



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Proposta de Lei n.º 109/XV/2.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2024

PARECER

I– Disposições Gerais

1. Disposições Preliminares

Artigo 2º – Valor Reforçado

Mantém-se a consagração do valor reforçado da Lei que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2024, a qual prevalece sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário e obriga todas as entidades indicadas no art.º 2º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, no qual se incluem as autarquias locais.

O nº. 3 da norma, que ressalva a aplicação do regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR, **daqueles desenvolvidos ao abrigo da Lei Quadro das entidades reguladoras, das relativas à programação das infraestruturas e equipamentos de segurança e as relativas às Leis de programação militar e das infraestruturas militares, já aprovadas em 2023. (Ver, a propósito, a anotação ao Art.º 37º).**

Artigo 6º – Transferência do património edificado

A propósito destas disposições de âmbito patrimonial, deveria ser aproveitada a oportunidade para ser revista a redação do Art.º 17º, nº2 do Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público) depois do seu aditamento pelo Art.º 25º da Lei Orgânica nº 2/2023, de 18 de agosto (Aprova a lei de infraestruturas militares), porquanto não parecem devidamente destrinchados os vários tipos de domínio público e, conseqüentemente, salvaguardada a possibilidade da desafetação do domínio público das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais depender somente das deliberações dos respetivos órgãos competentes.

A possível interpretação de que a desafetação, em tais casos, ficaria dependente de *“despacho do membro do Governo responsável pelo património imobiliário público”* e, *“quando se trate de um domínio público específico, por despacho do referido membro do Governo e dos membros do Governo responsáveis pela gestão do domínio público em questão”* parece viciada de inconstitucionalidade.



Artigo 8º Alterações orçamentais
Alínea b) n.º 17 do art.º 8, Autarquias Locais
Alínea e) n.º 17 do art.º 8, Instituições sem fins lucrativos

O Governo fica autorizado a transferir o montante equivalente ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) efetivamente suportado no âmbito de projetos financiados exclusivamente pelo PRR.

Aplicação mais direcionada a Municípios, as Freguesias não podem recorrer a financiamento.

Artigo 10º – 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, da **Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C, I.P.)** da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), em matéria de contribuições e impostos e resultantes da não utilização ou utilização indevida de Fundos Europeus **(Nº1)**.

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) (Nº4).

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 nº 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.

Realce-se que face à proposta de alteração à Lei nº. 73/2013, de 2 de setembro (RFALEI), constante do Art.º 190º do texto sob análise, verifica-se que, através da alteração ao nº. 10 do Art.º 78º deste regime legal, a retenção prevista passa de 10% para 20% das transferências correntes, o que penalizará em muito as Freguesias.



2. Disposições Relativas à Administração Pública

Como nota prévia, sublinha-se, uma vez mais, o facto de as Freguesias, em especial as do interior do país, continuarem a debater-se com uma enorme carência de recursos humanos e, em especial, de recursos humanos qualificados, para exercer funções em determinados setores de atividade, devido à falta de incentivos e de meios financeiros que possibilitem suportar os encargos da contratação de novos trabalhadores, ao que se alia os encargos decorrentes dos próprios procedimentos concursais.

Neste sentido, seria relevante equacionar um novo Programa de Estágios na administração local, à semelhança do concretizado para a administração central do Estado.

Por outro lado, a criação de novos Programas de Estágio na administração local afigurar-se-ia como 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.

Neste domínio desaparecem do texto da Lei as normas constantes da **LOE2023**, referentes ao suprimento de necessidades permanentes dos serviços públicos e combate à precariedade, bem como a relativa à preferência de instalação de serviços no interior. **Desaparece também o importante dispositivo relativo à remuneração na consolidação da mobilidade intercarreiras, constante do Art.º 16º da LOE2023.**

Regista-se, nesta sede, a eliminação dos Art.ºs 16º e 18º da LOE 2023, reguladores, respetivamente, da remuneração na consolidação da mobilidade intercarreiras e dos objetivos comuns de gestão dos serviços públicos.

Tal significa, no tocante à eliminação do Art.º 16º, que **deixa de existir uma norma que defina e salguarde a aplicação das regras mínimas de posicionamento remuneratório resultantes de procedimento concursal, nas situações de consolidação da mobilidade intercarreiras (Art.º 99º-A da LTFP)** na carreira de técnico superior e na carreira especial de inspeção, sendo certo que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas não contém qualquer dispositivo sobre a matéria.

Pelo que se afigura imperioso, sob pena de voltar a existir um vazio legal sobre a matéria, que **tal norma seja mantida na Lei do OE 2024**, até que possa vir a ser incluída,



como desejável, no texto da LTFP, sendo certo que a anunciada alteração a este diploma legal (Art.º 194º da Proposta) não a contempla.

