

PARECER JURÍDICO N.º 26 / CCDD-LVT / 2012

Validade • Parcialmente Válido

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

■ A autarquia refere o seguinte:

1. A Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 aprovou o Orçamento de Estado para o ano 2011, doravante designado por LOE/2011.
2. A Lei n.º 64-B/2011, de 30/12 aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2012, doravante designado por LOE/2012.
3. No art. 22.º da LOE/2011 “o disposto no art. 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte (...)”.
4. No art. 26.º da LOE/2012 foi determinado que “o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, alterado pelas Leis 48/2011, de 26 de Agosto e 60-A/2011, de 30 de Novembro é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar com idêntico objeto e, ou, contraparte do contrato vigente em 2011 (...)”.
5. No entanto, as leis nada mencionam sobre se a redução remuneratória só deve ser aplicada após ter sido realizada a respetiva notificação ao co-contratante nesse sentido pelo contraente público (...)
6. (...) e sobre se é aplicável a redução remuneratória a contrato integralmente realizado e pago (ou a período de renovação integralmente realizado e pago), se por qualquer razão não tiver sido possível proceder atempadamente nesse sentido.
7. A Câmara Municipal entende que a redução remuneratória não necessita de ser notificada ao co-contratante e que a sua aplicação deve verificar-se retroativamente a contrato integralmente realizado e pago (ou a período de renovação integralmente realizado e pago).
8. A LOE/2011 e a LOE/2012 são gerais e abstratas e aplicam-se quer ao contraente público quer ao co-contratante, não estando prevista a notificação deste por aquele para, respetivamente os art.s 22.º e 26.º produzirem efeitos.

Conclusão:

1. A redução remuneratória não necessita de ser notificada ao co-contratante pelo contraente público.
2. O contraente público deve aplicar retroativamente a redução remuneratória a contrato integralmente realizado e pago/ ou a período de renovação integralmente realizado e pago, se por qualquer razão não foi possível proceder atempadamente nesse sentido.

(Gestão dos recursos humanos; Lei de Orçamento de Estado para 2012; Contratos de aquisição de serviços)

PARECER

Tendo em consideração que está em causa a análise de situações contratuais umas celebradas ao abrigo do art. 22.º da [Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro](#)¹ (adiante LOE para 2011), outras ao abrigo do art. 26.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#) (adiante LOE para 2012), iremos, por uma questão de exposição, apreciá-las em separado.

A. Contratos celebrados ou renovados ao abrigo do art. 22.º da LOE para 2011

O n.º 1, do art. 22.º da LOE para 2011 estabelecia que “O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 48/2011, de 26 de agosto, e 60-A/2011, de 30 de novembro.

PARECER JURÍDICO N.º 26 / CCDD-LVT / 2012

aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...).

Pese embora esta redação, a Direção Geral da Administração e do Emprego Público (adiante DGAEP), no documento intitulado "Faq's - LOE 2011", mencionava, na resposta VII, da 1 parte, referente à aquisição de serviços, o seguinte:

"VII. A que aquisições de serviços deve ser aplicada a redução remuneratória?"

A redução remuneratória deve ser aplicada a todas as aquisições de serviços com idêntica contraparte e ou objecto, sujeitas a parecer no momento da celebração ou renovação." (sublinhado nosso)

Também, a Direção Geral das Autarquias Locais (adiante DGAL), na resposta 1., na parte relativa ao art. 22.º, constante do documento "FAQ – ORÇAMENTO DO ESTADO 2011", no mesmo sentido, esclarecia:

"1. Qual o âmbito de aplicação objectivo do n.º 1 do artigo 22.º?"

A redução remuneratória deve ser aplicada a todas as aquisições de serviços que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntica contraparte e ou objecto, com excepção das aquisições de serviço previstas no n.º 2 do artigo 69.º do Decreto de Execução Orçamental para 2011, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 29/2001, de 1 de Março." (sublinhado nosso)

Nestes termos, verifica-se que, tanto a DGAEP, como a DGAL, consideravam que a redução estabelecida no art. 19.º, da LOE para 2011, era aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que se viessem a celebrar ou a renovar em 2011, com idêntica contraparte e ou objeto.

Assim, a partir de 1 de janeiro de 2011 (data da entrada que entrou em vigor a LOE para 2011), todos os valores pagos na sequência da celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços com idêntica contraparte e ou objeto estavam sujeitos à redução, prevista no art. 19.º, da LOE para 2011.

