



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Proposta de Lei n.º 26/XVI/1.ª (GOV) Aprova o Orçamento do Estado para 2025

PARECER

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 2025, a qual prevalece sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário e obriga todas as entidades indicadas no art.º 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua atual redação, no qual se incluem as autarquias locais.

O n.º 3 da norma ressalva a aplicação do regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR e de outros procedimentos no âmbito dos serviços militares e de segurança, bem como as relativas às Leis de programação militar e das infraestruturas militares, já aprovadas em 2023 (ver, a propósito, a anotação ao art.º 17.º, n.º 8).

Artigo 6.º – Transferência do património edificado

A propósito destas disposições de âmbito patrimonial, deveria ser aproveitada a oportunidade para ser revista a redação do art.º 17.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público) depois do seu aditamento pelo art.º 25.º da Lei Orgânica n.º 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.



2. Disposições Fundamentais da Execução Orçamental

Artigo 8.º – Alterações orçamentais

Considerando que o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) não é uma verba financiada pelo PRR.

Considerando que o IVA representa, em muitos projetos, um custo suportado.

As autarquias locais ficam com a possibilidade de obterem o montante equivalente ao IVA.

NOTA: Os avisos publicados destinados às autarquias locais efetivamente destinam-se aos municípios, e não às freguesias.

Artigo 9.º – Retenção de montantes nas dotações, transferências e reforço orçamental

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

No que respeita a débitos das autarquias locais, mantém-se a regra segundo a qual as referidas transferências, salvaguardando o regime especial previsto no Código das Expropriações, só podem ser retidas nos termos previstos na Lei n.º 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 ou noutra disposição legal aplicável, e na que vier a ser definida no Decreto-Lei de Execução Orçamental não seja feito atempadamente.

Realce-se que nos termos do disposto no n.º 10 do art.º 78.º do regime financeiro das autarquias locais, a retenção prevista é de 20% das transferências correntes, o que penaliza em muito as freguesias.



3. Aquisição de Serviços

Artigo 16.º – Encargos com contratos de aquisição de serviços

Ao contrário do ocorrido nas últimas Leis do OE, a atual Proposta de Lei altera a sistematização adotada anteriormente, regulando, em primeiro lugar, a matéria referente à aquisição de serviços e no capítulo seguinte, o setor público administrativo, incluindo as regras respeitantes aos trabalhadores em funções públicas.

Esta norma fixa a percentagem do acréscimo permitido para os contratos de aquisição de serviços, bem como outras regras limitadoras a observar na celebração desta tipologia contratual.

Desse modo, em 2025, os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2024, acrescidos de 2,75%.

Verifica-se um aumento da referida percentagem, a qual havia sido, em 2024, de 2%.

A referida percentagem é também adotada no tocante aos encargos pagos com contratos de aquisição de serviços e compromissos assumidos e que em 2025 venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2024.

O n.º 3 do preceito é em tudo igual às anteriores normas, no sentido em que impõe, em relação à celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em 2024, uma autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial.

Porém, constata-se a existência de uma contradição entre o disposto no n.º 5 alínea a) e o n.º 6 alínea g) desta disposição legal.

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

Contudo, o n.º 6 do preceito, ao enunciar as entidades que ficam excluídas da aplicação dos n.ºs 1 a 3, refere as autarquias locais (alínea g)..

Deverá assim a aludida 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 n.º 10 do artigo, em relação às regiões autónomas e no n.º 11 em relação às instituições do ensino superior.



Com efeito, no caso das autarquias locais a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços deverá carecer apenas de autorização do respetivo órgão executivo.

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 adotado em leis orçamentais anteriores, criado um preceito regulador dos contratos de aquisição de serviços no setor local.

Artigo 17.º – Estudos, pareceres, projetos e consultoria

Esta norma, traduz o regime constante do art.º 43.º da Lei do OE 2024 que consigna o princípio segundo o qual os estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria e outros trabalhos especializados devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades.

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

O n.º 8 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].