À semelhança do que já sucedera na Lei orçamental para 2023, foram suprimidas as normas da Lei OE de 2023 alusivas à promoção da segurança e saúde no trabalho, à promoção da inovação e da digitalização na gestão pública, e do programa de estágios na Administração Pública.

Sublinhe-se que estas matérias continuam a assumir relevância na administração local tendo em conta que, no que concerne às Freguesias, verifica-se que muitas delas ainda não têm condições financeiras quer para dar integral cumprimento ao regime legal da higiene, saúde e segurança no trabalho, quer no que diz respeito a uma conveniente e necessária e adequada informatização dos serviços.

Por outro lado, seria igualmente relevante uma previsão legal quanto à incessantemente reclamada criação de um diploma específico e simplificado de recrutamento de trabalhadores para as autarquias locais, que tornasse célere e menos oneroso o procedimento concursal de seleção, tendo em conta que a Portaria em vigor regula, na sua essência, os procedimentos da Administração Central. Agora que o Governo, através do Art.º 194º da presente Proposta de Lei, pretende obter autorização para alterar a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, afigura-se uma excelente oportunidade para o fazer.

Desaparecem também as referências aos prémios de desempenho constantes do Art.º 20º da LOE23.

Regista-se a eliminação do texto da Proposta de Lei de uma norma que fixe os limites do valor dos prémios de desempenho a atribuir aos trabalhadores em funções públicas, pelo que deverá ser devidamente clarificado se a sua atribuição continuará a vigorar, mas agora sem quaisquer restrições.

O mesmo ocorre em relação ao regime de valorização remuneratória por opção gestonária que, supõe-se, vigora sem quaisquer restrições.

Verifica-se, igualmente, a eliminação da norma (art.º 33º da LOE 2023) que previa a criação e um plano de formação profissional certificado em matéria de direitos humanos direcionado a todos os setores da administração local que desempenhem funções de atendimento ao público.

Muito embora tal Programa tenha sido previsto para o ano de 2023 e englobasse a administração local, não consta que o mesmo tenha tido execução neste setor da administração pública.



Artigo 15º – Mobilidade

Esta disposição corresponde, em tudo, ao que se encontra definido no Art.º 15º da Lei do OE de 2023, com alteração da epígrafe.

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 2024, podem, por acordo entre as partes e excecionalmente, ser prorrogadas até 31 de dezembro de 2024 (nº1).

A indicada prorrogação é também aplicável às situações de mobilidade cujo termo ocorra até à data de entrada em vigor da LOE 2024 (nº2).

No caso do acordo de cedência de interesse público a que se refere o Art.º 243º. da LTFP, a prorrogação da mobilidade depende, no caso das autarquias locais, de parecer favorável do presidente do órgão executivo (nºs 3 e 4).

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 (nº 5).

3. Outras Disposições sobre Trabalhadores

Artigo 17º – Programas Específicos de Mobilidade e outros instrumentos de gestão

Esta norma corresponde ao texto do Art.º 19º da LOE 2023.

Artigo 18º– Exercício de Funções Públicas na Área da Cooperação

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 deve 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.

Artigo 24º - Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial

Mantém-se o normativo com referência às pessoas coletivas de direito público que abrangem as autarquias locais, atentos ao disposto no seu **nº 5** e a menção da necessidade de ser assegurado o cumprimento das regras de equilíbrio financeiro aplicáveis. Como referido abaixo, este referencial deve ter em conta as condições materiais de que as autarquias realmente dispõem.



Artigo 25º - Vinculação dos trabalhadores contratados a termo colocados nas autarquias locais

Este preceito mantém o regime consagrado na Lei nº. 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o OE 2021, no que se reporta à possibilidade de vinculação dos trabalhadores contratados a termo e colocados nas autarquias locais, desta vez fazendo expressa referência à conclusão do processo de descentralização.

Nesse sentido, sem prejuízo da manutenção da corrente norma, para os trabalhadores afetos às competências transferidas, a ANAFRE propõe que seja criada para as Freguesias um novo programa específico de integração dos trabalhadores precários ainda existentes.

Notas:

Muito embora se afigure como manifestamente justa – sobretudo na atual situação de um enorme aumento dos preços – a atualização das remunerações dos trabalhadores em funções públicas, bem como do subsídio de refeição devido, não poderemos deixar de realçar, uma vez mais, que tal aumento de encargos, aliado aos restantes na área dos recursos humanos, designadamente, seguros, higiene e segurança no trabalho, contribuições para a Segurança Social e ADSE, não é comportável para grande parte das Freguesias e para os seus exíguos orçamentos, sendo certo que o incumprimento de tais normas determina a responsabilização da entidade.

Bastará, para tanto, equacionar o aumento decorrente da atualização da remuneração base dos trabalhadores em funções públicas.

Não será de mais acentuar que ao longo dos 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.

Importa, por isso, disponibilizar meios financeiros adequados e suficientes que permitam à administração autárquica, no caso, às Freguesias, suportar tal aumento de encargos.

Assim, os aumentos já anunciados para 2024 consomem uma parte significativa do aumento do Fundo de Financiamento das Freguesias, sendo justo exigir do Governo uma compensação financeira para as Freguesias Portuguesas.



4. Aquisição de Serviços

Artigo 36º – Encargos com Contratos de Aquisição de Serviços

Ao contrário do ocorrido nos anos precedentes, a norma referente aos encargos com os contratos de aquisição de serviços deixa de ser apenas remissiva para as disposições da LOE do ano anterior.

Desse modo, volta a surgir uma disposição que fixa a percentagem do acréscimo permitido para os contratos de aquisição e serviços e outras regras limitadoras a observar na celebração desta tipologia contratual.

Nesta matéria, deve registar-se a enorme contradição resultante da redação dos nºs 5 e 6 do artigo.

Com efeito, o nº. 5, ao delimitar a aplicação da norma, procede a uma remissão genérica para os órgãos, serviços e entidades previstos no art.º 1º da LTFP, no qual se incluem as autarquias locais.

Porém, o nº. 6 do preceito, ao enunciar as entidades que ficam excluídas da aplicação dos nºs 1 a 3, refere as autarquias locais (alínea g).

Deverá a alegada, contradição ser devidamente sanada, no sentido de ficar claro que os limites dos encargos definidos na norma não se aplicam às autarquias locais, tal como não carecem as mesmas de qualquer autorização prévia da administração central, como, aliás, foi salvaguardado no nº. 10 do artigo, em relação às regiões autónomas e no nº. 11 em relação às instituições do ensino superior.

De facto, há muito que as sucessivas Leis do OE vêm acautelando o respeito pela autonomia da administração local, quer através de uma norma específica reguladora dos contratos de aquisição de serviços aplicável às autarquias locais, quer mediante a introdução de um item que as excluí expressamente dos limites impostos em matéria de contratos de aquisição de serviços.

Por outro lado, tem sido sempre salvaguardada a emissão de parecer e de autorizações através do exercício de competência pelo respetivo presidente do órgão executivo da autarquia e não, por referência à administração central.

Deste modo, deverá ser alterada a redação da norma em apreço, no sentido de ficar clara a sua não aplicação às autarquias locais ou, em alternativa e à semelhança do que tem vindo a ser adotado, criado um preceito regulador dos contratos de aquisição de serviços no setor local.



Artigo 37º – Estudos, Pareceres, Projetos e Consultoria

Esta norma, à semelhança do que ocorre com normas orçamentais anteriores, 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 (nº 1).

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 (nº 2).

Não é feita qualquer referência às autarquias locais.

O nº 5 nas exclusões da aplicação do normativo deixa de incluir as empresas públicas financeiras.

O nº 7 exclui as intenções do normativo relativamente à elaboração de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como de quaisquer trabalhos especializados no âmbito dos sistemas de informação, não se encontra sujeita ao disposto no presente artigo, quando diga diretamente respeito à missão e atribuições da entidade.

O nº8 exclui as intenções do normativo no domínio da Lei de Programação Militar e das infraestruturas militares [da Lei Orgânica n.º 1/2023, de 17 de agosto, da Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto].

Artigo 38º. – 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 Art.º 32º da LTFP (nº1). **A ressalva relativa à exclusão das autarquias locais é retirada da parte final do nº1 da norma, mas é retomada pelo nº 6.**

Artigo 39.º – Atualização Extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços

A norma reproduz normas orçamentais anteriores.

Permite-se – na medida do estritamente necessário e por referência à variação salarial global e ao aumento da RMMG - uma atualização extraordinária do preço de determinados contratos de aquisição de serviços, com duração plurianual celebrados



em data anterior a 1 de janeiro de 2024, 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.

Tal possibilidade verifica-se, agora, não apenas em relação aos contratos de aquisição de serviços de limpeza e de refeitórios, mas também aos contratos de aquisição de serviços de segurança e vigilância humana, de manutenção de edifícios, instalações ou equipamentos.

5. Proteção Social e Aposentação ou Reforma

Ao contrário do ocorrido em anteriores Leis orçamentais, constata-se a inexistência de qualquer normativo em matéria de proteção social e aposentação ou reforma, designadamente, quanto à sua atualização.

6. Finanças Locais

Nos artigos 44º a 70º da Proposta em apreciação encontramos várias disposições com relevância para as Freguesias – montantes da participação das autarquias nos impostos do Estado, participação variável no IRS e no IVA, 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.

Artigo 44º. – Montantes da Participação das Autarquias Locais nos Impostos do Estado

O artigo 44º. fixa em **349.421,122 Euros** o montante global da subvenção geral para as Freguesias, ou seja, verifica-se **um acréscimo de 56.214.413 Euros**, em relação ao fixado na Lei do OE de 2023, valor este que se afigura como manifestamente insuficiente, face ao significativo aumento dos encargos a suportar e ao seu previsível agravamento no ano de 2024.