Acresce que, nas autarquias locais, antes da celebração ou renovação de qualquer contrato de aquisição de serviços, o órgão executivo tinha emitir parecer prévio vinculativo, que dependia da verificação dos seguintes requisitos (cfr. n.ºs 2 e 4, do art. 22.º, da LOE para 2011):

- a) Verificação do disposto no n.º 4 do art. 35.º da [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#)² (adiante LVCR);
- b) Confirmação de declaração de cabimento orçamental;
- c) Verificação do cumprimento do disposto no n.º 1, do art. 22.º, da LOE para 2011.

Em face do exposto, a partir de 1 de janeiro de 2011, antes da celebração ou renovação de qualquer contrato de aquisição de serviços, com idêntica contraparte e ou objeto, o órgão executivo da autarquia tinha de emitir parecer prévio vinculativo.

Para que o órgão executivo pudesse emitir o parecer prévio vinculativo tinha de verificar, designadamente, que a redução do valor pago pelo contrato, nos termos do n.º 1, do art. 22.º, conjugado com o art. 19.º, ambos da LOE para 2011, tinha sido cumprida.

As únicas exceções aos n.ºs 1 e 2 do art. 22.º, da LOE para 2011, encontram-se consagradas no n.º 2, do art. 69.º do [Decreto – Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março](#), que estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento de Estado para 2011.

A este respeito, porque no mesmo sentido e pertinentes, transcrevem-se as seguintes respostas da DGAEP, vertidas no documento intitulado "Faq's - LOE 2011":

"» II. Que entidades estão sujeitas ao parecer previsto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 22.º da LOE 2011, prévio à celebração/renovação de contratos de aquisição de serviços?"

Estão sujeitos ao parecer os órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

» III. A que contratos de aquisição de serviços é aplicável o parecer obrigatório previsto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 22.º da LOE 2011?

O parecer obrigatório aplica-se a todas as aquisições de serviços, designadamente tarefas, avenças e consultoria técnica, com as excepções referidas na questão seguinte (IV).

» IV. Que situações poderão ser dispensadas da aplicação do artigo 22.º do LOE 2011?

Poderão ser dispensadas as seguintes situações:

² Com a redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro e 3-B/2010, de 28 de abril.

PARECER JURÍDICO N.º 26 / CCDD-LVT / 2012

1) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, e pela Lei n.º 24/2008, de 2 de Junho, ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem;

2) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro;

3) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, pela Lei n.º 3-B/2010, de 24 de Abril, pela Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, com entidades públicas empresariais;

4) As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.

Nota - O tipo de contrato administrativo em que se consubstancia a aquisição de serviços não se confunde com empreitadas de obras públicas, aquisições de bens, concessões, locação de bens ou parcerias público-privadas.

(...)

» VII. A que aquisições de serviços deve ser aplicada a redução remuneratória?

A redução remuneratória deve ser aplicada a todas as aquisições de serviços com idêntica contraparte e ou objecto, sujeitas a parecer no momento da celebração ou renovação."

E também, pelos mesmos motivos as seguintes, Faq's da DGAL constantes no documento "FAQ – ORÇAMENTO DO ESTADO 2011":

"2. Os contratos adjudicados em 2010 e celebrados em 2011 estão sujeitos ao regime do n.º 1 do artigo 22.º?"

Sim. A adjudicação não se pode confundir com a celebração do contrato. Adjudicação é o acto administrativo unilateral pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas (artigo 73.º do CPP). O n.º 1 do artigo 22.º incide sobre os contratos celebrados em 2011, independentemente da data da adjudicação.

(...)

5. As autarquias locais podem celebrar os contratos de aquisição de serviços a que se refere o artigo 22.º antes de da entrada em vigor da portaria a que se refere o n.º 4? Em caso afirmativo, em que termos?

Sim, desde que o órgão executivo delibere, previamente ao início do procedimento pré-contratual (contratos novos) ou à renovação dos contratos em curso, que estão verificados os requisitos referidos no n.º 4 do artigo 22.º."

A sanção para o não cumprimento dos n.ºs 2 a 4, do art. 22.º, da LOE para 2011, encontra-se prevista no n.º 6, desta disposição legal, nos seguintes termos: "São nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados sem o parecer prévio previsto nos n.ºs 2 a 4."

Pelo que, tendo a autarquia, a partir de 1 de janeiro de 2011, celebrado ou renovado contratos de aquisição de serviços com idêntica contraparte e ou objeto, sem que o órgão executivo tenha emitido o correspondente parecer prévio vinculativo, estes contratos são nulos, salvo se subsumirem a algumas das exceções previstas no n.º 2, do art. 69.º do Decreto – Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

B. Contratos celebrados ou renovados ao abrigo do art. 26.º da LOE para 2012

O n.º 1, do art. 26.º da LOE para 2012, veio estabelecer que, a redução prevista no art. 19.º, da LOE para 2011, é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, celebrados por, entre outros, pelas autarquias locais.