Não é feita qualquer referência às autarquias locais.

Artigo 18.º – Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença

A presente Proposta de Lei 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 32.º da LTFP.



Mantém-se igualmente a necessidade de parecer prévio vinculativo.

O n.º 6 exceciona – e bem - a aplicação da norma às autarquias locais.

Realça-se que a presente Proposta de Lei não contém qualquer norma disciplinadora dos contratos de aquisição de serviços no setor local, constatando-se que o art.º 16.º (excluído ou retificado que seja o n.º 5 alínea a)) e o art.º 17.º do texto em análise, excluem a sua aplicação às autarquias locais, pelo que se deduz ter sido intenção do legislador não fixar quaisquer limites aos encargos a assumir por aquelas através da celebração ou da renovação de contratos de aquisição de serviços.

Artigo 19.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 2025, 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, em relação aos **contratos de aquisição de serviços de limpeza, de serviços de segurança e vigilância humana, de manutenção de edifícios, instalações ou equipamentos e de serviços de refeitório** com duração plurianual.

Tal como na lei orçamental anterior, a 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.

Nota Final:

Do conjunto de normas reguladoras da celebração e renovação de contratos de aquisição de serviços, em tudo idênticas ao regime consagrado nas Leis orçamentais anteriores, parece resultar devidamente salvaguardada a autonomia das autarquias locais, no caso, das freguesias, com exceção da previsão contida na alínea a) do n.º 5 do art.º 16.º que deverá ser devidamente eliminada e/ou corrigida.



Nota Adicional:

Por referência à sistematização adotada nas anteriores Leis orçamentais, constata-se a inexistência de qualquer normativo em matéria de proteção social e aposentação ou reforma, designadamente, quanto à sua atualização.

4. Disposições Relativas ao Setor Público Administrativo

Como nota prévia, nunca será demais sublinhar, 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 aliam 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, e como inúmeras vezes se tem reclamado como imprescindível, seria igualmente relevante uma previsão legal que estabelecesse a criação de um diploma específico e simplificado de recrutamento de trabalhadores para as autarquias locais, e 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.

Artigo 20.º – Mobilidade

Esta disposição corresponde, na íntegra, ao que se encontra definido no art.º 16.º da Lei do OE de 2024, com os devidos ajustes temporais por referência ao ano de 2025.

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 excepcionalmente, ser prorrogadas até 31 de dezembro de 2025.

A indicada prorrogação é também aplicável às situações de mobilidade cujo termo ocorra até à data de entrada em vigor do OE 2025.

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



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

Nota:

O art.º 16.º da LOE 2023, regulava a remuneração na consolidação da mobilidade intercarreiras, previsão que foi omitida nas leis orçamentais seguintes, deixando por isso 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 99.º-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.

Perante tal vazio legal mostra-se imperioso, regular tal matéria, o que poderá vir a ocorrer, deduzimos, através da prevista alteração à LTFP (art.º 161.º da proposta em análise).

5. Disposições sobre Trabalhadores do Setor Público Administrativo

Artigo 22.º – Programas específicos de mobilidade e outros instrumentos de gestão

Esta norma corresponde ao texto do art.º 18.º da Lei OE 2024.

O n.º 1 determina a aplicação do art.º 153.º, n.º 1 da Lei Geral de Trabalho em Funções públicas no âmbito de programas específicos de mobilidade, fundados em razões de especial interesse público e autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, sob proposta do membro do Governo responsável em razão da matéria.

De acordo com o n.º 2 a mobilidade, porquanto aplicável de forma transversal a toda a Administração Pública, pode determinar a transferência orçamental de encargos.

A redação do normativo pode ser no sentido de que a alteração orçamental fique sujeita às regras aplicáveis à administração central, nomeadamente ao DEO reduzindo a margem de manobra das autarquias. Os procedimentos de execução das alterações seguem as mesmas regras de forma transversal ao SPA no que diz respeito a rúbricas e às políticas contabilísticas.

Artigo 23.º – Exercício de funções públicas na área da cooperação

Este preceito prevê, à semelhança das anteriores LOE, 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.

Nos termos do n.º 3, sem prejuízo do disposto no número anterior, os aposentados ou reformados em exercício de funções públicas como agentes da cooperação auferem o vencimento e abonos devidos nos termos desse estatuto, mantendo o direito à respetiva pensão, quando esta seja superior, no montante correspondente à diferença entre aqueles e esta.

Mantém-se a indefinição do que deva ser considerado como experiência relevante, sendo certo que se trata de norma que exceciona a proibição do exercício de atividade por parte dos reformados e aposentados.

Artigo 30.º - Vinculação dos trabalhadores contratados a termo colocados nas autarquias locais

Este preceito mantém o regime consagrado na Lei n.º 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.

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 Finais:

Face às previstas valorizações remuneratórias dos trabalhadores em funções públicas para o ano de 2025, nunca será demais reforçar que o aumento de encargos na área dos recursos humanos não é comportável para grande parte das freguesias e para os seus exíguos orçamentos.

Deve acentuar-se que ao longo dos últimos anos e por força da reposição de direitos, são ainda inúmeras as freguesias que apesar de o desejarem, não conseguem, por carência de recursos financeiros, regularizar os seus colaboradores com vínculo precário, por falta de verbas para assumir a globalidade dos encargos legais com esses trabalhadores após a sua regularização.

Urge, por isso, disponibilizar meios financeiros adequados e bastantes que permitam à administração autárquica, no caso, às freguesias, suportar tão significativo e incomportável aumento de encargos.



6. Disposições Fiscais

Nos artigos 68.º a 91.º da proposta em análise verificamos que existem disposições aplicáveis às freguesias de forma direta ou indireta.

N.º 8 do art.º 99.º-C do CIRS - Aplicação da retenção na fonte à categoria A

A taxa de retenção a aplicar é de 50% da taxa aplicável à remuneração mensal do trabalho dependente para remuneração relativa a trabalho suplementar.

Alínea b) do n.º 1 do art.º 101.º-C do CIRS - Retenção sobre rendimentos de outras categorias

A taxa de retenção é de 23% para as atividades profissionais especificamente previstas na tabela a que se refere o art.º 151.º

7. Finanças Locais

Nos artigos 92.º a 116.º da proposta sob 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, entre outros.

Neste âmbito destacamos:

Artigo 92.º – Montantes da participação das autarquias locais nos impostos do Estado

O n.º 5 do artigo 92.º fixa em **396.604.751,00€** o montante global da subvenção geral para as freguesias, do qual resulta **um acréscimo de apenas 47.183.629,00€**, face ao montante previsto para o exercício orçamental em vigor (art.º 52.º, n.º 5 da LOE 2024), correspondente a um **acréscimo de 13,5%**, mas ainda assim, inferior ao aumento registado em 2024 em relação ao ano anterior, que foi de 56.214.413€.

Com efeito, verifica-se estar em causa um aumento inferior ao dos anos anteriores.

O valor fixado a título de subvenção afigura-se como manifestamente insuficiente, face ao significativo aumento dos encargos a suportar e ao seu previsível agravamento no ano de 2025, como sejam, **os custos inerentes às despesas com a gestão dos recursos humanos e o exercício das competências conferidas por lei, despesas com combustíveis, entre outras.**

O n.º 9 define como crescimento mínimo a taxa de 5% em relação as verbas do ano anterior, contudo em 2024 o **crescimento mínimo foi de 7,8%**.



Na alínea a) do n.º 10 esta salvaguardo o crescimento mínimo de 5%, em 2024 foi de 7,8%, para todas as freguesias, isto para os casos em que na coluna 1 do mapa 13 não tenha atingido esse crescimento.

A alínea b) do n.º 10 esclarece que o remanescente é distribuído pelas freguesias em 70% ou 30% dependendo de ser freguesia de baixa densidade ou não, respetivamente.

