



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«Proposta de Lei n.º 100/XIII/3.ª (GOV) - **Aprova o Orçamento do Estado para 2018**»

P A R E C E R

A Comissão Coordenadora do Conselho Diretivo da ANAFRE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS – reunida na sede da Junta de Freguesia de Viseu, no dia 6 de novembro do ano corrente, apreciou a PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2018, 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.

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

ORÇAMENTO DO ESTADO/2018

A - PERSPETIVA JURÍDICA

1 – Análise às disposições relativas aos trabalhadores das autarquias locais

- **Artº 19º** - *Valorizações remuneratórias*

Esta norma assinala a eliminação progressiva das restrições remuneratórias permitindo, sem efeitos retroativos, os acréscimos remuneratórios resultantes das alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório.

Igualmente prevê o descongelamento das carreiras, repondo a sua progressão, estipulando graduações e mudanças de nível ou escalão.



Regra de ouro é a que se fixou para as situações em que, não tendo existido avaliação do desempenho segundo os ditames dos sistemas de avaliação de desempenho, aos trabalhadores será atribuído um ponto por cada ano não avaliado, ou menção qualitativa equivalente.

É também no alinhamento deste articulado que se determina o visto prévio favorável do dirigente máximo do órgão executivo, quando se trate de promoções por mérito, mudanças de categoria ou posto e graduações.

Nosso parecer:

- *Concordamos com o modelo de valorização remuneratória proposto pois se ajusta ao quadro do princípio da autonomia do poder local.*
- *Admitimos, porém, que da aplicação das visadas normas, possam resultar eventuais injustiças entre os trabalhadores alvo de progressão na carreira ou a quem seja consolidada a mobilidade intercategorias ou intercarreiras.*
- *Releva-se a justeza que, em geral, sustentou as medidas preconizadas.*
- *Todavia, considerando os encargos que se precipitarão sobre as Freguesias e seus limitados orçamentos e que, sobre elas, pesa o dever do cumprimento (sob pena de nulidade, responsabilidade civil, financeira e disciplinar dos seus autores), cumpre-nos invocar uma especial ponderação quanto à aplicação faseada deste imperativo legal.*
- **Artº 22º - Pagamento de trabalho suplementar ou extraordinário**

Este artigo repõe o regime constante da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovado pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho, no que concerne ao acréscimo do valor da retribuição horária na prestação de trabalho suplementar ou extraordinário.



Nosso parecer:

- *A reposição do regime de pagamento do trabalho suplementar ou extraordinário, ajusta-se ao quadro do princípio da autonomia do poder local, o que merece a nossa concordância.*
- *Remete-se para a observação já produzida quanto às dificuldades infligidas aos magros orçamentos de muitas Freguesias a quem compete suportar tal aumento nas remunerações com o pessoal.*
- *Porque, nesta proposta, salvo especiais exceções, se não encontra qualquer norma que restrinja a contratação de trabalhadores nas autarquias locais, uma vez mais se reconhece o respeito pelo princípio da autonomia do poder local.*
- *Igualmente se sublinha a inexistência de norma de combate à precariedade, o que nos permite alimentar a expectativa da produção, nos próximos tempos, de diploma legal que estabeleça um programa específico de regularização de vínculos precários nas autarquias locais, na sequência da recolha de informação levada a efeito pela DGAL.*
- **Artº 25º - Programas Específicos de Mobilidade**

Prevedo a possibilidade de mobilidade de trabalhadores para estruturas específicas que venham a ser criadas em áreas transversais a toda a Administração Pública, é mantida a aplicação do Artº 153º, nº 1 da LTFP (remuneração na mobilidade), apenas no âmbito de programas específicos de mobilidade devidamente autorizados, com a observância da transferência de verbas para fazer face aos encargos com as inerentes remunerações.

Nosso parecer:

- *Trata-se de uma norma que, apesar de idêntica ao Artº 23º do OE 2017 dele se afasta pela ausência das condicionantes remuneratórias.*



- *Dado que a norma alude à transversalidade a toda a Administração Pública, acreditamos que as autarquias serão abrangidas pelos anunciados programas.*
- *Importa, porém, clarificar quais os programas específicos que vão ser criados, em que termos e o valor das verbas a transferir.*

- **Artº 26º - Duração da Mobilidade**

Consagra um regime de exceção relativamente às situações de mobilidade existentes, permitindo que, por acordo, se verifique a sua prorrogação até 31 de dezembro de 2018.

Exigindo-se, para tal, a emissão do parecer prévio, no caso das autarquias locais, essa faculdade é concedida ao presidente do órgão executivo.

Adita uma nova norma com a disposição de que os órgãos e serviços que beneficiem do atrás disposto devem definir as intenções de cessação de mobilidade e comunicar as mesmas aos respetivos serviços de origem antes da preparação da proposta de orçamento.

Nosso parecer:

- *As alterações introduzidas facilitam e simplificam a prestação dos serviços autárquicos.*
- **Artº 55º - Contratos de aquisição de serviços no setor local e empresas locais**

Sobressaindo da Secção IV, de forma inovatória, esta norma do PLOE 2018, contrariando o que tem sucedido em anos anteriores, traduz um preceito próprio para a Administração Local em sentido amplo, isto é, autarquias locais, entidades intermunicipais e empresas municipais.



Mantém-se a norma travão advinda dos anos anteriores, com a excepcional possibilidade de dispensa, prevista no seu nº 3, nos termos da legislação aí prevista.

Nosso parecer:

- *Norma relevante na medida em que exceciona da sua aplicação:*
 - *os contratos de aquisição de serviços essenciais;*
 - *a execução de projetos e atividades co-financiados e outros fundos de apoio;*
 - *os serviços de informática destinados à implementação do SNC-AP;*
 - *os resultantes das novas competências, no âmbito da descentralização.*
- *As aludidas alterações são favoráveis à simplificação dos atos de gestão dos serviços.*
- **Artº 65º** - *Fundos disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsetor local*

No âmbito da aplicação da LCPA, o nº 5 deste artigo prevê que, em 2018, serão excluídos do âmbito de aplicação da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, ambos na atual redação, os municípios que, a 31 de dezembro de 2017, cumpram o limite da dívida total previsto no artigo 52º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

Nosso parecer:

- *Não se compreende por que não foi prevista qualquer exceção para as freguesias.*



- *As reservas das freguesias quanto à aplicação da LCPA são, sobretudo, respeitantes às 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 nº 73/2013, às freguesias não é possível o recurso ao crédito (com exceção do financiamento de tesouraria, até ao momento de 10% do FFF e liquidado no mesmo ano civil), consequentemente, não está prevista a possibilidade de contrair dívida, não se justificando a aplicação deste instrumento legislativo.*
- *Ainda assim, entende a ANAFRE que o nº 5 do Artº 65º deverá passar a ter a seguinte redação:*

«Em 2018, são excluídas do âmbito de aplicação da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, ambos na sua redação atual, as freguesias que cumpram as obrigações de reporte para o Tribunal de Contas e a DGAL e os municípios que, a 31 de dezembro de 2017, cumpram o limite da dívida total previsto no artigo 52º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual».

- **Artº 138º** - *Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais ao Serviço Nacional de Saúde*

Prevê-se que, em 2018, as autarquias locais paguem ao ACSS, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores um determinado montante.

Mantém-se a regra da aplicação do método de capitação (31,22% do custo per capita do SNS, publicado pelo INE, que se estima situar-se no montante de € 284,70/por trabalhador).

O pagamento ao SNS efetivar-se-á através de retenção, pela DGAL, das transferências do FFF, registando-se a aplicação de um limite travão de 20% na retenção (previsto no



artº 34º da Lei nº 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 muitas 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 reembolsos à ADSE, que importam, num futuro próximo, ficaram definitivamente esclarecidas.*
- *Não obstante, registamos como positivo na proposta, a regra de aplicação do regime de capitação e 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 freguesias, esta é a receita que possibilita o exercício das suas competências e funcionamento das mesmas.*
- ***Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)***

Considerando ser matéria conexas às questões orçamentais e financeira, alertou a ANAFRE o Governo para a necessidade de estabelecer um quadro de formação às freguesias, o maior conjunto das micro-entidades, às quais se aplica o regime simplificado do SNS-AP a partir do dia 1 de janeiro de 2018.

