

NO PRELO:

Legislação Básica e Complementar das Autarquias Locais (Sumários)
António Cândido de Oliveira | Rui Duarte Rocha | Rui Polónia

PUBLICAÇÕES DA AEDRL:

Os Eleitos Locais
Maria José Leal Castanheira Neves
(Quase esgotada)

Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão (Reimpressão da 2.ª edição)
Fernanda Paula Oliveira

Código do Procedimento Administrativo de 2015
António Cândido de Oliveira | Carlos José Batalhão | Fernanda Paula Oliveira
Isabel Celeste M. Fonseca | Pedro Cruz e Silva

O Tribunal de Contas e as Autarquias Locais
António Costa e Silva

Empresas Municipais, S.A. ("S." de Sociedades, "A." de Anómalas) e a aplicação do CIRE
Carlos José Batalhão

Legislação Básica das Autarquias Locais
António Cândido de Oliveira | Rui Duarte Rocha
(Esgotada)

Para subscrever a Revista:
Apartado 3047 – 4711-906 Braga | Tel.: 968 115 308 | E-mail: aedrel@aedrel.org

5 | Nota de Abertura

Artigos

7 | Descentralização, pedra angular da reforma do Estado
*Luís Valente de Oliveira*13 | Regulamentos municipais em matéria urbanística: perspetivas atuais
*Fernanda Paula Oliveira | Dulce Lopes | Maria José Castanheira Neves*45 | La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la STC 41/2016, de 3 de marzo:
Crónica de una inconstitucionalidad anunciada
Ángel Aday Jiménez Alemán

Anotação

65 | O caso do Clube Desportivo de Tondela (Anotação ao Acórdão do Tribunal de Contas n.º 17/2015, de 01.12.2015, Proc. n.º 1672/2015)
*Rita Gonçalves Rebelo*85 | Informação de Jurisprudência
Janeiro/Março de 2016
Carlos Cadilha | José António Barreto Nunes | José F. F. Tavares | Carlos Carvalho
Esperança Mealha | Maria Cristina Gallego dos Santos

Questões Atuais

125 | Estufas agrícolas em solo urbano: solução contraditória ou adequada?
*Fernanda Paula Oliveira | Dulce Lopes*137 | As reduções remuneratórias na Lei de Orçamento de Estado de 2016:
o fim de um ciclo? – Breve análise do artigo 35.º
*Ana Rute Morim | Joana Duro*147 | A União das Freguesias de Rio Torto e Lagarinhos,
a Imprensa Nacional – Casa da Moeda e o Diário da República
*António José da Silva Fernandes*159 | Recensões (*António Cândido de Oliveira*)

165 | Resumos

N.º 10 | Abril/Junho 2016 | €20,00 | ISSN: 2183-1300



ticos, ambientais e paisagísticos por elas produzidos tornam estes complexos *menos compatíveis* com o solo rural/rústico do que com certas categorias de solo urbano, especificamente as que se destinem a atividades económicas.

Assim se garante um maior aproveitamento das infraestruturas existentes (quando um dos objetivos fundamentais da legislação urbanística atual é evitar e conter a dispersão de infraestruturas no território); uma menor ocupação do espaço agrícola, que continuará vocacionado para formas tradicionais de cultivo; uma menor afetação e compromisso do solo muitas vezes dotado de especial valor ambiental e paisagístico; e um menor impacto nas condições de fruição do solo rural/rústico, pela redução, entre outros, do tráfego rodoviário.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

(*Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*)

DULCE LOPES

(*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*)

Questões Atuais

As reduções remuneratórias na Lei de Orçamento de Estado de 2016: o fim de um ciclo? – Breve análise do artigo 35.º

Reduções remuneratórias nos contratos de aquisição de serviços

O art. 35.º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2016, que estabelece as normas a que devem obedecer as aquisições de serviços pela Administração Pública durante a sua vigência, é a sequência natural e necessária de um regime que, tendo por objetivo a redução da despesa pública face ao peso da dívida e ao nível do défice público que exigiu a ajuda financeira externa, a jurisprudência e a doutrina desde cedo designaram como de “excecional” e “transitório” (1).

Podemos, neste sentido, afirmar que, apesar de consubstanciar, como se demonstrará, uma nova etapa no processo do controlo das contas públicas, aquele artigo é, então, o sucessor direto dos artigos das LOE que vigoraram entre 2011 e 2015 e que impuseram às aquisições de contratos de prestação de serviços as reduções remuneratórias aplicadas aos trabalhadores com vínculo laboral com o Estado. Constituindo, então, uma das medidas – repita-se, excecionais e transitórias – que incidiram, durante mais de 5 anos, sobre a generalidade dos cidadãos e das empresas na sua relação económica com o Estado, a redução remuneratória de contratos de prestação de serviços a celebrar ou a renovar tinha um término necessário que, agora, a LOE de 2016 faz vislumbrar.

(1) Veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio, proferido nos processos n.ºs 14/2014; 47/2014; e 137/2014, disponível em www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos, e o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 28 de junho de 2012, proferido no processo n.º 8882/12, disponível em www.dgsi.pt.

Do que trata o novo art. 35.º da LOE de 2016 (com a epígrafe “Contratos de aquisição de serviços”) é de uma mudança de paradigma, fazendo a transição entre o esforço de redução da despesa do Estado e o intuito de manter a necessária contenção da despesa, após o ajustamento orçamental que os Orçamentos de Estado enunciados levaram a cabo.

A discussão sobre o tema das reduções remuneratórias nos contratos de aquisição de serviços não foi, ao longo do tempo, como bem sabemos, pacífica, nem tão-pouco a alteração do artigo retirou a atualidade e pertinência das dificuldades resultantes da compreensão da verdadeira amplitude desta questão, em particular com a publicação da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março ⁽²⁾.

Ao longo dos últimos anos, tendo em conta as sucessivas publicações das LOE, a análise e discussão deste tema gravitou sempre em torno da legalidade, oportunidade e, no limite, da constitucionalidade da aplicação de tais reduções ⁽³⁾. A publicação da LOE de 2016, veio, contudo, imprimir a necessidade de pensar, uma vez mais, este tema, na medida em que da leitura daquele diploma parece resultar a eliminação das reduções remuneratórias (tal como previstas nas LOE dos anos transatos) aos contratos de aquisição de serviços celebrados e/ou renovados no ano de 2016.

⁽²⁾ Doravante designada por LOE de 2016.

⁽³⁾ Vide, sobre esta temática, JOÃO AMARAL E ALMEIDA, “A lei do orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitações da contratação”, in *Revista dos Contratos Públicos*, n.º 1, janeiro/abril 2011, pp. 173 a 218; PEDRO MATIAS PEREIRA/JOÃO SOARES FRANCO, “A adjudicação de contratos públicos em contexto de crise”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 5, maio/agosto 2012, pp. 143-165; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Reduções remuneratórias nas prestações de serviços: há limites para a austeridade (Anotação ao Acórdão do TCAS de 28-06-2012, P. 8882/12)”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 6, setembro/dezembro 2012, pp. 75-105.

Mas será exatamente assim? Estaremos, de facto, em condições de afirmar que a LOE de 2016 já não impõe e/ou prevê reduções remuneratórias aos contratos de aquisição de serviços?

a) Enquadramento da questão suscitada

Dispõe o art.35.º, n.º 1, da LOE de 2016, que “Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2016, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e/ou contraparte de contrato vigente em 2015 não podem ultrapassar os valores pagos em 2015”. A rutura com o paradigma estabelecido nas anteriores LOE é evidente ⁽⁴⁾ e, quanto a isso, não se colocam quaisquer dúvidas, mas a assunção, por si só, de que tal modificação significa o fim da vigência das reduções remuneratórias nos contratos de aquisição de serviços poderá ser, numa primeira leitura, precipitada.

⁽⁴⁾ Referimo-nos, neste ponto, ao disposto: (i) no art. 75.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2015): “O disposto no n.º 1 do artigo 2.º e no artigo 4.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2015, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2014 [...]”; (ii) no art. 73.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2014): “O disposto no artigo 33.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2014, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2013 [...]”; (iii) no art. 75.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2013): “O disposto no artigo 27.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2012 [...]”; (iv) no art. 26.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012): “O disposto no artigo 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, é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objecto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011 [...]”; (v) no art. 22.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2011): “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 [...]”.

De facto, o legislador nacional, duplamente condicionado pelo “Memorando de Entendimento com a Troika”⁽⁵⁾ e pela própria crise económica⁽⁶⁾, sentiu necessidade, nos últimos anos, de garantir (e impor) o respeito pelo interesse público económico e pela viabilidade financeira dos contratos que a Administração (aqui, na aceção dada pelos referidos diplomas) vinha celebrando. É, pois, nesta conjuntura que as reduções remuneratórias, enquanto “contrapeso” da iniciativa contratual pública, passaram a figurar no plano nacional como uma das mais discutidas políticas de controlo orçamental.

Contudo, o fim do programa de assistência económica e financeira, a recuperação da economia portuguesa e a alteração – essa, sim, relevante – da orientação política nacional pós-eleições legislativas de 2015 imprimiram no legislador orçamental a possibilidade de, aparentemente, fazer concluir o ciclo de reduções e agravamentos a que assistíamos. E dizemos “aparentemente” porque, na realidade, embora já não se preveja a aplicação de “novas” reduções remuneratórias, o legislador nacional fez constar uma nova forma de controlo orçamental: a imposição de um limite ao valor dos contratos. *I.e.*, em substituição das reduções remuneratórias que as anteriores LOE mandavam aplicar, o legislador nacional limitou o valor dos contratos de aquisição de serviços, que se venham a celebrar ou a renovar em 2016, com idêntico objeto e ou contraparte, aos valores totais pagos pelos mesmos durante o ano de 2015. O que significa, desde logo, que, embora não se aplique a redução remuneratória vigente durante os anos transatos, o valor a pagar pelos referidos contratos em 2016 não pode exceder um valor que, em si, é, precisamente, o resultado da aplicação da redução remuneratória prevista para o ano de 2015 e seus precedentes.

Assim sendo, afirmar que a LOE para 2016 determina o “fim de um ciclo” quanto à aplicação de reduções remuneratórias nos contratos de aquisição de serviços é, como vimos, imprudente e não traduz, de todo,

⁽⁵⁾ Para um melhor desenvolvimento do tema, *vide* PEDRO COSTA GONÇALVES, “Alterações ao Código dos Contratos Públicos na sequência do «Memorando de Entendimento com a Troika»”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 05, maio/agosto 2012, pp. 213-240.

⁽⁶⁾ Para um melhor desenvolvimento do tema, *vide* PEDRO MATIAS PEREIRA/JOÃO SOARES FRANCO, “A adjudicação de contratos públicos em contexto de crise”, *cit.*

a intenção do legislador nacional. Assim, ainda que não possamos classificar aquele “limite de valor” como redução remuneratória, a verdade é que, em termos predominantemente práticos, o mesmo limite é determinado em virtude da aplicação de uma anterior redução. Antes podemos asseverar que o que verdadeiramente finda com o atual regime é a imposição de novas reduções, ou duplas reduções, remuneratórias sobre os preços contratuais.

O atual regime, tal como se configura, não é mais do que o verdadeiro reconhecimento dos resultados alcançados com o ajustamento orçamental conseguido no âmbito da despesa contratual com serviços, fazendo, assim, conter os seus efeitos na esteira da boa saúde orçamental e financeira do Estado.

b) Análise crítica do art. 35.º

Uma análise exaustiva ao art. 35.º da LOE de 2016 sempre se demonstraria ingrata, tendo em conta não só a extensão e complexidade do mesmo, como a repetição de normas (nomeadamente, o âmbito de aplicação do mesmo) já exaustivamente tratadas pela doutrina e pela jurisprudência, razão pela qual, neste entrecho, faremos apenas uma breve incursão às disposições que não só traduzem alguma alteração quanto ao anterior regime, como aquelas que podem, pelo menos numa primeira análise, evidenciar alguma eventual contradição entre a motivação normativa e a aplicabilidade prática do regime.

É muitas vezes pela via das exceções, necessariamente delimitadoras do objeto da norma, que mais facilmente se alcança a motivação do pensamento enformador de um regime, pelo que, por via disso, sempre o n.º 8 do art. 35.º mereceria uma especial atenção de análise. Constatase, no entanto, que o n.º 8 do art. 35.º mais não é do que uma repetição *ipsis verbis* das situações objeto de isenção ao regime já previsto nos artigos constantes das anteriores LOE respeitantes a reduções remuneratórias.

Por essa via, a reprodução taxativa e integral de um número que foi originalmente pensado para um regime que impunha reduções remuneratórias a valores contratuais pode trazer consigo alguma incongruência quando o efeito central do artigo mudou.

Assim, vejamos por exemplo que, de acordo com a alínea *d*) do n.º 8 do art. 35.º, “Não estão sujeitas ao disposto nos n.ºs 1 e 5: [...] *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 ou concurso limitado por prévia qualificação em que o critério de adjudicação tenha sido o *do mais baixo preço*” (itálico nosso). Como já amplamente reivindicado pela doutrina, a *ratio* desta norma responde, ainda que com alguma reserva, ao respeito e à salvaguarda dos contratos (e, não menos, dos próprios contraentes) celebrados sob a premissa da procura pelo “preço economicamente mais baixo” que um mercado aberto e concorrencial consegue oferecer. No entanto, a verdade é que esta isenção não incide sobre toda e qualquer manifestação contratual resultante de um concurso público; note-se que a alínea inicia com “as renovações”, pelo que só estas, “As renovações de contratos [...] celebrados ao abrigo de concurso público”, não estão sujeitas à limitação prevista no n.º 1. Neste sentido, a própria submissão a procedimento pré-contratual na modalidade de concurso público deve refletir, na aplicação do regime geral, a limitação dos valores a contratar (tal como em 2015, seria a redução que lhe fosse aplicável). Se, na vigência das reduções remuneratórias, era evidente que o objetivo residia na razoabilidade de, tendo havido pelo menos uma entidade interessada em contratar pelo valor submetido a concurso público (ainda que este fosse já o resultado de uma redução), evitar onerar ainda mais “um preço que já resultava do funcionamento do mercado no contexto de um procedimento pré-contratual aberto e no qual foi utilizado o critério de adjudicação que garante a máxima poupança à entidade adjudicante” (7), no cenário que se coloca com o art. 35.º, torna-se difícil discernir qual o efeito que esta isenção visa atingir. Senão vejamos, a regra, tal como já enunciada, é: nenhuma contratação ou renovação com o mesmo objeto ou contraparte pode substanciar um aumento de despesa relativamente aos valores pagos em 2015. Ora uma renovação contratual mais não é do que uma verdadeira prorrogação no tempo dos termos e condições estipulados no contrato

(7) MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Reduções remuneratórias nas prestações de serviços: há limites para a austeridade...”, *cit.*, p. 97.

inicialmente celebrado. Neste sentido, não se vê que efeito pode ter a isenção da imposição de um limite ao valor contratual relativamente a uma renovação que traduz a mera continuidade dos valores que já se viam praticando no âmbito do contrato original. A manutenção do preço contratual é já uma condição inerente à natureza da renovação contratual propriamente dita, resultando, portanto, desprovida de qualquer sentido e efeito a isenção da aplicação do n.º 1 às situações previstas na alínea *d*) do n.º 8.

Nas restantes alíneas, que se mantêm, são pacíficas as escolhas do legislador no elenco de exceções ali previstas. De evidenciar, igualmente, neste plano, é a eliminação das disposições previstas nos artigos correspondentes das anteriores LOE isentando da aplicação de redução as renovações contratuais já objeto de redução em anterior renovação ou celebração e a celebração de contratos já anteriormente objeto de duas reduções, desde que a quantidade a contratar e o valor a pagar por estes não fosse superior ao da última redução (respetivamente, n.ºs 9 e 10 do art. 75.º da LOE 2015). Tal eliminação justifica-se, naturalmente, pelo fim da aplicação das reduções contratuais, sendo que o limite atualmente previsto no n.º 1 do art. 35.º vai precisamente ao encontro do fim que estas disposições visavam acautelar, a contenção da despesa após o devido ajustamento dos valores a pagar por estes contratos, impondo um fim às sucessivas reduções impostas e oneradas ao fornecedor do serviço, confinando a despesa, no entanto, dentro daqueles limites.

Não obstante tudo quanto vem sendo dito, não é possível concluir a análise deste regime sem comentar aquela que nos sugere ser a disposição que encerra maior dificuldade interpretativa no que diz respeito aos efeitos a produzir ou a acautelar, o n.º 19 do referido art. 35.º.

De facto, como sabemos, a atual Lei do Orçamento de Estado entrou em vigor não no início do ano a que respeita, 2016, como seria normal e expectável acontecer, mas apenas a 1 de abril, por via do processo legislativo entretanto decorrido.

Ora, entre o fim da vigência da LOE de 2015 e o início da LOE de 2016, não se operou um vazio legal; foi, entretanto, aprovado um conjunto de diplomas que vigoraram sob a, pelo menos aparente, veste da transitoriedade. Um desses diplomas foi a Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, com a epígrafe “Extinção da redução remuneratória”, enunciado que

constitui de igual forma e expressamente o objeto da lei conforme o disposto logo no seu art. 1.º. Este diploma veio estabelecer uma eliminação progressiva das reduções remuneratórias aplicadas pela Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, com reversões trimestrais das taxas de redução aplicáveis, antecipando o seu fim relativamente ao prazo inicialmente aprovado naquele diploma (bastante menos ambicioso, diga-se, neste objetivo). Estas reversões das reduções aplicaram-se imediata e diretamente aos contratos de aquisições de serviço por via da remissão do seu art. 3.º para a norma da LOE que os contemplava (à data, o já anteriormente referido art. 75.º). Ora, tendo iniciado a sua vigência a 1 de janeiro de 2016, momento em que as disposições da LOE de 2015 sobre estas matérias viam prorrogada a sua vigência, os contratos de aquisição de serviços sujeitos a redução remuneratória, por efeito e no momento da sua celebração ou renovação, viram as respetivas reduções serem revertidas no cumprimento do estipulado neste diploma.

Com a entrada em vigor do art. 35.º da LOE de 2016, aquilo que nos parecia ser uma revogação tácita daquele regime de reversão para os contratos de aquisição de serviços, através da introdução de novas regras, agora não de redução/reversão mas de limitação da despesa com referência aos valores pagos no ano anterior, vê essa equação baralhada pela redação do n.º 19 do artigo. Estabelece este número que “O disposto no presente artigo não prejudica os efeitos da extinção da redução remuneratória prevista na Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro”. Confessamos a nossa dificuldade em determinar o alcance desta norma que nos parece poder suscitar mais do que uma leitura. Desta forma:

Pretenderá esta norma simplesmente salvaguardar as situações de contratos que, tendo sido celebrados ou renovados entre 1 de janeiro e 30 de março de 2016, o respetivo valor contratual tenha sido objeto de reversão ao abrigo da Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, no sentido de justificar a existência em 2016 de contratos que possam objetivamente consubstanciar um aumento de despesa relativamente a 2015?

Ou, pretende, concomitantemente com a vigência do art. 35.º, manter, durante o ano de 2016, o plano integral de reversão das reduções remuneratórias previsto na referida Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, para os contratos de aquisição de serviços ainda onerados com anteriores reduções remuneratórias?

Não nos sendo possível, neste trabalho, dar uma resposta cabal a esta pergunta, adiantamos que são vários os indícios que apontam para a preponderância da segunda hipótese, mormente quando pensamos nas situações específicas das avenças e das tarefas cujo ajustamento no preço contratual foi sendo feito mensalmente, de forma análoga ao que aconteceu com as reduções remuneratórias aplicadas aos trabalhadores com vínculo de emprego público.

Mas uma conclusão podemos adiantar, a resposta a essa pergunta permitirá perceber se a LOE de 2016 opera uma efetiva “eliminação” das reduções remuneratórias nos contratos de aquisições de serviços ou, então, se o seu impacto se esgota na mera prorrogação, por tempo indeterminado, dos efeitos introduzidos pelo regime das reduções remuneratórias nos preços contratuais aplicáveis a esses serviços, permitindo, assim, a contenção da situação financeira da Administração Pública resultante da sua aplicação.

ANA RUTE MORIM

(Jurista e Pós-graduada em Direito Administrativo)

JOANA DURO

(Advogada e Mestre em Direito Administrativo)