Resulta que o adicional apresenta valores muito diferentes para as diversas Freguesias, pelo facto de conter dois cálculos distintos: 1 – é a salvaguarda de crescimento de 5% e o 2 – é a distribuição do efetivo excedente.

Ano	FFF	Adicional	Total	% de aumento
2023	227 770 191	65 436 518	293 206 709	5,89
2024	237 402 937	112 018 185	349 421 122	19,17
2025	248 238 780	148 365 971	396 604 751	13,50

A distribuição do montante previsto no número anterior por cada freguesia consta do mapa 13 anexo à presente Proposta de Lei e da qual faz parte integrante.

Estas verbas correspondentes à distribuição do FFF pelas freguesias nos termos dos art.ºs 37.º e 38.º do RFALEI.

Atente-se ainda ao disposto no art.º 111.º da vertente Proposta de Lei, relativo às transferências de recursos dos municípios para as freguesias no âmbito do processo de descentralização.

Artigo 93.º – Participação variável no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e na receita do imposto sobre o valor acrescentado

Verifica-se um aumento nas transferências da participação variável no IRS para os municípios, em relação ao ano anterior.

Artigo 94.º - Remuneração dos presidentes das juntas de freguesia

Esta norma fixa em **41.020.363,00€** o valor afeto à remuneração e dos encargos dos presidentes das juntas de freguesia que tenham optado pelo regime de permanência, a tempo inteiro ou a meio tempo, deduzidos os montantes relativos à compensação mensal para encargos a que os mesmos teriam direito se tivessem permanecido em regime de não permanência.

Por referência à LOE 2024 regista-se como positivo o previsto aumento no montante de **10.341.149,00€, mas ainda assim insuficiente.**



Na realidade, tendo por base a alteração legislativa constante do art.º 157.º da Proposta de Lei, que **adita o art.º 5.º-A da Lei n.º 11/96, de 18 de abril** e segundo a qual os presidentes de junta de freguesia que exerçam o seu mandato em regime **de exercício de funções** de meio tempo passam a ter direito ao pagamento de **despesas de representação**.

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, com a possibilidade de correção do primeiro registo ao longo do ano, em caso de alteração da situação reportada.

Artigo 95.º - Transferências para as freguesias do município de Lisboa

Este preceito fixa em **85.088.086,00€** o montante global a transferir para as freguesias de Lisboa, registando-se assim um aumento de **3.719.148,39€**, em relação ao ano de 2024, valor este assaz insuficiente para assegurar o exercício de todas as competências que àquelas se encontram conferidas e aos encargos com pessoal.

Trata-se de um **acréscimo de 3.720.025,00€** face ao montante previsto para o exercício orçamental em vigor (art.º 55.º, n.º1 da LOE 2024), correspondente a um **acréscimo de 4,6%**.

As transferências mensais para as freguesias do município de Lisboa a que se refere o número anterior são financiadas, por ordem sequencial e até esgotar o valor necessário por dedução às receitas deste município, por receitas provenientes:

- a) Do FEF;
- b) De participação variável do IRS;
- c) Da participação na receita do IVA;
- d) Da derrama de IRC;
- e) Do imposto municipal sobre imóveis (IMI).

3 - A dedução das receitas provenientes da derrama de IRC e do IMI prevista nos números anteriores é efetuada pela AT e transferida mensalmente para a DGAL.

4 - Adicionalmente, é transferido o montante de 11 505 212,00€, nos termos do n.º 2 do art.º 17.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual.

5 - À transferência prevista no número anterior não é aplicável o disposto nos n.ºs 2 e 3.

Do art.º 142.º constam as verbas a atribuir às freguesias do município de Lisboa em cumprimento dos n.ºs 2 e 3 do art.º 17.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro.

O n.º 1 enumera as freguesias e os respetivos valores, enquanto o n.º 2 atribui à DGAL a responsabilidade pela efetiva transferência das verbas.



Acresce referir que a presente proposta consagra um aumento de aproximadamente 27%.