Assim, apesar de não serem normas constantes da presente proposta em análise, entendemos importante referir a necessidade de aprovação de norma habilitante para



estabelecer formas de cooperação técnica e financeira que permita desencadear aquele importante plano de formação aos trabalhadores e aos eleitos locais.

Nosso Parecer:

Aditar artigo à proposta de Orçamento de Estado para 2018 com a seguinte redacção:

“Alteração à PL OE 2018 - Artigo 74.º - Auxílios financeiros e cooperação técnica e financeira

1 – [...].

2 - [...].

3 – [...].

4 - A verba prevista no n.º 1 pode ainda ser utilizada para projetos de apoio à modernização da gestão autárquica, designadamente para apoio à formação no âmbito da transição para o SNC-AP, desde que desenvolvidos por entidades que, independentemente da sua natureza e forma, integram o subsetor local, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, e que constem da última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada pela autoridade estatística nacional.”

- ***Delegação de competências próprias do presidente da junta de freguesia***

O Orçamento do Estado para 2016 introduziu uma alteração ao regime jurídico das autarquias locais habilitando a possibilidade de subdelegação de algumas competências da junta de freguesia delegadas no presidente da junta de freguesia nos demais vogais do executivo, agilizando a gestão daquelas autarquias locais e correspondendo de forma mais adequada ao novo regime de exercício de funções também aprovado no Orçamento do Estado para 2016.



No entanto, não ficou contemplada a possibilidade de delegação de quaisquer competências próprias do presidente de junta de freguesia, mantendo-se um regime diferenciado face aos municípios.

Nosso Parecer:

- *Aditar artigo à proposta de Orçamento de Estado para 2018 que altere o Artº 17º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado em anexo à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis nºs 25/2015, de 30 de março, 52/2015, de 9 de junho, e 69/2015, de 16 de julho, e 7-A/2016, de 30 de março, passando a ter a seguinte redação: **O presidente da junta de freguesia pode delegar as suas competências próprias em qualquer dos vogais, com exceção das previstas nas alíneas a), b), c), e), f), j), k), n), o), q), r), s), t) e v) do n.º1 e no n.º 2 do Artº 18º.***



B - PERSPETIVA FINANCEIRA

1 - Análise das disposições relativas a transferências financeiras

- **Artº 61º** - *Montantes da participação das autarquias locais nos impostos do Estado*

Prevê o Artº 61º nº 5 o montante de € 197 775 207, integrando no Fundo de Financiamento de Freguesias a antiga majoração prevista no nº 2 do Artº 8º da Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro.

- **Artº 63º** - *Remuneração dos eleitos das juntas de freguesia*

O montante de € 8 003 084 a distribuir pelas freguesias referidas nos nºs 1 e 2 do Artº 27º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, 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 de formulário eletrónico próprio, até ao final do primeiro trimestre de 2018.

- **Artº 64º** - *Transferências para as freguesias do município de Lisboa*

O montante global de transferências para as freguesias do município de Lisboa previstas no Artº 17º da Lei nº 56/2012, de 8 de novembro, alterada pela Lei nº 85/2015, de 7 de agosto, é de € 73 685 514.



O FFF/2018 e a Nova Lei das Finanças Locais

Ora, o Artº 85º da Lei das Finanças Locais (Lei nº 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 1,5% das transferências previstas no FFF para 2018 (após uma actualização de 2,87% em 2017 e 1,23% em 2016), na sequência do esgotamento da aplicabilidade desta norma transitória da LFL, o cumprimento desta lei determinaria a elaboração, desde 2015 da regulamentação prevista para no nº 3 do Artº 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 Artº 85º: *“O regime de transferências para as freguesias previsto no Artº 38º inicia a sua vigência no ano de 2016.”*.

Urge referir a expectativa da revisão da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que está a ser preparada em grupo de trabalho desde o início deste ano, e que permitiria repor a justiça na repartição de recursos financeiros que, reiteradamente, temos vindo a reclamar.

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 de normas da anterior LFL, o que contribuiu para uma menor participação das freguesias nos recursos públicos do que seria ditado pela LFL.

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	
FFF 2000	138.530.556	0,3188
O.E. 2001	45.482.990.947	
FFF 2001	153.500.594	0,3375
O.E. 2002	47.169.627.222	
FFF 2002	169.927.974	0,3602
O.E. 2003	63.169.039.411	
FFF 2003	176.045.381	0,2787
O.E. 2004	78.781.959.085	
FFF 2004	184.508.333	0,2342
O.E. 2005	83.161.672.109	
FFF 2005	189.484.786	0,2279
O.E. 2006	89.783.009.685	
FFF 2006	193.842.936	0,2159
O.E. 2007	97.239.211.462	
FFF 2007	193.842.936	0,1993
O.E. 2008	121.944.353.823	
FFF 2008	198.218.007	0,1625
O.E. 2009	161.234.323.831	
FFF 2009	208.128.907	0,1291
O.E. 2010	153.510.732.588	
FFF 2010	211.843.202	0,1380
O.E. 2011	177.735.977.343	
FFF 2011	193.639.454	0,1089
O.E. 2012	188.575.308.918	
FFF 2012	184.038.450	0,0976
O.E. 2013	183.748.889.524	
FFF 2013	184.038.450	0,1002
O.E. 2014	172.054.989.466	
FFF 2014	181.538.325	0,1055
O.E. 2015	140.151.634.614	
FFF 2015	184.038.450	0,1313
O.E. 2016	133.920.367.044	
FFF 2016	186.096.969	0,1390
O.E. 2017	143.854.670.194	
FFF 2017	191.657.399	0,1332
Proposta O.E. 2018	129.327.984.507	
FFF 2018	197.775.207	0,1529

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 €
2016	200,8 M €	186,3 M €	14,5 M €
2017	210,4 M €	191,7 M €	18,7 M €
2018	208,9 M €	197,8 M €	11,1 M €
Total de FFF não transferido			188,6 M €

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”.

Anos após-saída do Programa de Assistência Financeira, não pode também a ANAFRE deixar de reivindicar a expectativa de aplicação em 2018, do regime previsto no Artº 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 208,9M€.

Nosso parecer:

- *Perante estas evidências, e num quadro de constante asfixia financeira das freguesias, seria expectável que em 2018 o Fundo de Financiamento das freguesias resultasse da distribuição total dos recursos previstos no Artº 36º da Lei das Finanças Locais e cujo montante ascenderia a 208,9M€.*



- **Remuneração e encargos dos eleitos de freguesia, previsto nos n^{os} 1 e 2 do Art^o 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**

Relativamente ao montante de € 8 003 084 a distribuir pelas freguesias referidas nos n^{os} 1 e 2 do Art^o 27^o da Lei n^o 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n^o 7-A/2016, de 30 de março, 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, 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 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 previsão 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 será reforçada na especialidade verificando-se a inclusão das freguesias na norma de exclusão do âmbito subjectivo da aplicação da LCPA, em caso de cumprimento dos reportes necessários ao Tribunal de Contas e à DGAL, bem como a cooperação técnica e financeira de suporte à formação para disseminação do novo SNC-AP.

Assinalamos, como apreciação global positiva, o acolhimento da integração no Fundo de Financiamento de Freguesias das verbas relativas à antiga majoração prevista no nº 2 do Artº 8º da Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro, que se traduz num crescimento líquido do fundo de 3,2%, apesar do aumento global das transferências financeiras para as freguesias de 2017 para 2018 se situar no crescimento em 1,5%.

No entanto, ainda quanto às transferências financeiras indicadas no OE/2018 não podemos 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, da Comissão Coordenadora do Conselho Diretivo da ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, reunido a 6 de novembro na sede da Junta de Freguesia de Viseu.