montantes globais da aplicação da LFL vs montantes OE

Como verificamos pelos quadros anteriores, assistimos a uma degradação do financiamento das freguesias, por via FFF, os quais não podem ser exclusivamente justificados pela necessidade de “ajustamento financeiro”.

Num quadro pós-saída do Programa de Assistência Financeira, não pode também a ANAFRE deixar de reivindicar a expectativa de aplicação em 2016, do regime previsto no Art. 36º da LFL, através da distribuição proporcional do FFF, do montante equivalente a 2% da média aritmética simples das receitas do IRS, IRC e IVA (descontado das receitas consignadas) que atingiria cerca de 200,8M€.

#### Nosso parecer:

- *Perante estas evidências, e num quadro de constante asfixia financeira das freguesias, seria expectável que em 2016 o Fundo de Financiamento das Freguesias resultasse da distribuição total dos recursos previstos no artigo 36º da Lei das Finanças Locais e cujo montante ascenderia a 200,8M€.*

**Remuneração e encargos dos eleitos de freguesia, previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de janeiro, e 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**



Sobre as verbas previstas na alínea d) do nº 7 do Art. 40º, registamos que não corresponde ao montante potencial da despesa ali registada, mas sim a um valor relativo à execução de anos anteriores – € 7 769 984,00.

Relativamente às remunerações, não faz sentido que exista um prazo para informar o regime de funções dos eleitos, não respeitando, na nossa opinião, o princípio da autonomia local, na medida em que a lei confere ao presidente a competência para decidir o regime de funções, não impondo qualquer data para tal decisão porque, também esta, pode ser tomada pelos órgãos da freguesia a qualquer tempo, durante o ano.

A norma, tal como vem redigida, é limitativa, vedando a possibilidade da alteração do regime, em toda a sua extensão temporal e não contempla o valor potencial da despesa - € 8 281 814,00.

#### **Nosso parecer:**

- *Propõe-se que a via de comunicação esteja permanentemente disponível para preenchimento pelas freguesias e produza efeitos imediatamente a seguir a essa comunicação.*
- *Propõe-se que o montante destinado à remuneração e encargos com os eleitos seja de € 8 281 814,00.*

#### **Em conclusão:**

A ANAFRE regista, positivamente, as alterações 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.

Assinalamos, como apreciação global positiva, o acolhimento na presente proposta de lei da reivindicação da ANAFRE, possibilitando o aumento do número de eleitos em regime de permanência nas juntas de freguesia, em função da sua dimensão e capacidade orçamental. Bem como, em consequência, a possibilidade, com esta



alteração, de subdelegação de competências do presidente da junta em qualquer dos vogais ou em titulares de cargos de direção intermédia (caso existam).

Mas, quanto às transferências financeiras indicadas no OE/2016 não se pode deixar de sublinhar a necessidade de uma maior justiça na repartição de recursos financeiros, e em resultado apreciar negativamente a insuficiente participação deste montante no âmbito do Orçamento Geral do Estado.

Nos termos supra descritos, é este o parecer, por unanimidade, do Conselho Diretivo da ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, reunido a 19 de fevereiro, em Alvito, Beja.