Artigo 97.º - Obrigações assumidas pelos municípios no âmbito do processo de descentralização de competências

Esta norma possibilita aos municípios contrair novos empréstimos, com um prazo máximo de 20 anos, cumpridos que sejam determinados requisitos, para fazer face à dívida adicional resultante da descentralização de competências.

Tal possibilidade não é, contudo, facultada às freguesias, no âmbito das novas competências assumidas, ou em quaisquer outras circunstâncias, continuando estas limitadas pela apertada previsão normativa constante do art.º 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, reguladora das situações de financiamento.

A par da aludida possibilidade de empréstimos, o apoio aos municípios fica patentemente reforçado nos art.ºs 98.º, 99.º, 101.º, 104.º, 109.º e 114.º da presente Proposta de Lei, sem que se detetem idênticas previsões direcionadas às freguesias.

8. Normas relativas a Execução Orçamental

Artigo 98.º - Fundos disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsector local

Nos termos consignados no n.º 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 2024, cumpram as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no art.º 52.º e no n.º 8 do art.º 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

O art.º 12.º 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 6.º 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 99.º – Redução dos pagamentos em atraso

Para as entidades que tenham registado na plataforma da DGAL pagamentos em atraso mantem-se a redução em 10% até final de 2025.

Contudo verificasse algumas exceções para os municípios enquadrados em mecanismos de ajustamento financeiro.

Artigo 101.º - Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências

Consagração no corrente instrumento orçamental anual do Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências, (FFD) o qual já vem acolhido no art.º 30.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, desde a sua revisão em 2018, pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, com a discriminação das várias categorias suportadas. A mesma já constava dos art.ºs 61.º da LOE 2024, 66.º da LOE 2023 e 89.º da LOE 2022.

As alterações sugeridas ao presente artigo são descrições legislativas e a inclusão do n.º 9 reporta-se à relação do município com as escolas.

Artigo 102.º - Auxílios financeiros e cooperação técnica e financeira

De acordo com o disposto no n.º 1 é inscrita, no orçamento dos encargos gerais do Estado, uma verba de 8.500.000,00€ para os fins previstos nos n.ºs 2 e 3 do art.º 22.º e no art.º 71.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, tendo em conta os princípios de equidade e de equilíbrio na distribuição territorial.

Resulta daqui a possibilidade de expansão dos espaços de cidadão.

Artigo 111.º - Transferência de recursos dos municípios para as freguesias

O art.º 111º dá cumprimento ao disposto no art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, ao fixar no anexo da Proposta de Lei as transferências de recursos dos municípios para as freguesias, para o ano de 2024.

As comunicações à DGAL que ocorram posteriormente a 30 de junho e que não constem do anexo II são publicadas no sítio na internet da DGAL e são processadas em conformidade com a informação reportada pelos municípios – n.º 2.

Ano	Numero de Freguesias	% Freguesias c/ contrato	Valor global	% de aumento
2023	1485	48,04	133 575 229,01	68,48
2024	1692	54,74	150 621 587,68	12,76
2025	1852	59,92	168 386 362,82	11,79

Artigo 112.º - Dedução às transferências para as autarquias locais

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

Esta norma é em tudo idêntica à constante do OE em vigor.

Artigo 113.º – Acordos de regularização de dívidas das autarquias locais

O presente artigo permite e celebração de acordos de regularização de dívida, para o sector de resíduos, abastecimento público de água e ou de saneamento de águas residuais.

Artigo 114.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, as quais, repita-se e continuam circunscritas à previsão normativa constante do art.º 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Artigo 115.º – Integração do 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”.

9. Disposições complementares, finais e transitórias

Artigo 120.º – Notificações eletrónicas

Em matéria de notificações eletrónicas, o preceito mantém, nos seus n.ºs 1 e 2 a redação do OE em vigor.



Porém, adita duas novas normas segundo as quais as pessoas coletivas serão sempre notificadas por via do sistema de notificações eletrónicas da Segurança Social e a DGAL poderá também proceder a notificações eletrónicas dirigidas às entidades do subsetor local, sem necessidade de prévio consentimento.

