

PARECER JURÍDICO N.º 22 / CCDR-LVT / 2012

Validade • Parcialmente Válido

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

- *A autarquia pretende obter esclarecimento relativamente à interpretação adequada do art. 26.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro (LOE para 2012), pois subsistem dúvidas quanto aos contratos de aquisição de serviços abrangidos pela redução remuneratória.*
- *O município pretende que a CCDR – LVT se pronuncie sobre as seguintes questões:*
 - “ 1. Qual das afirmações é verdade face ao disposto no n.º 1 do artigo 26.º da LOE/2012:*
 - Afirmacão 1: O disposto no artigo 19.º da LOE/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 contraparte de contrato em vigor em 2011, ou,*
 - *Com idêntico objeto, ou,*
 - *Com contraparte de contrato vigente em 2011.*
 - Afirmacão 2: O disposto no artigo 19.º da LOE/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 contraparte vigente em 2011, ou,*
 - *Com idêntico objeto.*
 - 2. O que entender por contratos de aquisição de serviços “com idêntico objeto”?*
 - 3. Situação 1:*
 - *Em 2011, o Município contratou com a sociedade A a aquisição de serviços de elaboração do projeto de execução do edifício de habitação A – remodelação;*
 - *Em 2012, o Município pretende contratar com a sociedade A a aquisição de serviços de revisão de um projeto de execução de um edifício residencial para idosos e pessoas com determinadas deficiências, incluindo valências de centro de dia;**Neste caso, à luz da LOE/2012, é aplicável redução remuneratória ao contrato a celebrar em 2012? Porquê?*
 - 4. Situação 2:*
 - *Em 2011, o Município contratou com a sociedade A a aquisição de serviços de elaboração do projeto de execução de um edifício de habitação;*
 - *Em 2012, o Município pretende contratar com a sociedade B a aquisição de serviços de elaboração de um projeto de execução de reforço estrutural de um edifício misto com 12 pisos;**Neste caso, à luz da LOE/2012, é aplicável redução remuneratória ao contrato a celebrar em 2012? Porquê?*
 - 5. Situação 3:*
 - *Em 2011, o Município contratou com a sociedade C a aquisição de serviços de reparação do veículo ligeiro x da frota do Município;*
 - *Em 2012, o Município pretende contratar com a sociedade D a aquisição de serviços de reparação do veículo ligeiro y da frota do Município;**Neste caso, à luz da LOE/2012, é aplicável redução remuneratória ao contrato a celebrar em 2012? Porquê?*
 - 6. Situação 4:*
 - *Em 2011, o Município contratou com a sociedade E a aquisição de serviços de limpeza de um edifício municipal;*
 - *Em 2012, o Município pretende contratar com a sociedade E a aquisição de serviços de vigilância de um edifício municipal;*

PARECER JURÍDICO N.º 22 / CCDR-LVT / 2012

Neste caso, à luz da LOE/2012, é aplicável redução remuneratória ao contrato a celebrar em 2012? Porquê?

7. Situação 5:

- Em 2011, o Município contratou com a empresa transportadora X a aquisição de serviços de transporte – passes sociais;
- Em 2012, o Município pretende contratar com a empresa transportadora X a aquisição de serviços de transporte – passes sociais;

Neste caso, à luz da LOE/2012, é aplicável redução remuneratória ao contrato a celebrar em 2012? Porquê?

8. Situação 6:

- Em 2011, o Município contratou com INCM serviços de publicação de atos de publicação legal obrigatória;
- Em 2012, o Município pretende contratar com a INCM serviços de publicação de atos de publicação legal obrigatória.

Neste caso, à luz da LOE/2012, é aplicável redução remuneratória ao contrato a celebrar em 2012? Porquê?

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

PARECER

Questão 1: Interpretação do n.º 1, do art. 26.º, da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro](#).

