

## PARECER JURÍDICO N.º 27 / CCDD-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

## ■ A autarquia refere o seguinte:

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;

1. No art.º 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 64-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-se com idêntico objeto e, ou, contraparte do contrato vigente em 2011 (...)”
2. Existe redução remuneratória em 2012 quando:
  - a) O mesmo objeto e a mesma contraparte do contrato celebrado em 2011 são idênticos;
  - b) O objeto é idêntico e a contraparte do contrato celebrado em 2011 é diferente;
  - c) O objeto é diferente e a contraparte do contrato celebrado em 2011 é a mesma.
3. Esta interpretação resulta da introdução no texto da lei das conjunções “e” e “ou”, situação que não se verificava no correspondente art. 22.º da LOE/2011, aprovada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.
4. A FAQ n.º 11: no entanto apresenta uma interpretação diferente do texto da LOE/2012 ao mencionar na parte final que “não há lugar a aplicação de redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos”.
5. Ora a LOE/2012 menciona que existindo objetos contratuais diferentes ou idênticos e, sendo a mesma contraparte ou diferente contraparte do contrato celebrado em 2011, por força de aplicação de conjunção “e” e “ou”, deveria, s.m.o, haver lugar à redução remuneratória, quando em anos seguidos o mesmo prestador presta serviços distintos, realidade que se enquadra na al. c) do ponto 3 deste pedido de parecer.
6. A Câmara Municipal está aplicar a redução remuneratória da seguinte forma:
  - Aos contratos com o mesmo objeto, condições de caderno de encargos e contraparte, mantém o critério usado em 2011, isto é, usa como base de cálculo (valor de referência) o valor do contrato vigente em 2011;
  - Aos restantes casos contratuais, ou seja, aos contratos com a mesma contraparte mas diferente objeto ou mesmo objeto mas diferente contraparte, usa como base de cálculo, o valor da proposta apresentada pelo co-contratante.
  - A informação sobre a demonstração da aplicação da redução remuneratória, junta a lista de contratos de prestação de serviços em vigor em 2012, para efeito da determinação da taxa de redução a aplicar, em caso de agregação.
7. A Câmara Municipal entende que a “FAQ 11” não reflete o pensamento legislativo plasmado no n.º 1, do art. 26.º da LOE/2012.

Face ao referido supra, solicita-se parecer por parte dos serviços jurídicos dessa CCDR, sobre se a Câmara Municipal deve continuar a efetuar a redução remuneratória nos termos apresentados no ponto 7 deste pedido de parecer, ou se deve acatar a interpretação constante na FAQ 11?

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

PARECER

## PARECER JURÍDICO N.º 27 / CCDD-LVT / 2012

O n.º 1, do art. 22.º, da [Lei n.º 55-A/2011, de 31 de Dezembro](#)<sup>1</sup> (adiante LOE para 2011) estabelecia que "*O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)*". (sublinhado nosso)

Pese embora esta redação, tanto a Direção Geral da Administração e do Emprego Público (adiante DGAEP), como a Direção Geral das Autarquias Locais (adiante DGAL), nas Faq's sobre a LOE 2011, advogavam que, o âmbito de aplicação objetivo do n.º 1 do art. 22.º, compreendia todas as aquisições de serviços que viessem a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, **com idêntica contraparte e ou objeto**, com exceção das aquisições de serviços previstas 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 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)

A 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 objetivo 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 exceção 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 29º/2001, de 1 de Março.*" (sublinhado nosso)

Nestes termos, concluímos que, a DGAEP e a DGAL, mesmo em face da letra do art. 22.º, da LOE 2011, já consideravam que o âmbito de aplicação desta norma incluía "*...todas as aquisições de serviços que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntica contraparte e ou objecto...*".

Acresce que, no que respeitava valor que devia ser adotado, como termo de referência para efeitos de aplicação da redução remuneratória, tanto a DGAEP como a DGAL, entendiam o seguinte:

**"XI. Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?"**

*Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação de redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.*" (ex vide documento da DAGEP, "*Faq's - LOE 2011*", parte 1., referente à aquisição de serviços) (sublinhado nosso)

**"3. Qual é a implicação do n.º 1 do artigo 22.º em termos de contratação pública?"**

*Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos. (...)*" (cfr. documento da DGAL, "*FAQ – ORÇAMENTO DO ESTADO 2011*", na parte relativa ao art. 22.º) (sublinhado nosso)

O n.º 1, do art. 26.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#) (adiante 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.

Verifica-se que a interpretação que tanto a DGAEP como a DGAL preconizavam em face do disposto no art. 22.º, da LOE para 2011, teve acolhimento na redação desta norma legal.

Em face do disposto no art. 26.º da LOE para 2012, 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:

<sup>1</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 48/2011, de 26 de agosto, e 60-A/2011, de 30 de Novembro.

## PARECER JURÍDICO N.º 27 / CCDD-LVT / 2012

- 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.