Muito embora tal previsão se insira no princípio da administração eletrónica consagrado no art.º 14.º do Código do Procedimento Administrativo, atenta a relevância das notificações a efetuar, seria aconselhável que a DGAL divulgasse junto das respetivas entidades, a necessidade de atualizarem os respetivos endereços eletrónicos, através da concessão de um prazo para o efeito.

Não esqueçamos, também, que muitas das freguesias do interior do país se debatem ainda com dificuldades no tocante às redes de comunicações eletrónicas.

Artigo 124.º – Lojas de cidadão

A norma 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 **8.500.000,00€**, ou seja, um valor superior em 2.500.000,00€ em relação ao OE em vigor.

Sublinhe-se que na Proposta de Lei 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 n.º 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 o terem aceite o seu, 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;**
- 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.**

Algumas Notas:

. Regista-se a eliminação de norma que preveja a obrigatoriedade do pagamento pelas autarquias locais das despesas resultantes da prestação de serviços médicos e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores.



. A Proposta de Lei sob apreciação não contém qualquer previsão em matéria de programas e ações específicas de proteção das crianças e jovens, das pessoas idosas e das portadoras de deficiência, das vítimas de crimes, designadamente, de violência doméstica, bem como programas de prevenção da saúde física e mental.

. Também, não se encontra prevista a atribuição de qualquer montante para os centros de recolha oficial de animais, apoio à esterilização e à promoção do bem-estar animal e aos inerentes programas de formação, o que se afigura negativo, tendo em conta as dificuldades sentidas neste setor e o seu agravamento, bem como o trabalho desenvolvido pelas autarquias locais, afigurando-se estarmos perante um manifesto retrocesso neste domínio.

A mesma omissão ocorre no que se reporta a programas de proteção das espécies

Artigo 142.º - Execução do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro

Em execução do disposto no n.º 2 e 3 do art.º 17.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual, são transferidas para as freguesias situadas no concelho de Lisboa as verbas aqui referidas.

Artigo 149.º – Fiscalização prévia do Tribunal de Contas

N.º 1 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP e do n.º 5 do art.º 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, consideram-se acontecimentos imprevisíveis os incêndios de grandes dimensões e os acontecimentos que justifiquem um pedido de auxílio no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia ou de cooperação bilateral.

N.º 4, alíneas b) e c) - sem prejuízo da fiscalização sucessiva e concomitante, os autos de transferência de recursos celebrados ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril e bem assim os contratos de delegação de competências ficam excluídos de fiscalização prévia.

Artigo 153.º – 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 com respeito pelo princípio da igualdade.



10. Alterações Legislativas

Artigo 156.º – Alteração à Lei n.º 104/2019, de 6 de setembro (Reformula e amplia o Sistema de Informação da Organização do Estado)

O indicado diploma legal reformula e amplia o Sistema de Informação da Organização do Estado.

Face à proposta alteração ao art.º 12.º deste regime legal, os dados de identificação e demais dados pessoais dos trabalhadores ao serviço dos empregadores públicos, passam a indicar a freguesia de residência, em alternativa ao código postal e o município de residência.

No n.º 4 alarga-se o âmbito dos serviços que poderão proceder à recolha, registo e atualização dos dados dos trabalhadores.

O n.º 5 reporta-se apenas à situação dos trabalhadores das Regiões Autónomas.

O n.º 2 do art.º 15.º é também objeto de alteração, em consonância com a alteração introduzida no n.º 4 do art.º 12.º, alargando-se o acesso à informação sobre os dados pessoais e profissionais dos trabalhadores, matéria esta que julgamos dever ser devidamente acautelada no âmbito da proteção de dados pessoais.

Artigo 157.º – Alteração à Lei n.º 11/96, de 18 de abril

Através desta norma procede-se a um aditamento ao art.º 5.º-A da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, que aprova o Regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia.

A referida disposição legal prevê o direito ao pagamento de despesas de representação, por parte dos membros do órgão executivo da freguesia que exerçam o seu mandato em regime de permanência (tempo inteiro).

Através do aditamento de um n.º 2, a norma vem estender o referido direito aos membros das juntas de freguesia que exerçam o mandato no regime de meio tempo, consagrando-se, em consonância com o disposto no art.º 8.º do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho), o direito a metade do valor das despesas de representação devidas aos eleitos que exercem o mandato no regime de tempo inteiro (permanência).

Nota: Esta alteração ditaria a necessidade de proceder-se à alteração do art.º 5.º, n.º 1, alínea a) e 2 do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, considerando a redação do art.º 2.º, n.º 1, alínea c), pois que a atribuição em causa está



restringida aos eleitos em **regime de exercício de funções da** (permanência a) tempo inteiro, mas tal não sucede na vertente Proposta de Lei.

Trata-se de uma alteração muito positiva e de elementar justiça, que se traduz no reconhecimento e valorização do trabalho dos autarcas de freguesia.

Artigo 158.º – Alteração ao Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho

O Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho, simplifica os procedimentos de restituição de IVA às instituições particulares de solidariedade social, às forças armadas, às forças e serviços de segurança e aos bombeiros.

De acordo com a atual redação, beneficiam da restituição total ou parcial do montante equivalente ao IVA suportado as seguintes entidades:

“b) O ICNF, I. P., as associações humanitárias de bombeiros e os municípios, relativamente a corpos de bombeiros, quanto aos bens móveis de equipamento diretamente destinados à prossecução dos respetivos fins, incluindo os serviços necessários à conservação, reparação e manutenção desse equipamento”.

Através da alteração agora introduzida, verifica-se um alargamento quanto às entidades abrangidas pelo referido benefício, nelas passando a integrara-se as entidades titulares de sapadores florestais integradas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, quando não possam exercer o direito à dedução do IVA.

Esta norma é importante atendendo que existem freguesias detentoras de equipas de sapadores florestais, contudo é primordial acompanhar esta operacionalização.

11. Autorizações Legislativas

Artigo 159.º – Autorização legislativa em matéria de IVA

Esta alteração legislativa visa a aplicação da taxa reduzida do IVA às empreitadas para construção/reabilitação de imóveis, afetos à prossecução das políticas sociais de habitação do Governo.

Artigo 160.º Autorização legislativa em matéria de sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

A indicada autorização legislativa visa a criação de um projeto piloto no domínio do SIADAP, nas suas três vertentes, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.

Muito embora não se desvalorizem os objetivos traçados, nomeadamente, o que se reporta à simplificação e desburocratização do processo avaliativo e à implementação



de mecanismos de reconhecimento do mérito, não deixa de causar alguma apreensão o facto de no início do ano de 2025 entrarem em vigor as alterações à Lei que aprovou o SIADAP, cuja adaptação à administração autárquica se encontra prevista até final daquele ano.

Deste modo, fica a dúvida se a aludida autorização legislativa se traduzirá num novo diploma legal sobre a matéria, ou apenas em novas alterações ao diploma revisto este ano através do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro.

Na realidade, o desejável será que o sistema que vier a ser implementado promova a respetiva adaptação às autarquias locais, através de um sistema de avaliação ainda mais simplificado, tendo em conta que, no caso das freguesias, existem ainda muitas que cujo mapa de pessoal é composto apenas por 1 ou 2 trabalhadores.

Artigo 161.º – Autorização legislativa para alteração da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

A autorização legislativa destinada à alteração à LTFP visa – e bem – prever a identidade de regimes de certificação da doença entre os trabalhadores do regime geral de proteção social e do regime de proteção social convergente.

Trata-se de matéria particularmente sensível para as freguesias, tendo em conta o ainda elevado número de trabalhadores integrados neste último regime de proteção social 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.

Sublinhe-se que o encargo suportado pela autarquia no tocante à remuneração dos seus trabalhadores durante a ausência ao trabalho com fundamento em faltas por doença, inviabiliza, muitas das vezes, novas contratações para substituição.