Por outro lado, se comparado com o diferencial do valor da subvenção fixada na L OE 2023 em relação à subvenção atribuída na LOE de 2022, verifica-se **estar agora em causa um aumento muito inferior ao dos anos anteriores**, sendo certo, que os custos inerentes às despesas com a gestão dos recursos humanos e o exercício das competências conferidas por Lei, revela-se in comportável.

Anos	FFF	Adicional	TOTAL
2023	227.770.191	65.436.518	293.206.709
2024	237.402.937	112.018.185	349.421.122
Diferença	9.632.746	46.581.667	56.214.413



Globalmente: Aumento por aplicação de 2,5% da receita dos impostos, IRS, IRC e IVA, refletida na Conta Geral de Estado de 2022.

Parcialmente: O aumento do FFF é diminuto por aplicação das regras descritas entre o n.º 1 e n.º 7 do art.º 38.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro. Aumento ou diminuição máxima até 5% do FFF do ano anterior.

N.º 9º crescimento mínimo

Trata-se de um conceito novo na fórmula de cálculo do FFF. Assegurar um crescimento mínimo de 7,8% face ao valor total do ano anterior.

A ANAFRE propôs a alteração para 3,5% sobre a receita dos impostos recolhidos pelo Estado, o que significa 1% de aumento na referida percentagem, no Fundo de Financiamento das Freguesias.

Este será quanto a nós a participação justa e aconselhável para que as freguesias possam continuar a realizar o seu nobre trabalho de proximidade e em prol da qualidade de vida das populações, atendendo ainda aos custos anormais provocados pela inflação, aumentos salariais justos dos funcionários, aumento intercalar do subsídio de refeição, aumentos dos combustíveis e matérias primas, etc.

N.º 10º Distribuição do Excedente

A **alínea a)**, ***nova alínea***, pretende que todas as Freguesias tenham um aumento de 7,8% do FFF, global, relativamente ao ano anterior. Neste aumento fica incluído o possível aumento de 5% pela aplicação das regras do n.º 1 ao n.º 7 do art.º 38.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro.

A **alínea b)**, agora sim o remanescente, do remanescente, é distribuído em função da Portaria 208/2017, de 13 de julho, ou seja 70% e 30%.

O valor global e parcial desta repartição é o remanescente do cálculo do FFF e do cálculo do aumento de 7,8% para todas as Freguesias.

Resulta que o adicional apresenta valores muito diferentes para as diversas Freguesias, isto porque deixa de ter um critério generalizado e passa a ser calculado em função de vários critérios, FFF, crescimento de 7,8% e o remanescente por aplicação de 70% ou 30%.

A ANAFRE entende que deve ser reformulado o cálculo proposto, que se levado à prática nos atuais moldes resulta numa distribuição injusta do adicional. A ANAFRE entende ser preferível um acréscimo de 1% (2,5% para 3,5%) sobre o total do ano anterior e o remanescente do adicional.



Artigo 46º - Remuneração dos Presidentes das Juntas de Freguesia

O artigo. 46º fixa em **30.679,214€** o valor afeto à remuneração dos eleitos das Juntas de Freguesia, ou seja, um valor exatamente igual ao fixado no art.º 58º da OE de 2023, sem qualquer atualização face ao ano de 2023, o que se afigura como inaceitável e contrário à atualização anual decorrente dos aumentos na administração pública.

Mantém-se a obrigatoriedade de comunicação à DGAL da opção dos eleitos em relação ao regime de exercício de funções, até ao final do primeiro semestre de 2024, podendo ser corrigido o primeiro registo ao longo do ano, em caso de alteração da situação reportada (nº 2).

Não se prevê também qualquer acréscimo excecional ao montante definido no nº1 para as remunerações dos eleitos, resultante das verbas não transferidas para as Freguesias no ano anterior, ao contrário do que ocorreu na LOE 2022.

Artigo 47º - Transferências para as Freguesias do Municípios de Lisboa

O Art.º 47º fixa em **76.062.932** Euros o montante global a transferir para as Freguesias de Lisboa, registando-se assim um aumento de **770.124 Euros**, em relação ao ano de 2023, valor este assaz insuficiente para assegurar o exercício de todas as competências que àquelas se encontram conferidas.

2023	75.292.808
2024	76.062.932
Diferença	770.124

Nos termos do Art.º 17, nº2 da Lei 56/2012, os valores atribuídos às freguesias de Lisboa devem ser atualizados anualmente, de acordo com o valor da inflação do ano anterior, ou seja, deveriam ser atualizadas para 2024 em 7,8%.

Artigo 50º - Fundos Disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsetor local

Reformulação do nº8 e aditamento de um nº9 e de um nº10.

“6-São excluídas do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, as autarquias locais que, a 31 de dezembro de 2023, 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 da



plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte dos pagamentos em atraso.

Sugestão de redação:

“6-São excluídas do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, as autarquias locais que, a 31 de dezembro de 2023, 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 da plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte **das Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos**.

O art.º 12º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, possibilita: LCPA

“1 - Para efeitos de aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 6º da LCPA, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ou a sua reprogramação pelo órgão deliberativo competente pode ser conferida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano. (...)

*“1 - Para efeitos de aplicação da alínea c) **ed** do n.º 1 do artigo 6º da LCPA, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ou a sua reprogramação pelo órgão deliberativo competente pode ser conferida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano.*

Artigo 53º - Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências

Saúda-se a consagração no corrente instrumento orçamental anual do Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências, (FDD) o qual já vem acolhido no Art.º 30º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais, a Lei nº73/2013, de 3 de setembro, desde a sua revisão em 2018, pela Lei nº 51/2018, de 16 de agosto. A mesma já constava dos Art.º 66º da LOE2023 e Art.º 89º da LOE2022.

Artigo 54º - Auxílios financeiros e cooperação técnica e financeira

Nº3 - À verba prevista no n.º 1 acresce a comparticipação prevista no n.º 4 do Despacho n.º 8217-A/2023, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 155, de 10 de agosto, até ao montante de 23 946 463, 20 (euro).

N.º5 – previsão de financiamento para formação em SNC-AP (igual a norma do OE 2023).



Artigo 64.º Transferência de recursos dos municípios para as freguesias

As transferências de recursos dos municípios para as freguesias, comunicadas à DGAL em conformidade com o previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, na sua redação atual, são as que constam do anexo II à presente lei.

2024	1692 Freguesias	150 621 587,68
2023	1.485 Freguesias	133.575.229,01€

Esta informação referente a 2023 está incorreta, porque neste momento o número de freguesias ascende a 1.587 correspondendo a um valor de 142.509.052,02€.

Artigo 65.º - Dedução às transferências para as autarquias locais

O artigo 65º estabelece, no que diz respeito às deduções a realizar por virtude de dívidas, que as mesmas incidem sobre as transferências resultantes da Lei nº 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.

Artigo 67.º – Aumento de margem de endividamento

Esta norma permite um alargamento da margem de endividamento dos Municípios para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados.

Nenhuma previsão em idêntico sentido é feita em relação às Freguesias.

Artigo 68º – Integração de saldo de execução orçamental

A integração do saldo pode ser feita por revisão orçamental, após aprovação em reunião da junta de freguesia o mapa “Demonstração do desempenho orçamental”.

Artigo 69º – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas na administração local

Todas as entidades da administração local aplicam o SNC-AP.

As demonstrações financeiras, demonstração de resultados e balanço (NCP-1), não são obrigatórias para as entidades da administração local.

Nota: Foi eliminado do texto da Proposta o dispositivo que fixa a necessidade de confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais por aplicação do quadro legal fixado no art.º 31º-A do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho.



7. Outras Disposições

Artigo 104.º – Lojas de 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 das Leis OE de 2020, 2021, 2022 e 2023 (nº1).

O nº2 inclui a intervenção da ESTAMO, S.A. junto da qual deverá ser instruído o pedido de instalação das lojas de cidadão pela AMA, I.P., em representação das entidades envolvidas acompanhada da respetiva avaliação e identificando a componente do preço que corresponde à utilização do espaço, quando aplicável. A ESTAMO surge aqui substituindo DGTF.

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

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 um diminuto apoio na área da formação dos trabalhadores a afetar a estes espaços, não contemplando:

a) Apoio na instalação dos Espaços do Cidadão através do OE 2024 ou de Fundos Comunitários para as Freguesias.

b) Uma contrapartida financeira adequada ao serviço prestado por estas autarquias, lembrando ainda que se encontra por efetivar o aumento da percentagem sobre as operações, aprovada no OE 2021 e 2022 que alterou as percentagens em 20% cada ano, nunca tendo sido recebidos.

A ANAFRE propõe que a referida percentagem sobre os serviços prestados pelas freguesias possa alcançar os 50% do valor da operação para assim minimizar os custos com pessoal, internet, etc

Artigo 127.º – 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 é de 12.150.000, **mantendo-se o valor previsto na LOE2023.**

Mantém-se o dever de as Juntas de Freguesia implementarem planos plurianuais de promoção do bem-estar animal, em articulação com os Municípios e Associações Zoófilas locais de proteção animal. Sem, todavia, as dotar de competências materiais próprias específicas para esse desiderato.

Art.º 130º – Adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

A prestação de contas de 2023 da administração local tem que ser em SNC-AP, resulta da leitura contrária ao n.º 2, do referido artigo.

Artigo 132º. – Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

Sem prejuízo da fiscalização sucessiva e concomitante, os contratos de delegação de competências ficam excluídos de Fiscalização prévia.

Artigo 138º. – Preferência de venda de imóveis a autarquias locais

Este normativo determina, na sua epígrafe e de um modo genérico, a preferência de venda de imóveis penhorados no âmbito de processo de execução fiscal às autarquias locais.

Contudo, na redação da norma apenas os Municípios ficam abrangidos pelo aludido direito de preferência, **não se fazendo qualquer referência às Freguesias**, sendo certo que tal direito deverá ser atribuído em igualdade de circunstâncias.

8. Alterações legislativas

Art.º 184º - Alteração ao Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro

O Art.º 184º da PPL determina a alteração ao Art.º 47º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, que *Estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE)*, por aditamento de um novo nº3.

O Art.º 47º reporta-se aos descontos nas pensões de aposentação e reforma dos titulares da ADSE, e o novo nº3 vem determinar que as dotações equivalentes aos descontos que seriam devidas mensalmente pelos beneficiários titulares isentos, total ou parcialmente, e referidas nos nºs anteriores são suportados pelo Orçamento de Estado nos termos a definir por Portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas da administração pública e finanças.



Art.º 185º - Aditamento ao Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro

O Art.º 185º da PPL determina o aditamento de um Art.º 4º-A ao Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, com o seguinte teor:

“Artigo 4.º-A Autarquias Locais

Os trabalhadores em funções públicas das autarquias locais gozam dos benefícios concedidos pela ADSE, nos mesmos termos que os trabalhadores da administração central do Estado, assumindo a ADSE, a responsabilidade financeira pelos cuidados de saúde prestados àqueles trabalhadores, nos termos do presente diploma.

2 - O presente aditamento produz efeitos a 1 de janeiro de 2024, mantendo-se a responsabilidade financeira das entidades empregadoras da administração local pelos cuidados de saúde prestados até 31 de dezembro de 2023, aos seus trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e respetivos familiares com direitos, no âmbito do regime convencionado e do regime livre, nos termos legais em vigor até essa data, sem prejuízo do disposto no n.º 5.

3 - Para efeitos do disposto no artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, as entidades empregadoras da administração local asseguram a atualização dos dados pessoais dos respetivos trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e seus familiares com direitos, necessários para assegurar o pagamento dos encargos pela ADSE, nos termos e em suporte a definir por este organismo.

4 - Para efeitos do disposto no artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, as entidades empregadoras da administração local asseguram ainda a atualização do registo histórico dos cuidados de saúde prestados, nos anos de 2022 e 2023, aos respetivos trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e seus familiares com direitos, que tenham limites plurianuais, nos termos e em suporte a estabelecer pela ADSE.

5 - As entidades empregadoras referidas nos n.ºs 3 e 4 mantêm a responsabilidade financeira pelos cuidados de saúde prestados aos respetivos trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e seus familiares com direitos até ao cumprimento do disposto naquelas disposições quando este ocorra após a data de produção de efeitos estabelecida no n.º 2, nos termos do disposto, nomeadamente, no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual.

6 - Compete às entidades empregadoras referidas nos números anteriores efetuar as comunicações à AT dos valores reembolsados até 31 de dezembro de 2023, inclusive, ou até à data do cumprimento do disposto nos n.ºs 3 e 4, caso esta seja posterior àquela, por força do disposto no número anterior.”



A vertente norma, nos seus nºs 1 e 2 aparenta contemplar uma solução em que os benefícios da ADSE para trabalhadores em funções públicas das autarquias locais serão assumidos integralmente pela ADSE. Entendimento reforçado, aliás, pelo facto de o Art.º 195º, al. a) da vertente Proposta de Lei proceder à revogação do atual Art.º5º do Decreto-Lei nº118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual, que, embora sob diferentes modalidades, estabelece a satisfação desses encargos pelos orçamentos próprios das autarquias locais (nº2).

Não obstante, o nº3 da mesma norma da vertente proposta, relativa a atualização de dados pessoais por parte das entidades empregadoras da administração local, aparenta referir-se a si mesma (não existe na atual redação, um Art.º 4º-A);

Por outro lado, o nº5 da mesma norma da vertente proposta determina que as entidades empregadoras referidas nos nºs 3 e 4 manterão as responsabilidades financeiras pelos cuidados de saúde prestados aos respetivos trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e seus familiares com direitos até ao cumprimento do disposto nessas disposições quando esta ocorra após a data de produção de efeitos estabelecida no nº2 (31 de dezembro de 2023), nos termos do disposto, nomeadamente, no artigo 5º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual.