Em face do disposto nesta disposição legal, é nosso entendimento que, a redução estabelecida no disposto no art. 19.º, da LOE para 2011, é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços celebrados por autarquias locais que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com:

- Idêntico objeto e a mesma contraparte ao de um contrato vigente em 2011;
- Idêntico objeto ao de um contrato vigente em 2011, ainda que a contraparte seja diferente, e

PARECER JURÍDICO N.º 26 / CCDR-LVT / 2012

- A mesma contraparte ao de um contrato vigente em 2011, ainda que o objeto seja diferente.

No mesmo sentido, a DGAEP, no documento intitulado "Faq's - LOE 2012", menciona, na resposta 7., da IV parte, referente à aquisição de serviços, o seguinte:

" 7. A que aquisições de serviços deve ser aplicada a redução remuneratória?"

Sem prejuízo das situações referidas na FAQ IV, a redução remuneratória deve ser aplicada a todas as aquisições de serviços, que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011."

Acresce que, tal como acontecia nos n.ºs 2 a 4, do art. 22.º, da LOE para 2011, também se estabelece nos n.ºs 4 a 8, do art. 26.º, da LOE para 2012, que a celebração ou a renovação, em 2012, de contratos de aquisição de serviços, com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, pelas autarquias locais, carece de parecer prévio vinculativo, emitido pelo órgão executivo.

A emissão de parecer prévio vinculativo depende da verificação dos seguintes requisitos:

- a) Verificação do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro³ (adiante LVCR), e da inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial apto para o desempenho das funções subjacentes à contratação em causa;
- b) Confirmação de declaração de cabimento orçamental;
- c) Verificação do cumprimento da redução dos valores pagos, nos termos do n.º 1, do art. 26.º da LOE para 2012.

Assim, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, depende da emissão, pelo órgão executivo, de um parecer prévio vinculativo, que só pode ser emitido se estiverem preenchidos os requisitos *supra* mencionados, de entre os quais se destaca o cumprimento da redução do valor pago pelo contrato, nos termos do n.º 1, do art. 26.º, LOE para 2012, conjugado com o art. 19.º, ambos da LOE para 2011.

As únicas exceções aos n.ºs 1 e 4 do art. 26.º, da LOE para 2012, encontram-se consagradas no n.º 6, desta mesma norma legal, o que significa, que se o contrato se subsumir a uma destas situações, este não será objeto nem de redução, nem carece da emissão de parecer prévio vinculativo.

Sendo que, também, nos termos no seu n.º 7, "*Não está sujeita ao disposto no n.º 1 e na alínea c) do n.º 5 a renovação, em 2012, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objeto da redução prevista na mesma disposição legal e obtido parecer favorável ou registo de comunicação.*"

Nestes termos, a partir de 1 de janeiro de 2012, a autarquia não podia celebrar nem renovar nenhum contrato de aquisição de serviços, com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, sem que previamente fosse emitido, pelo órgão executivo, o correspondente parecer prévio, salvo se o contrato consubstanciasse alguma das situações previstas nas alíneas do n.º 6, ou no n.º 7, do art. 26.º, da LOE para 2012.

No mesmo sentido, transcrevem-se algumas das Faq's da DGAEP, no documento intitulado "Faq's - LOE 2012", da IV parte, referente à aquisição de serviços, que achamos pertinentes e com interesse para a questão em apreço:

"» 2. Que entidades estão sujeitas ao parecer previsto nos n.ºs 4 e 8 do artigo 26.º da LOE 2012, prévio à celebração/renovação de contratos de aquisição de serviços?"

Estão sujeitos ao parecer os órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

» 3. A que contratos de aquisição de serviços é aplicável o parecer obrigatório previsto nos n.ºs 4 e 8 do artigo 26.º da LOE 2012?

O parecer obrigatório aplica-se a todas as aquisições de serviços, designadamente contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefas e avenças e, ou, cujo objeto seja a consultoria técnica, com as exceções referidas na questão seguinte (FAQ IV).

» 4. Que situações estão dispensadas da aplicação do artigo 26.º do LOE 2012?

Poderão ser dispensadas as seguintes situações:

- a) *A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96,*

³ Com a redação que lhe foi dada pelos seguintes diplomas, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto – Lei n.º 269/2009, de 30 de setembro, Lei n.º 3-B/1010, de 28 de abril, Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

PARECER JURÍDICO N.º 26 / CCDD-LVT / 2012

de 26 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26 de fevereiro, 24/2008, de 2 de junho, 6/2011, de 10 de março, e 44/2011, de 22 de junho, ou de outros contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem;

b) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo quadro;

c) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pela Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, entre si ou com entidades públicas empresariais;

d) As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o do mais baixo preço.

Nota: o tipo de contrato administrativo em que se consubstancia a aquisição de serviços não se confunde com empreitadas de obras públicas, aquisições de bens, concessões, locação de bens ou parcerias público-privadas.

(...).

» 12. Quando deve ser solicitado o parecer e demonstrada a redução?

O parecer deve ser solicitado em momento anterior à decisão de celebração ou renovação, devendo o requerente, nessa altura, demonstrar a redução remuneratória, juntando, para o efeito, os elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objeto e, ou, contraparte.

(...).

» 17. Quais os contratos que em 2012 estão dispensados de redução remuneratória?

Nos termos do n.º 7 do artigo 26.º da LOE 2012 não está sujeita a redução remuneratória a renovação de contrato que tenha sido celebrado ou renovado em 2011 e, nessa data, obtido parecer favorável ou registo de comunicação com demonstração da redução."

É o próprio n.º 10, do art. 26.º, da LOE para 2012, que determina qual é a sanção para o não cumprimento dos n.ºs 4 a 8 desta disposição legal, nos seguintes termos: "São nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados sem os pareceres previstos nos n.ºs 4 a 8."

Pelo que, tendo a autarquia celebrado ou renovado, a partir de 1 de janeiro de 2012, contratos de aquisição de serviços, com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, sem que previamente tivessem sido emitidos, pelo órgão executivo, os correspondentes pareceres prévios vinculativos, tais contratos são nulos, salvo se os contratos consubstanciassem alguma das situações previstas nas alíneas do n.º 6, ou no n.º 7, do art. 26.º, da LOE para 2012.

CONCLUSÃO

1. A partir de 1 de janeiro de 2011, todos os valores pagos, pela autarquia, na sequência da celebração ou renovação de um contrato de aquisição de serviços com idêntica contraparte e ou objeto estavam sujeitos à redução, prevista no art. 19.º, da LOE para 2011.
2. O órgão executivo da autarquia, antes da celebração ou renovação destes contratos, tinha de emitir um parecer prévio vinculativo, dependente da verificação dos requisitos constantes no n.º 4, do art. 22.º, da LOE para 2011, nomeadamente, da verificação do cumprimento da redução do valor pago pelo contrato.
3. Se a autarquia celebrou ou renovou, em 2011, contratos de aquisição de serviços com idêntica contraparte e ou objeto, sem que o órgão executivo tenha emitido parecer prévio vinculativo, estes contratos são nulos, salvo se subsumirem a algumas das exceções previstas no n.º 2, do art. 69.º do Decreto – Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.
4. A partir de 1 de janeiro de 2012, os valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, a autarquia, venha a renovar ou a celebrar com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, estão sujeitos à redução prevista no art. 19.º, da LOE para 2011.

PARECER JURÍDICO N.º 26 / CCDCR-LVT / 2012

5. A celebração ou a renovação, de tais contratos, carece da emissão, pelo órgão executivo, de parecer prévio vinculativo, que se encontra dependente da verificação dos requisitos constantes no n.º 6, do art. 26.º, da LOE para 2012, de entre os quais se destaca, a verificação do cumprimento da redução do valor pago pelo contrato.
6. Se, a partir de 1 de janeiro de 2012, a autarquia celebrou ou renovou contratos de aquisição de serviços, com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, sem que tenha sido emitido, pelo órgão executivo, o correspondente parecer prévio vinculativo, este contrato é nulo, salvo se o contrato consubstanciasse alguma das situações previstas nas alíneas do n.º 6, ou no n.º 7, do art. 26.º, da LOE para 2012.
7. Sendo nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados sem os pareceres prévios vinculativos, é-lhes o regime da nulidade previsto no art. 134.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
8. Quanto aos efeitos já produzidos por contratos nulos, que tiveram em execução em 2011 ou em 2012, isto é, quanto aos serviços já prestados em 2011 ou em 2012, haverá lugar à aplicação do disposto no n.º 3, do art. 134.º, do CPA, considerando-se que, os referidos contratos produziram efeitos como se fossem válidos em relação ao tempo em que estiveram em execução.
9. No que concerne aos pagamentos efetuados, sem que fosse aplicada a redução remuneratória, haverá, salvo melhor entendimento, que notificar os prestadores de serviços para reporem o equivalente à redução remuneratória de acordo com as percentagens e regras enunciadas no art. 19.º, da LOE para 2011.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro
- Decreto – Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março