

PARECER JURÍDICO N.º 76 / CCDD-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

FERNANDO INÁCIO

ASSUNTO **COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

QUESTÃO

- A junta de freguesia solicita parecer sobre a seguinte questão:

Tendo sido iniciado um procedimento de ajuste direto para aquisição de serviços para a área de Participação Cívica, na modalidade de avença mensal com início no final do corrente mês e com a duração de 3 anos. Sendo uma despesa de pessoal, excluída do âmbito de assunção de compromissos plurianuais, pode a Junta autorizar a despesa, mesmo sem ter aprovado o Orçamento, PPI, as Grandes Opções de Plano e o Plano de Atividades?

(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos; Procedimentos de ajuste direto; Despesas com pessoal)

PARECER

I – Questão prévia – natureza da despesa

1. Primeiro que tudo e como questão prévia, importa desde já assentar nesta ideia: a despesa que resultar da celebração do contrato de avença, não poderá ser satisfeita por rubrica de pessoal inserida no Agrupamento 01 do classificador económico das receitas e das despesas públicas aprovado pelo [Decreto-Lei nº 26/2006, de 14 de fevereiro](#).
2. Na verdade, embora do referido classificador conste a rubrica “01.01.07 – Pessoal em regime de tarefa e avença” por ela apenas podiam ser satisfeitos encargos com indivíduos que, rigorosa e limitativamente, se encontrassem abrangidos pelos contratos de tarefa ou pelos contratos de avença, celebrados nos termos da legislação em vigor, ou seja, ao abrigo do artigo 7º do [Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de outubro](#) entretanto revogado pela [Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#) (LVCR), aplicável aos serviços da administração autárquica, com as necessárias adaptações, por força do [Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de setembro](#).
3. De acordo com o artigo 35º da LVCR e no que para economia do presente parecer releva, os órgãos e serviços a que a lei é aplicável podem celebrar contratos de prestação de serviços, na modalidade de contrato de avença, o qual tem por objeto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal (cfr. nº 6), apenas podendo ter lugar quando (cfr. nº 2):
 - a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para o qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;
 - b) Seja observado o regime legal da aquisição de serviços (*Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/98, de 29 de janeiro e demais legislação complementar*);
 - c) O contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social.
4. Até à entrada em vigor da lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2010 ([Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril](#)), o contrato de prestação de serviços apenas podia ser celebrado quando se tratasse de trabalho a realizar por uma pessoa coletiva, só o podendo ser com pessoa singular em casos excecionais e sujeito a deliberação favorável do órgão executivo, conforme alínea b) do nº 2 do preceito, conjugado com o artigo 6º do Decreto-Lei nº 269/2009.
5. Ora, sendo regra que o contrato de avença teria de ser celebrado com pessoa coletiva, é óbvio que a despesa daí resultante nunca poderia ser satisfeita através de rubrica orçamental de pessoal, mas sim através da rubrica própria inserida no Subagrupamento “02.02.00 – Aquisição de serviços”, determinada em função da natureza do trabalho a realizar.
6. O facto de a alínea b) do nº 2 do artigo 35º da LVCR ter sido revogada pelo artigo 18º da Lei nº 3-B/2010, de que resultou a possibilidade de os serviços e organismos da administração pública passarem a celebrar contratos de prestação de serviços quer com pessoa coletiva quer com pessoa singular, indistintamente, em nada contribuiu para alterar o anteriormente exposto pois, quer seja com pessoa coletiva quer seja com pessoa singular, a natureza da despesa cai sempre no âmbito duma aquisição de serviços e a que se refere o Subagrupamento “02.02.00” do classificador económico das receitas e das despesas públicas já assinalado.
7. Resta acrescentar que no âmbito da administração local, a celebração de contratos de tarefa e avença concretiza-se com

PARECER JURÍDICO N.º 76 / CCDR-LVT / 2012

observância do disposto no artigo 6º do Decreto-Lei nº 209/2009 na redação dada pelo artigo 20º da Lei nº 3-B/2010.

II – Sujeição ou não da despesa à LCPA

1. A Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro veio estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas previstas no artigo 2º da [Lei nº 91/2001, de 20 de agosto](#) (*Lei de enquadramento orçamental*), nelas se incluindo os serviços e organismos da administração local.
2. De acordo com o seu artigo 3º, consideram-se compromissos as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços os quais, caso ocorram em mais do que um ano económico, são designados por plurianuais.
3. A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, está sujeita a autorização prévia do órgão deliberativo ⁽¹⁾, apenas se excluindo desta obrigatoriedade a assunção de compromissos relativos a despesas com pessoal independentemente da natureza do vínculo, conforme nº 3 do artigo 11º do [Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho](#) que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA.
4. Porque a despesa que resultar da celebração do contrato de avença não pode ser satisfeita por rubrica de pessoal (*Agrupamento 1*) mas sim por rubrica própria da aquisição de serviços (*Agrupamento 02 - Subagrupamento 02*), como demonstrámos no ponto I da presente IT, insere-se no âmbito de aplicação da LCPA e, sendo plurianual, está sujeita a autorização prévia da assembleia de freguesia ⁽²⁾.
5. A autorização prévia para assunção de compromissos plurianuais tanto pode ser dada casuisticamente como aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano, como resulta do artigo 12º do Decreto-Lei nº 217/2012.

Em qualquer dos casos, a intervenção do órgão deliberativo é obrigatória, não podendo ser afastada por quaisquer normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, conforme artigo 13º da LCPA.

(1) Embora a alínea c) do nº do artigo 6º refira que a assunção de compromissos plurianuais está sujeita a autorização prévia "da assembleia municipal quando envolvam entidades da administração local", é óbvio que no que respeita às freguesias tal competência cabe à correspondente assembleia de freguesia – cfr artigo 12º do Decreto-Lei nº 127/2012

(2) As despesas relativas a pessoal não estão excluídas do âmbito de assunção de compromissos plurianuais, como afirma a entidade consulente: em rigor, a assunção de tais compromissos só não está sujeita a autorização prévia; em tudo o mais, a LCPA é aplicável

CONCLUSÃO

- 1- Por força do disposto no artigo 35º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), na redação dada pelo artigo 18º da Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril (OE/2010), conjugado com o artigo 6º do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro, na redação dada pelo artigo 20º da Lei nº 3-B/2010, os serviços e organismos da administração local podem celebrar contratos de avença, quer com pessoa coletiva quer com pessoa singular, indistintamente.
- 2- Por se tratar de despesa no âmbito das aquisições de serviços (quer a entidade contratada seja pessoa coletiva quer seja pessoa singular) o correspondente encargo terá de ser satisfeito por rubrica orçamental integrada no "Agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços", "Subagrupamento 02.02 – Aquisição de serviços" do classificador económico das receitas e das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, determinada em função da natureza do trabalho a realizar.
- 3- Por se tratar de despesa a satisfazer em mais de um ano económico, considera-se compromisso plurianual segundo a terminologia da Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro e, como tal, sujeita a autorização prévia da Assembleia de Freguesia conforme seu artigo 6º conjugado com o artigo 12º da Lei nº 127/2012, de 21 de Junho.
- 4- O nº 3 do artigo 11º da Lei nº 127/2012 só exclui da sujeição à autorização prévia a que se refere o artigo 6º da LCPA a assunção de compromissos plurianuais relativos a despesas com pessoal, o que não é o caso.

PARECER JURÍDICO N.º 76 / CCDR-LVT / 2012**LEGISLAÇÃO**

- Decreto-Lei nº 26/2006, de 14 de fevereiro
- Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de outubro
- Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro
- Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de setembro
- Decreto-Lei nº 18/98, de 29 de janeiro
- Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril
- Lei nº 91/2001, de 20 de agosto
- Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho