



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PROPOSTA DE LEI Nº 254/XII/4ª (GOV) – ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2015»

P A R E C E R

O Conselho Diretivo da ANAFRE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS – reunido em Lisboa, no dia 24 de outubro do ano corrente, apreciou a PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2015 em toda a sua extensão mas dedicando especial atenção às normas que, específica e diretamente, se aplicam às Freguesias.

Desta análise, resultaram as seguintes constatações:

ORÇAMENTO DO ESTADO/2015

A - PERSPETIVA JURÍDICA

1 - Manutenção do *status quo*

Tendo em conta que os normativos seguintes não sofreram alterações substanciais, a ANAFRE mantém, quanto a eles, a opinião formulada a propósito do O.E. para 2014. Revisitando o Parecer da ANAFRE, ao tempo formulado, passamos a extrair, complementando:

Cap. III – Disposições relativas a trabalhadores do setor público, aquisição de serviços, proteção social e aposentação ou reforma

Secção I – Disposições aplicáveis a trabalhadores em funções públicas

- **Art.º 35.º** - *Pagamento do subsídio de Natal*

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 déficit 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.



- Aceite o argumento aduzido, impor-se-á a suspensão, durante o ano de 2015, da vigência da norma constante da parte final do n.º 1 do art.º 151.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas / LTF, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 junho – considerando a direta conexão do art.º 12.º da Lei n.º 11/2013, de 28 de janeiro com o art.º 240.º da Proposta.

- **Art.º 38.º - Proibição de valorizações remuneratórias**

Mantendo-se a proibição de valorizações remuneratórias e outros acréscimos, com a salvaguarda a que alude o n.º 3 deste preceito, é...

Nosso parecer que,

- Esta imposição legal atenta contra o princípio da autonomia local que o Artº 6º da CRP consagra.

- Por outro lado, não decorrendo para o Estado qualquer ónus, é opinião da ANAFRE que deveria ser repristinada, no âmbito da presente Proposta de Lei, a norma do n.º 4 do Artº 52º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de setembro que dispunha nos seguintes termos:

- *«O reconhecimento de Desempenho excelente em três anos consecutivos confere ainda ao trabalhador, no ano seguinte, o direito a cinco dias de férias ou, por opção do trabalhador, à correspondente remuneração.»*

- Com a revogação desta norma, pela Lei 66-B, de 31 de setembro (LOE/2013), nos seus n.ºs 4, 5 e 6, perdeu-se a oportunidade de fazer justiça aos trabalhadores que se distinguem pelo seu (des)empenho, oportunidade que não está afastada, antes prevista no n.º 5 do Art.º 126º da LGTFP (Lei nº 35/2014, de 20 de junho), onde se dispõe que:

- *«A duração do período de férias pode ainda ser aumentada no quadro de sistemas de recompensa do desempenho, nos termos previstos na lei ou em regulamentação coletiva de trabalho.»*

Ora, como nem todas as Freguesias reúnem condições para estabelecer Acordos Coletivos de Trabalho, fica instituída uma flagrante desigualdade de tratamento dos trabalhadores das diversas Freguesias.

- **Art.º 39.º - Atribuição de prémios de desempenho**



No que atenta ao espírito e conteúdo da presente norma, que de novo nada traz, a ANAFRE reporta-se ao “**nosso parecer**” emitido a propósito da norma anterior, porque colhe idêntica fundamentação,

- **Art.º 48º - Prioridade no recrutamento**

A presente norma suscita que se observe quanto à sua alínea **c)** onde se prevê, no respeitante às prioridades a observar, que pode incidir sobre:

c) «... *estagiários que tenham obtido aproveitamento com avaliação não inferior a 14 valores no Programa de Estágios profissionais na Administração Central e no Programa de Estágios na Administração Local.*»

Nosso parecer:

- O Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 134/2014, de 8 de setembro, institui o Programa de Estágios na Administração Pública, resultando do n.º 2 do art.º 2.º a sua aplicação à administração local através de diploma próprio, documento que aguarda publicação em Diário da República (Projeto DL 309/2014).

Secção V – Aquisição de serviços

- **Art.º 74º - Contratos de aquisição de serviços**

Nosso parecer:

- Para a aquisição de serviços está prevista (e a ela anda ligada) a publicação anual de Portaria própria que deve regular os termos e a tramitação do inerente processo, do qual se destaca a emissão de “*parecer prévio favorável*” das Autarquias.

- Todos os anos se anuncia a publicação de tal Portaria.

Recorrentemente, as Autarquias vêm-se obrigadas a socorrer-se da Portaria da Administração Central por falta da publicação de Portaria que, expressamente, lhes seja dirigida.



2 - As alterações relevantes introduzidas

Cap. III – Disposições relativas a trabalhadores do setor público, aquisição de serviços e aposentação ou reforma

Secção I - Disposições aplicáveis a trabalhadores em funções públicas

- **Art.º 42.º** - *Determinação do posicionamento remuneratório*

Perante os dispositivos desta norma, o empregador público não pode propor uma posição remuneratória superior à auferida relativamente aos trabalhadores detentores de uma prévia relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, incluindo a possibilidade de posicionamento em nível e posição remuneratórios virtuais na nova carreira, quando a posição auferida não tenha coincidência com as posições previstas nesta carreira.

Nosso parecer (e dúvida):

Sem esquecer que o XIX Governo Constitucional confirmou a intenção de proceder à revisão das remunerações (TRU) das carreiras para as quais se justifique criar condições de valorização remuneratória ...

- Estamos em crer que serão tomadas medidas legislativas ou regulamentares necessárias para o cumprimento da norma estatuída na alínea c), do n.º 1, do art.º 42.º in fine. Ou seja, sempre que se verifique alteração de posição ou de nível remuneratórios, relativamente à remuneração atual auferida pelo trabalhador. Registe-se, porém, a dúvida.

Secção III – Admissões de pessoal no sector público

- **Art.º 62.º** - *Gestão de pessoal nos municípios em equilíbrio e nas restantes entidades da administração local*

Entende a ANAFRE que o legislador introduziu, em todo o corpo da presente norma, uma preocupação dominante: impedir o aumento da massa salarial em relação ao ano transato – 2014.

Esta preocupação, mostrando-se essencialmente dirigida aos Municípios e, quanto a estes, àqueles que se encontram em situação de carência financeira, é, por força do estatuído no n.º 6 do mesmo dispositivo, aplicada às Freguesias:



«6 - As restantes entidades da administração local ficam impedidas de, no ano de 2015, aumentar a despesa com pessoal e aquisições de serviços a pessoas singulares.»

E, assim sendo, colhe, da parte da ANAFRE, o seguinte:

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.

Em situações diversas, esta descentralização de competências foi acompanhada de transferência de trabalhadores dos Municípios para as Freguesias, inclusive não coincidindo com o início do ano orçamental de 2014.

- Entende a ANAFRE que, considerando tais circunstâncias, deve o legislador excepcionar as Freguesias do mesmo modo que o fez para os Municípios, permitindo o aumento justificado da massa salarial.

- Por isso, impõe-se a integração de uma previsão legal similar à da alínea **b)** do **nº 7** da norma do **Art.º 62º** aqui em apreciação.

– Para esse efeito, propõe-se a seguinte redação:

«Art. 62º

[...]

7 - Para efeitos do disposto nos números anteriores não relevam os aumentos da despesa com pessoal que decorram de um seguintes factos:

a) Decisão legislativa ou judicial;

b) Assunção pelo município de pessoal necessário para assegurar o exercício de atividades objeto de transferência ou contratualização de competências da administração central para a administração local;

c) Assunção de despesas com pessoal que decorram dos respetivos processos de dissolução e da internalização das atividades do município.

d) Assunção, pela freguesia, de pessoal necessário para assegurar o exercício de atividades objeto de transferência, delegação ou contratualização de competências dos Municípios para as Freguesias»



- **Art.º 64.º** - *Controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais*

Dispõe o n.º 1 do citado normativo que os **MUNICÍPIOS em equilíbrio financeiro devem respeitar o disposto nos números seguintes na abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público por tempo indeterminado ou a termo**, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, **destinados a candidatos que não possuam um vínculo de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecido**.

O órgão deliberativo, sob proposta do respetivo órgão executivo, pode autorizar a abertura de procedimentos concursais a que se refere o **Art.º 64.º**, desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos aí previstos.

De referir, ainda, que o «*disposto no presente artigo é diretamente aplicável às autarquias locais das regiões autónomas*», segundo o disposto no seu **n.º 6 do Art.º 64.º**.

Nosso Parecer (e dúvida):

- A expressão utilizada pelo legislador deve ser entendida no sentido de incluir, no âmbito de aplicação do normativo, os Municípios das Regiões Autónomas em situação de equilíbrio financeiro e também as Freguesias.

Cap. X – Outras disposições

- **Artigo 152.º** - *Pagamento das Autarquias Locais ao Serviço Nacional de Saúde*

Dispõe esta norma que, entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2015, as autarquias locais são obrigadas a transferir para o orçamento da ACSS, um montante equivalente a 50% do montante afeto em 2014.