Pelo que se afiguram positivas e prementes as medidas legislativas que possam vir a ser fixadas neste domínio, no sentido de reduzir o tempo de ausência ao serviço e de intervalo entre as juntas médicas da ADSE.

No que concerne à futura alteração do regime da consolidação da mobilidade, qualquer pronúncia sobre o mesmo apenas será viável face às alterações em concreto que venham a ser promovidas, dando-se por reproduzido o observado supra, no tocante à remuneração aquando da consolidação da mobilidade intercarreiras.

Na alteração legislativa em causa incluem-se os art.ºs 242.º e 396.º da LTFP, referentes à cedência de interesse público e ao pré-aviso de greve, matérias que extravasam quer a certificação da doença dos trabalhadores, quer a consolidação da mobilidade.



Tendo em conta que a LTFP, com 10 anos de vigência, se encontra atualmente na sua vigésima versão, aconselhar-se-ia um estudo mais vasto e profundo, que substituísse as constantes e pontuais alterações a este diploma legal, por um verdadeiro código, que viesse aglutinar as matérias referentes aos trabalhadores em funções públicas reguladas na LTFP e no Código do Trabalho, assim se evitando a aplicação destes depois regimes e a constante necessidade da sua adaptação.

12 Disposições Finais

As normas cuja prorrogação de efeitos se prevê, não apresentam relevância no âmbito das competências e atividade desenvolvida pelas freguesias.

Notas Finais:

A ANAFRE propõe o aumento do FFF de 2,5% para 3%, crescendo gradualmente 0,5% ao ano até perfazer 5% sobre a receita dos impostos recolhidos pelo Estado, já desde o OE de 2025.

O que nos é apresentado no FFF tem um crescimento de 4,56%, insuficiente para os encargos com o aumento, ainda que justo, dos trabalhadores, aquisição de matéria-prima, combustíveis, etc.

Sobre o adicional com um crescimento de 32,44%, ainda que inferior ao OE 2024, não se percebe esta operação de engenharia financeira, pelo facto de, com a revisão da Lei das Finanças Locais em 2025, este valor vai ser completamente esquecido.

A ANAFRE congratula-se com a possibilidade das freguesias serem consideradas elegíveis para apresentação de candidaturas ao Portugal 2030 e assim, considera muito importante que sejam alteradas as condições de acesso ao crédito, que possibilitem a liquidação dos empréstimos até ao final do mandato em curso.

Espaços do Cidadão – Além da não atualização das taxas aprovadas pelos últimos Orçamentos, cujo crescimento se situou em 20% de aumento em dois anos consecutivos, a ANAFRE propõe o aumento para 50% sobre as taxas cobradas pelas freguesias. O art.º 124.º continua a ignorar as freguesias, apesar da Lei n.º 50/2018 consignar a descentralização das competências de instalação e gestão dos Espaços do Cidadão da Administração Central para as freguesias e em muitas assim aconteceu desde 2019. No entanto o valor continua a aumentar para os municípios.

A ANAFRE propõe a isenção do IVA para a atividade desenvolvida pelas freguesias, no âmbito do poder de autoridade. Lembramos a aquisição de veículos elétricos pelas freguesias, com IVA a 23%.

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



A ANAFRE considera muito importante a alteração da lei no que se refere à remuneração dos autarcas de freguesia, desde a Assembleia de Freguesia, até aos executivos, não esquecendo a diferenciação que tem de se observar para os eleitos de freguesias acima de 30.000 eleitores.

A recuperação dos 5% de vencimento retirados aos autarcas em 2013.

Assim, apesar de haver na proposta do Governo o cumprimento da taxa em vigor na Lei das Finanças Locais, de 2,5% da recolha da receita dos impostos pelo Estado, da melhoria das condições dos autarcas a meio tempo, com recebimento das despesas de representação, mas principalmente pelo facto das nossas propostas, apresentadas atempadamente, não terem sido contempladas, entende a ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, que a Proposta de Lei n.º 26/XVI/2024, não colhe a nossa posição favorável.

Lisboa, 4 de novembro de 2024