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."*

A DGAEP, no referido documento, em resposta à pergunta "**11. Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?**" afirma que:

*"Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objeto e, ou, contraparte celebrado no ano de 2011. **Não há lugar a aplicação da redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.**"* (sublinhado nosso)

Nestes termos, verifica-se que, pese embora a diferente redação do art. 22.º da LOE para 2011, e do art. 26.º, da LOE para 2012, o facto é que, pelo menos, na matéria ora em análise, a interpretação da DGAEP se mantém idêntica.

Pois, a letra do art. 26.º, da LOE para 2012, só veio reforçar a interpretação que, tanto a DGAEP e a DGAL proclamavam relativamente ao âmbito objetivo do art. 22.º da LOE para 2011, ou seja, que a redução remuneratória devia ser aplicada a todas as aquisições de serviços com idêntica contraparte e ou objeto.

O que nos leva a concluir, apesar de a DGAL até à presente data não ter divulgado quaisquer *FAQ's* relativamente à LOE para 2012, que não há, em face da atual redação do art. 26.º, da LOE para 2012, qualquer motivo legal que a levasse a alterar o seu entendimento, designadamente, quanto ao valor que deverá ser tido como referência para efeitos de aplicação da redução remuneratória.

E o fato é que nos encontramos vinculados aos entendimentos subscritos pela DGAL referentes à LOE para 2011.

Pelo que, somos forçados a concluir no mesmo sentido da DGAEP, na resposta 11, no documento intitulado "*Faq's - LOE 2012*", na IV parte, referente à aquisição de serviços, já que este reflete o entendimento perfilhado pela DGAL na resposta 3., do documento da DGAL, "*FAQ – ORÇAMENTO DO ESTADO 2011*", na parte relativa ao art. 22.º também *supra* transcrita.

Em nosso entender, esta ressalva "***Não há lugar a aplicação da redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos***", pretende-se com o facto de não ser possível determinar um termo de referência do valor do contrato.

Pois apesar de a contraparte ser a mesma, o objeto de cada um dos contratos é de tal forma diferente, em anos seguidos, que não há qualquer equivalência possível no que respeita ao valor ao contrato, não podendo o mesmo ser determinado em face do contrato anteriormente celebrado.

Isto significa que, salvo melhor opinião, há, de facto, uma impossibilidade prática da aplicação do n.º 1, do art. 26.º, da LOE para 2012, no que respeita aos contratos em que existe apenas identidade de contraparte, pois, em face de um objeto contratual diferente do contrato anterior, deixa de existir um termo de referência do valor para efeitos de aplicação da redução, motivo pelo qual, a DGAL e a DGAEP entendem que "***Não há lugar a aplicação da redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos***".

No entanto, cumpre-nos esclarecer o seguinte, no que respeita ao objeto dos contratos de aquisição de serviços e de prestação de serviços.

Estes contratos 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.

Em termos amplos e abstratos, só 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.

Tornando-se, assim, difícil, para nós, compreender como pode ser possível a um prestador de serviços celebrar contratos com objetos

## PARECER JURÍDICO N.º 27 / CCDD-LVT / 2012

distintos.

De facto, se se tratar de pessoa coletiva, esta terá, naturalmente, um objeto social, que, em princípio, não poderá abarcar um tal número de atividades que possibilitem a celebração de contratos de prestação de serviços ou de aquisição de serviços que não tenham uma identidade de objeto.

O mesmo se dirá, por maioria de razão, no caso de a contraparte se tratar de uma pessoa singular, pois, tendo em consideração, a tendência para a especialização, não se torna, salvo em situações de facto excecionais, crível que alguém possa ter qualificações e experiência para desempenhar atividades e funções tão diversas que possam dar origem à celebração de diferentes contratos de prestação de serviços que não tenham identidade de objeto.

Ora, tendo os contratos identidade de objeto estão sujeitos a redução, nos termos do disposto no n.º 1, do art. 26.º, da LOE para 2012.

## CONCLUSÃO

1. Pese embora a redação do art. 22.º, da LOE para 2011, tanto a DGAL como a DGAEP, entendiam que o seu âmbito objetivo abrangia todas as aquisições de serviços que viessem a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntica contraparte e ou objeto, ou seja, um âmbito idêntico ao que hoje resulta da redação do art. 26.º, da LOE para 2012.
2. Ora, a DGAL no documento "FAQ – ORÇAMENTO DO ESTADO 2011", entendia o seguinte relativamente ao termo de referência para efeitos de adoção da redução remuneratória:

**"3. Qual é a implicação do n.º 1 do artigo 22.º em termos de contratação pública?"**

*Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos. (...)" (sublinhado nosso)*

3. Não tendo havido uma alteração dos pressupostos, nem das razões, que levaram a adoção desta solução interpretativa, esta vincula a CCDD – LVT.

## LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 55-A/2011, de 31 de Dezembro
- Decreto – Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março
- Lei n 64-B/2011, de 30 de dezembro