E que, a partir de 1 de julho, haverão de transferir um montante equivalente aos **custos efetivos** com as prestações de saúde e despesa de medicamentos, operando-se, no apuramento e faturação, nos seguintes moldes:



1. As Autarquias reportam à DGAL, até 30 de abril de 2015, através do SIIAL, os números de identificação fiscal dos respetivos trabalhadores;
2. Compete à DGAL comunicar e assegurar à ACSS o acesso aos dados;
3. Trimestralmente ACSS remete autarquias fatura discriminada de todos os encargos com os respetivos trabalhadores no mesmo período;
4. ACSS comunica trimestralmente à DGAL o montante faturado a cada autarquia;
5. Caso a autarquia discorde do valor faturado deve apresentar reclamação junto da ACSS;
6. Até recebimento da primeira faturação será transferido um montante equivalente a 50%, sem prejuízo do respetivo acerto de contas.

Nosso Parecer (e dúvida):

- A falta de comunicação de dados ou reporte insuficiente face ao total de trabalhadores registados no SIIAL a 1 de janeiro de 2014, determina a aplicação do método de capitação^(a) para o apuramento do montante devido, o que pode revelar-se muito penalizante se não for previsto um mecanismo de prévia comunicação e alerta para o facto.

- Além disso, interrogamo-nos sobre a determinação do valor percentual indicado – 31,22% - para o qual não foi encontrado qualquer referencial.

- Por outro lado, deixamos interrogada a legitimidade da transferência de 50% do montante afeto em 2014, sendo certo que esse montante não assenta em qualquer correspondência real.

- Questão pertinente é, também, a que abrange Freguesias que firmaram acordos de capitação^(a) com a ADSE e são duplamente penalizadas, entendendo a ANAFRE que deve ser feita distinção entre estas e as outras, isentando-as de um dos pagamentos, relativamente a cada trabalhador.

^(a)**Acordos de capitação** – Montante a pagar por cada autarquia corresponde ao valor resultante da multiplicação do número total de trabalhadores registados no SIIAL a 1 de janeiro de 2014 por **31,22%** do custo per capita do SNS publicado pelo INE.

- Esta temática é fonte destas e outras dúvidas, designadamente, no que respeita à legitimidade da retenção no FFF e quanto aos montantes, aos prazos de cumprimento e às exigências impostas às Freguesias que estabeleceram Acordos de Capitação.



O ORÇAMENTO DE ESTADO

B – PERSPETIVA FINANCEIRA

O Fundo de Financiamento das Freguesias

Perspetivemos, agora, a proposta de OE/2015 no que se dispõe quanto ao Fundo de Financiamento das Freguesias.

Capítulo IV – FINANÇAS LOCAIS

Art.º 85.º - Montantes da participação das autarquias locais nos impostos do Estado

- Prevê o Art.º 85.º, n.º 6, alínea a) da proposta, que o Fundo de Financiamento das Freguesias, no OE/2015, é de 184 038 450 €.
- Prevê, ainda, na alínea b) a majoração do valor do FFF para as Freguesias que se agregaram – voluntariamente – na sequência da apresentação da pronúncia da Assembleia Municipal, no montante de 3 067 931 €.
- Na sua alínea c) prevê o montante 68 507 242,31 € relativo às transferências para as freguesias do Município de Lisboa previstas no n.º 2 do art.º 17.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, a deduzir diretamente às receitas do Município de Lisboa nos termos do art.º 86.º da proposta.
- E na sua alínea d) prevê o montante de 6 503 793 € relativo aos regimes de funções previstos no art.º 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

O FFF/2015 e a Nova Lei das Finanças Locais

Ora,

O Art.º 85.º da nova Lei das Finanças Locais, no seu n.º 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, e embora possamos registar como nota positiva o cumprimento desta norma transitória da LFL, podemos também concluir que o valor do FFF do ano anterior (2014), que deveria corresponder segundo a mesma norma ao valor de € 184 038



450,00 não foi cumprido. Valor ao qual deveria ser acrescido o montante de € 3 067 931,00, resultante da majoração em 15% das freguesias “agregadas livremente”, totalizando € 187 106 381,00.

O valor do FFF de 2014 foi diminuído em cerca de 1,3%, violando, claramente, a previsão legal supra mencionada.

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:

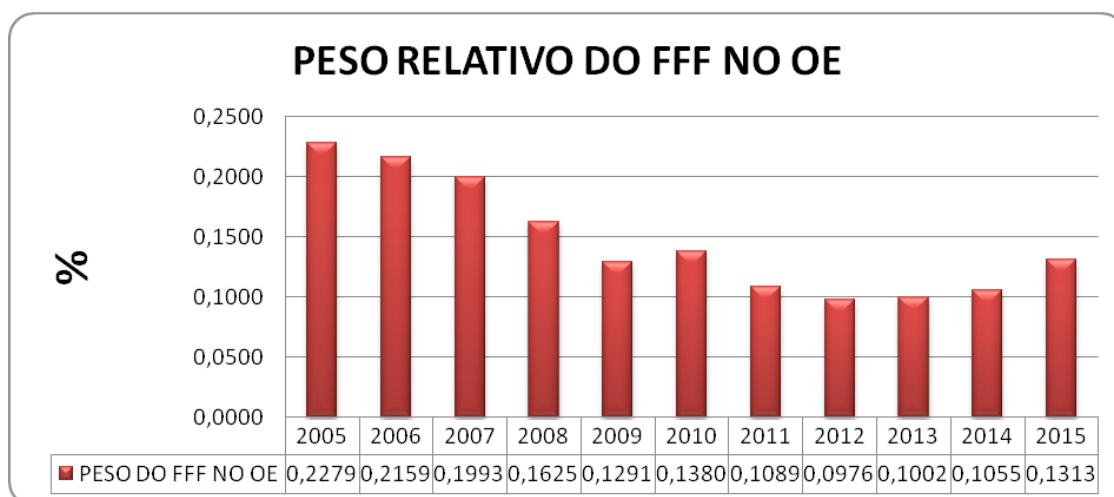


Gráfico 1 – Peso do FFF no montante global do OE



	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	
Proposta O.E. 2015	140.151.634.614	0,1313
FFF 2015	184.038.450	

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 €
Total de FFF não transferido			126,2 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”.

Num quadro de saída do Programa de Assistência Financeira, não pode também a ANAFRE deixar de reenvindicar a aplicação já em 2015, do regime previsto no Art.º 36.º da LFL, através da distribuição proporcional do FFF/2015, do montante equivalente a 2% da média aritmética simples das receitas do IRS, IRC e IVA (descontado das receitas consignadas) que atingiriam já cerca de 202 140 000 €.

Nosso parecer:

Perante estas evidências, e num quadro de constante asfixia financeira das freguesias, impõe-se em 2015:

- Um FFF que resulte da distribuição total do previsto no artigo 36º da LFL, e cujo montante ascende a 202.140.000,00€
- À reposição dos valores não transferidos no ano orçamental de 2014, cujo montante ascende a 2.500.000,00€

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 n.º 6 do art.º 85.º, registamos que não corresponde ao montante potencial da despesa ali registada, mas sim a um valor relativo à execução de anos anteriores – 6.503.793,00€

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 á remuneração e encargos com os eleitos seja no montante de 8.281.814,00€.

- **Art.º 96º - Redução do endividamento**

Prevendo este dispositivo que o aumento da receita do IMI, por via da avaliação dos prédios urbanos, reverta para o Fundo de Apoio Municipal – FAM – cumpre-nos interrogar o legislador sobre se considerou que 1% dessa recolha é receita própria das Freguesias, que nos parecem, uma vez mais, desconsideradas.

No seguimento de mesmo raciocínio, deixamos questionada a norma do nº 6 da mesma norma pois se verifica que, nela, apenas se menciona que a AT informará os Municípios e a DGAL sobre o aumento dessa receita, esquecendo que as Freguesias são, igualmente, parte interessada nessa informação.



Em conclusão

Assinalamos, como positivo, o acolhimento na presente Proposta de Lei do parecer de 2014 da ANAFRE, quanto aos valores indicados no OE/2014 como devidos às Freguesias passíveis de majoração, e retirados às restantes freguesias, mas não pode deixar de sublinhar a necessidade de uma maior justiça na repartição de recursos financeiros, em resultado da cada vez menor participação deste montante em função do Orçamento Geral do Estado.

A ANAFRE regista que a «Proposta de Lei nº 254/XII/4ª (GOV) – Orçamento do Estado para 2015» mantêm no essencial as medidas do ano 2014, não se registando alterações significativas, em particular no que diz respeito à autonomia da administração local, nomeadamente nas restrições à contratação de recursos humanos e nos recursos financeiros.

Nestes termos, entende o Conselho Diretivo da ANAFRE emitir **PARECER DESFAVORÁVEL.**