Ora, para além do preceito fazer depender a assunção de responsabilidades por parte das autarquias locais de um evento contingente (*o cumprimento do dever de atualização de dados pessoais dos respetivos trabalhadores beneficiários da ADSE e seus familiares com direitos necessários para assegurar o pagamento dos encargos pela ADSE, nos termos e em suporte a definir por este organismo (nº3) e (a atualização do registo histórico dos cuidados de saúde prestados, nos anos de 2022 e 2023 aos respetivos trabalhadores beneficiários da ADSE e seus familiares com direitos, que tenham limites plurianuais, nos termos e em suporte a estabelecer pela ADSE (nº4) até uma determinada data, fá-lo por referência a um normativo que a lei de que faz parte expressamente revoga, o Art.º5º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual.*

Embora a evolução pareça positiva em primeira leitura, parece estar dependente do cumprimento obrigações que se pode revestir de maior ou menor dificuldade. Por outro lado, não é certo que a assunção da responsabilidade por parte das autarquias não se mantenha após 1 de janeiro de 2024. Isto por referência a uma norma que a própria Lei do orçamento vai revogar...

O nº6 da mesma norma da vertente proposta, relativa às comunicações a efetuar à AT dos valores reembolsados até 31 de dezembro de 2023 refere ainda uma data de cumprimento alternativa remetendo para os nºs 4 e 5, sendo que a data resulta ser a mesma.



Assim, entende a ANAFRE, que esta norma deve deixar claro que a assunção das responsabilidades atualmente a cargo das autarquias locais por força do Art.º 5º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual, passe a ser da ADSE a partir de 1 de janeiro de 2024, nos termos agora propostos, sem a necessidade do cumprimento das obrigações referidas nos nºs 2 e 4, sem prejuízo de as mesmas se manterem com relação aos encargos assumidos até 31 de dezembro de 2023.

Art.º 186º - Alteração à Lei n.º 104/2019, de 6 de setembro

O Art.º 186º da PPL determina a alteração ao Art.6º, nº3 do Decreto-Lei nº 104/2019, de 6 de setembro sobre a informação sobre a atividade social dos empregadores públicos, no âmbito do Sistema de Informação e Organização do Estado (SIOE), incluindo as autarquias locais, mas fá-lo em termos semânticos.

Art.º 189º Alteração ao anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

O Art.º 189º da PPL determina a alteração à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aditando a al. ddd) do nº1 do Art.º 33º, com acrescento de mais uma competência da Câmara Municipal consistindo em deliberar formas de apoio às instituições de ensino superior, do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação e ao Sistema Nacional de Saúde, para a requalificação de equipamentos e infraestruturas ou para desenvolvimento de projetos ou ações, de interesse para o município, nas condições a definir em contrato-programa.

A alteração proposta ao art.º 33º do diploma reporta-se somente a competências próprias dos Municípios

Art.º 190º - Alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

O Art.º 190º da PPL determina a alteração à Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que aprova o Regime financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, com alterações aos seus Artigos 37º, 51º, 52º e 78º.

O primeiro destes normativos refere-se às transferências financeiras para as freguesias, e nos termos do novo Art.º 37º, nº2 altera a periodicidade da transferência dos montantes de FFF de trimestral para mensal, até ao dia 15 de cada mês. **Assinala-se de forma positiva a alteração da periodicidade das transferências do FFF.**

O Art.º 51º refere-se aos empréstimos municipais de médio e longo prazo, e alteração diz respeito à não aplicação dos nºs 10 e 11.

O Art.º 52º diz respeito ao valor da dívida total do município.



O Art.º 78º concerne aos deveres de informação, a prestar pelos Municípios, entidades intermunicipais, entidades associativas municipais e as entidades pública reclassificadas e, **também, nos termos do seu nº 7, às Freguesias.**

Quanto a estas, tal como em relação às demais entidades obrigadas fica determinado o envio da informação em apreço por ficheiro através do SIIAL e do SISAL (novo Nº8). Os deveres de informação são os previstos no n.º 9 e, nos termos da nova redação do nº10, **o incumprimento desta obrigação de informação determina a retenção de 20% do duodécimo das transferências correntes e do Fundo de Investimento da Descentralização da Educação, Saúde, Ação Social e Cultura, no mês seguinte ao apuramento do incumprimento. O valor da retenção aumenta de 10% para 20%.** O mês relativamente ao qual se produz o incumprimento é o mês anterior ao processamento das transferências (Nº11). A reposição dos valores dá-se no mês seguinte àquele em que se dê o cumprimento dos deveres de informação cuja não transmissão determinou a retenção.

Constata-se a presente PPL não levou em conta as propostas que a ANAFRE teve oportunidade de formular, em sede de propostas de alteração à Lei nº 73/2013, de 3 de setembro e que não vieram a ter qualquer concretização na versão final da Lei de julho de 2023. Com efeito, das 17 sugestões avançadas pela ANAFRE, apenas a relativa à periodicidade das transferências do FFF (Art.º 37º, nº2) do Orçamento de Estado para as Freguesias prevista no Art.º 190º desta PPL, se encontra alinhada com o que foi então proposto.

9. Autorizações Legislativas

Art.º 194º - Autorização legislativa para alteração da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas

O Art.º 194º da PPL concede autorização legislativa ao governo para a alteração à Lei nº 35/2014, de 20 de junho na sua redação atual.

A autorização legislativa para alteração à LTFP circunscreve-se ao regime de faltas dos trabalhadores em funções públicas integrados no regime de proteção social convergente, no tocante limite de faltas e funcionamento das juntas médicas.

Trata-se de matéria particularmente sensível para as Freguesias, tendo em conta o ainda elevado número de trabalhadores integrados neste regime de proteção que, durante anos, prolongam as suas situações de faltas por doença, usando do mecanismo legal existente, com os inerentes custos remuneratórios a cargo da autarquia.



Pelo que se afigura como positivas as medidas legislativas que possam existir neste domínio, no sentido de reduzir o tempo de ausência ao serviço e de intervalo entre as juntas médicas da ADSE.

Contudo, já não se entende – e justamente se contesta – que passem a ser as autarquias a suportar os custos dos exames clínicos a realizar pelos trabalhadores, considerados necessários pela junta médica.

Ou seja, para além de suportar todos os encargos remuneratórios dos trabalhadores durante a sua ausência ao trabalho com fundamento em faltas por doença, o que na maioria dos casos inviabiliza qualquer contratação para substituição daqueles, a autarquia passará, também, assumir o pagamento dos exames clínicos.

Tal situação é inaceitável, por incomportável para as Freguesias (basta pensar no custo atual de alguns dos exames clínicos, traduzidos em largas centenas de euros), para além de contraditório com o supra indicado aditamento ao Decreto-Lei nº. 118/83, de 25 de fevereiro.

Isto é, através do referido aditamento a ADSE passa a assumir a responsabilidade financeira pelos cuidados médicos aos trabalhadores das autarquias locais.

Porém, através de futura alteração à LTFP, aquelas passarão a suportar os custos de todos os exames clínicos realizados pelos seus trabalhadores integrados no regime de proteção social convergente, por indicação e solicitação das juntas médicas da ADSE (que passarão a ter periodicidade mensal), durante o período de faltas por doença!

Art.º 195º - Norma Revogatória

O Art.º 195º, al. a) da PPL procede à revogação do Art.º 5º do Decreto-Lei nº118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual em linha com as alterações introduzidas pelo Art.º 185º da PPL.

O Art.º 195º, al. d) da PPL procede à revogação do Art.º 4º do Decreto-Lei nº137/2010, de 28 de dezembro (*Aprova um conjunto de medidas adicionais de redução de despesa com vista à consolidação orçamental prevista no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013*), o que implica a reposição dos valores relativos às ajudas de custo e subsídio de transporte constantes da Portaria nº 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

Note-se que estas disposições da Portaria não haviam sido revogadas, tão-só reduzidas, pelo que não se coloca a necessidade da repriminção. Os valores são repostos.



O Art.º 195º, al. f) da PPL procede à revogação do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 104/2019, de 6 de setembro na sua redação atual em linha com as alterações introduzidas pelo Art.º 186º da PPL.

Notas Finais:

O acesso das Freguesias Portuguesas aos Fundos Comunitários através de apoio específico, é uma boa notícia. A ANAFRE propõe que Orçamento de Estado inclua a oportunidade de as Freguesias recorrerem ao crédito, para fazer face à sua componente financeira, devendo o valor ser pago no decurso do mandato.

A ANAFRE, sobre o Fundo de Financiamento de Freguesias, FFF, propõe o aumento de 2,5% para 3,5% sobre a receita dos impostos recolhidos pelo Estado.

A observação do cumprimento da taxa de inflação anual, para as freguesias do concelho de Lisboa.

Importa também reformular as percentagens pelos serviços prestados nos Espaços de Cidadão, propondo a ANAFRE 50%.

A ANAFRE propõe a isenção do IVA para a atividade desenvolvida pelas Freguesias, no âmbito do poder de autoridade.

A ANAFRE propõe que a taxa de IMI urbano seja aumentada de 1% para 3%.

Urge proceder à alteração da remuneração dos autarcas de freguesia, desde a Assembleia de Freguesia até aos executivos, não esquecendo a diferenciação que se tem que observar para os eleitos de freguesias acima de 30.000 eleitores.

Assim, apesar de algumas propostas que reconhecemos com satisfação, por tudo o que indicamos e também pelo facto de as nossas propostas apresentadas atempadamente não terem sido contempladas, entende a ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, que a Proposta de Lei n.º 109/XV/2ª, do Orçamento de Estado para 2024, não colhe a nossa posição favorável.

Lisboa, 2 de novembro de 2023