Nos termos do n.º 1, do art. 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, o disposto no art. 19.º da [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro](#), alterada pelas [Leis n.ºs 48/2011, de 26 de agosto](#), e [60-A/2011, de 30 de Novembro](#) (adiante 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 da letra da mencionada norma legal, é nosso entendimento que a redução estabelecida no disposto no art.19.º da LOE/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 contraparte de contrato em vigente em 2011, ou,
- Com idêntico objeto de contrato vigente em 2011, ou,
- Com contraparte de contrato vigente em 2011.

No mesmo sentido, a Direção Geral da Administração e do Emprego Público (adiante 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."

Assim, conclui-se que, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 26.º, da LOE 2012, existe a obrigação de reduzir, nos termos previstos no art. 19.º, da LOE para 2011, o valor do contrato de aquisição de serviços que se pretenda celebrar em 2012, quando este tenha:

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

Questão 2: O que entender por contratos de aquisição de serviços "com idêntico objeto"?

Atento o facto de a pergunta se reportar ao objeto do contrato, cumpre, em primeiro lugar, precisar os conceitos jurídicos de contrato de

PARECER JURÍDICO N.º 22 / CCDR-LVT / 2012

aquisição de serviços e de contrato de prestação de serviços.

O contrato de aquisição de serviços é aquele pelo qual o contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço, conforme estabelece o art. 450.º, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo [Decreto – Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro](#)¹.

Já o contrato de prestação de serviço é aquele em que uma das partes se obriga a prestar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição (cfr. art.º 1154.º do [Código Civil](#)).

As duas modalidades de contrato de prestação de serviços referidas no art. 26.º da LOE para 2012, atento o disposto no art. 35.º, da [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro](#)² (adiante LVCR), têm o seguinte objeto:

- a) O contrato de tarefa, a execução de trabalhos específicos de natureza excecional, de índole independente e uma duração pré-determinada;
- b) O contrato de avença, prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, ou seja, funções próprias de uma determinada profissão liberal, com retribuição certa mensal.

Em face desta breve caracterização, podemos verificar que a própria definição legal dos contratos restringe, *a priori*, o objeto contratual.

O facto é que, ainda assim, são muitas e diferenciadas as realidades que se podem subsumir a cada um dos contratos, seja de aquisição de serviços ou, de prestação de serviços, tanto na modalidade de contrato de tarefa, como de contrato de avença.

Sendo que é, em face, por um lado da realidade que nos é apresentada e que pretendemos regulamentar e, de outro lado pelo correspondente conceito jurídico, que celebramos um ou outro contrato.

Acresce que, os contratos em causa, de aquisição de serviços ou, de prestação de serviços, são, em princípio, contratos bilaterais, o que implica, necessariamente, para além de um núcleo essencial de interesses de cada uma das partes, uma relação de interdependência entre as obrigações principais assumidas por cada um dos contraentes.

Nestes termos, podemos concluir, em termos amplos e abstratos, que existe identidade de objeto contratual quando as prestações principais dos contratos, ou seja, os direitos e correlativas obrigações que reciprocamente emergem para ambas as partes, se mantêm sem alterações significativas quanto ao núcleo essencial de interesses.

Todavia, em termos concretos, porque estamos perante um conceito indeterminado - "*idêntico objecto*" - , não avançando o texto legal qualquer critério ou, sequer elementos indiciadores que facilitem aquela determinação, só caso a caso, se poderá determinar o conceito, o que significa que, apenas perante cada contrato, ou conjunto de contratos, se poderá determinar se estamos perante prestações do mesmo tipo ou idênticas.

Questão 3: Análise de várias situações contratuais

No que respeita à análise das seis situações que a autarquia coloca cumprir mencionar que, atento o que já ficou exposto, ao que acresce a complexidade tanto da formação dos contratos como dos próprios contratos, não se torna possível, nesta sede, responder de forma cabal às situações contratuais apresentadas pela autarquia, sem ter presente as cláusulas dos respetivos contratos, sob pena, inclusivamente, de podermos, em face da falta de elementos concretos, estar a induzir a autarquia em erro e a criar situações que, a final, não tinham a cobertura legal apropriada.

Podemos, todavia, deixar as seguintes linhas de orientação.

O art. 26.º, da LOE para 2012 aplica-se a todas as aquisições de serviços, designadamente, como já vimos, aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefas e avenças e, ou, cujo objeto seja a consultadoria técnica, com as exceções que *infra* referiremos.

A autarquia terá a obrigação de reduzir, nos termos previstos no art. 19.º, da LOE para 2012, o valor do contrato de aquisição de serviços que pretenda celebrar em 2012, quando este tenha:

¹ Com a redação que lhe foi dada pelos seguintes diplomas, Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março, Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, Decreto – Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro, Decreto - Lei n.º 278/2009, de 02 de Outubro, Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, Decreto - Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro, Decreto - Lei n.º 40/2011, de 22 de Março e Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

² 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 22 / CCDCR-LVT / 2012

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

A autarquia não terá, todavia, de proceder à redução do valor, nas seguintes situações, previstas no n.º 6, do art. 26.º da LOE para 2012:

- 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, 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 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 renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 3-B/1010, de 28 de Abril, 34/2010, de 2 de Setembro e 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e pela presente lei, 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.

Acresce ainda que, se o município pretender renovar, em 2012, um contrato de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objeto da redução e obtido parecer favorável ou registo de comunicação, aquela renovação não está sujeita à redução prevista no n.º 1, do art. 26.º da LOE para 2012 (cfr. n.º 7, do art. 26.º da LOE para 2012).

Neste sentido, transcreve-se a resposta 17., da IV parte, referente à aquisição de serviços, do documento intitulado "*Faq's - LOE 2012*", emitido pela DGAEP.

"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."

Cumpra ainda mencionar o seguinte, no que respeita à situação 6., em que a autarquia refere que a Imprensa Nacional da Casa da Moeda, S.A. (adiante INCM) é contraparte num contrato de aquisição de serviços.

A INCM, atentos os seus estatutos, aprovados pelo Decreto – Lei n.º 170/99, de 19 de Maio, é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, pelo que, pese embora, integre o sector empresarial do Estado (cfr. art. 2.º conjugado com o art. 3.º, ambos do Decreto – Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro³), não é uma entidade pública empresarial, o que terá implicações, nomeadamente, para efeitos da aplicação da exclusão prevista no disposto na alínea c), do n.º 6, do art. 26.º, da LOE para 2012.

CONCLUSÃO

1. Assim, conclui-se que, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 26.º, da LOE 2012, a autarquia tem a obrigação de reduzir, nos termos previstos no art. 19.º, da LOE para 2011, o valor do contrato de aquisição de serviços que pretenda celebrar em 2012, quando este tenha:
 - 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
 - A mesma contraparte ao de um contrato vigente em 2011, ainda que o objeto seja diferente.
2. Em termos amplos e abstratos, existe identidade de objeto contratual quando as prestações se mantêm sem alterações significativas quanto ao núcleo essencial de interesses.
3. Todavia, em termos concretos, porque estamos perante um conceito indeterminado - "*idêntico objecto*"

³ Com a redação que lhe foi dada pelo DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro e 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

PARECER JURÍDICO N.º 22 / CCDR-LVT / 2012

-, não avançando o texto legal qualquer critério ou, sequer elementos indiciadores que facilitem aquela determinação, só caso a caso, se poderá determinar o conceito, o que significa que, apenas perante cada contrato, ou conjunto de contratos, se poderá determinar se estamos perante prestações do mesmo tipo ou idênticas.

4. No que respeita à análise das seis situações que a autarquia coloca cumpre mencionar que, atento o que já ficou exposto, ao que acresce a complexidade tanto da formação dos contratos como dos próprios contratos, não se torna possível, nesta sede, responder de forma cabal às situações contratuais apresentadas pela autarquia, sem ter presente as cláusulas dos respetivos contratos, sob pena, inclusivamente, de podermos, em face da falta de elementos concretos, estar a induzir a autarquia em erro e a criar situações que, a final, não tinham a cobertura legal apropriada.

LEGISLAÇÃO

- Lei n 64-B/2011, de 30 de dezembro
- Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro
- Leis n.ºs 48/2011, de 26 de agosto,
- Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro
- Decreto – Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro
- Código Civil
- Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro