

O IMPACTO DA LEI DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2012 NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

No que se refere à celebração e renovação de contratos de prestação de serviços com entidades públicas, a **Lei do Orçamento de Estado para 2012**¹ (“LOE 2012”) segue a linha traçada pela **Lei do Orçamento de Estado para 2011**² (“LOE 2011”), voltando a impor, nomeadamente, reduções remuneratórias sobre os valores pagos por esses contratos e a necessidade de obtenção de um parecer prévio vinculativo a emitir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.

A LOE 2012 não deixa, porém, de apresentar inovações relativamente à LOE 2011 e de suscitar novas dúvidas e reflexões, de que daremos conta no presente *briefing*.

I. Extensão da aplicação dos cortes salariais aos valores a pagar por contratos de prestação de serviços³

O artigo 19.º da LOE 2011 contém o regime das reduções salariais a aplicar aos trabalhadores do sector público, estipulando que as remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a € 1.500 sejam reduzidas nos seguintes termos:

- i) 3,5% sobre o valor total das remunerações superiores a € 1.500 e inferiores a € 2.000;
- ii) 3,5 % sobre o valor total de € 2.000 acrescido de 16% sobre o valor da remuneração global que exceda os € 2.000, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2.000 e até € 4.165;
- iii) 10% do valor total das remunerações superiores a € 4.165.

O n.º 1 do artigo 26.º da LOE 2012 vem determinar a aplicação das reduções previstas no artigo 19.º da LOE 2011 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”, em que sejam parte as seguintes entidades:

¹ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

² Lei 55-A/2010, de 31 de Dezembro, alterada pelas Leis n.º 48/2011, de 26 de Agosto e 60-A/2011, de 30 de Novembro.

³ Sublinha-se que a redução remuneratória determinada pelo artigo 26.º da LOE 2012 (por remissão para o artigo 19.º da LOE 2011) apenas é aplicável aos valores pagos por contratos de prestação de serviços, e não por conta de outro tipo de contratos, tais como contratos de concessão de obras públicas ou serviços públicos, contratos de fornecimento de bens, contratos de locação ou contratos de empreitada.

A LOE 2012 alarga o âmbito de aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da LOE 2011

- a. Órgãos, serviços e entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, na sua redacção actual [*ou seja, serviços da administração directa e indirecta do Estado, serviços das administrações regionais e autárquicas, órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes*], incluindo institutos de regime especial e pessoas colectivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia ou de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo;
- b. Entidades públicas empresariais, empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público e entidades do sector empresarial local e regional⁴;
- c. Fundações públicas e outros estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;
- d. Gabinetes previstos na alínea n) do n.º 9 do artigo 19.º da LOE 2011.

O n.º 1 do artigo 26.º da LOE 2012 alarga o âmbito de aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da LOE 2011, face ao que dispunha a LOE 2011.

Com efeito, a redução remuneratória aplica-se actualmente às seguintes situações, já contempladas pelo regime que vigorou em 2011:

- Renovação de contrato que tenha vigorado em 2011 (situação em que se mantêm o objecto e a contraparte);
- Celebração de novo contrato com a mesma contraparte e com objecto idêntico ao de contrato que tenha vigorado em 2011 (materialmente trata-se de uma renovação).

Mas a LOE pretende ainda aplicar a redução remuneratória às seguintes situações não contempladas na LOE 2011:

- Celebração de novo contrato com objecto idêntico ao de contrato que tenha vigorado em 2011 mas com contraparte diferente;
- Celebração de novo contrato com a mesma contraparte de contrato que tenha vigorado em 2011 mas com objecto distinto.

A primeira destas novidades significa que se trata agora de **obrigar a que todos os contratos com o mesmo objecto tenham um valor inferior ao de 2011, independentemente de qual seja a contraparte**. Isto significa desde logo que, aquando do lançamento de um procedimento pré-contratual tendente à celebração de um contrato de prestação de serviços com objecto idêntico ao de um que tenha vigorado em 2011, impõe-se agora estabelecer como preço máximo a pagar pela entidade adjudicante (preço base) um valor correspondente ao valor do contrato celebrado no ano anterior deduzido da percentagem de redução prevista no artigo 19.º da LOE 2011⁵.

⁴ Note-se que, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, na sua redacção actual (Regime do Sector Empresarial do Estado), podem ser fixadas por lei normas excepcionais, de carácter temporário, relativas aos contratos celebrados por estas entidades.

⁵ É claro que se poderá defender que a intenção do legislador terá sido tão só a de abranger as situações em que, por via de cessões (artificiais) da posição contratual se procurava escapar à aplicação da redução remuneratória. No entanto, não encontramos na letra da lei o mínimo de apoio para operar tal interpretação restritiva, nem a mesma é imposta pela natureza das coisas, como sucede com alguns dos casos abrangidos pela situação de que damos conta adiante. Desta forma, e salvo se o legislador vier a clarificar o sentido desta disposição (o que, até ao momento, não fez, nomeadamente no contexto da aprovação do diploma de execução orçamental para 2012 – o Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro), teremos de entender que a mesma tem a aplicação abrangente que atrás referimos, aplicando-se a todos os contratos com idêntico objecto.

Novas situações abrangidas pela redução remuneratória:

- i) *celebração de novo contrato com objecto idêntico ao de contrato que tenha vigorado em 2011 mas com contraparte diferente e ii) celebração de novo contrato com a mesma contraparte de 2011 mas com objecto distinto*
-

Já no que respeita à **pretensão de aplicação da redução remuneratória às situações onde apenas existe identidade de contraparte (e não de objecto), entendemos que se trata de uma disposição inaplicável por impossibilidade prática, visto** que, perante um objecto contratual distinto do anterior, deixa de haver ponto de referência relativamente ao qual se possa reduzir o preço do contrato a celebrar⁶⁻⁷. Só assim não será se o objecto do novo contrato for parcialmente coincidente com o do antigo, caso em que a redução poderá ser aplicada, mas apenas na parte em que os objectos contratuais se “sobrepoem”.

Para evitar uma segunda redução remuneratória, em contratos que já a ela foram sujeitos, o legislador estabelece que **não estão sujeitos à redução remuneratória os casos de renovação, em 2012, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objecto da redução prevista na mesma disposição legal e obtido parecer favorável ou registo de comunicação**, conforme o disposto no n.º 7 do artigo 26.º da LOE 2012.

A redacção desta disposição levanta diversas dúvidas. Uma delas prende-se com a utilização da expressão “renovação”, a qual, na nossa opinião deve entender-se como abrangendo **as situações** de renovação contratual propriamente dita e as de celebração de novo contrato com objecto idêntico e a mesma contraparte. Uma segunda dúvida nasce da utilização da conjunção “e” entre os dois requisitos de que depende a verificação da excepção (objecto de redução anterior e obtenção de parecer favorável ou registo de comunicação), visto que, no caso das **entidades não sujeitas a parecer prévio**, os contratos por elas celebrados não podem, pela natureza das coisas, ter obtido parecer prévio favorável. Parece-nos, por isso, evidente que, **nestes últimos casos, a existência de parecer prévio não constitui requisito para se dar por verificada a excepção**.

De igual modo, **não estão também sujeitas à redução remuneratória** as seguintes situações:

- 1) A celebração ou 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, na sua actual redacção; 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 (cfr. alínea *a*) do n.º 6 do artigo 26.º);
- 2) A celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo quadro (cfr. alínea *b*) do n.º 6 do artigo 26.º);
- 3) A celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação de Lei n.º 12-A/2008, de 27 de

⁶ Pense-se no seguinte exemplo: contratou-se, em 2011, com um determinado prestador de serviços, a prestação de serviços de limpeza quotidiana de um edifício, pretendendo-se contratar, com o mesmo prestador de serviços, em 2012, a prestação de serviços de desinfectação de um edifício. O valor de uns e outros serviços não é nem o mesmo, nem comparável, o que torna impossível a redução, em 2012, do valor dos serviços de desinfectação por referência ao valor dos serviços de limpeza em 2011.

⁷ Admitimos que a intenção do legislador tenha sido a de cobrir as situações em que a “fuga” à redução remuneratória se fazia alterando, ainda que de forma marginal, o objecto do contrato a celebrar relativamente ao objecto do contrato anterior. A verdade, no entanto, é que, se foi essa a intenção, o legislador expressou-se mal, tendo dito mais do que isso.

Não estão sujeitos à redução remuneratória os casos de renovação em 2012 de contratos de aquisição de serviços já objecto de redução em 2011 e que tenham obtido parecer favorável ou registo de comunicação.

Fevereiro, na sua redacção actual, entre si ou com entidades públicas empresariais (cfr. alínea *c*) do n.º 6 do artigo 26.º);

- 4) A renovação 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 (cfr. alínea *d*) do n.º 6 do artigo 26.º).

Para efeitos de aplicação da redução remuneratória, é considerado o valor total do contrato de aquisição de serviços, excepto no caso das avenças previstas no n.º 7 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, na sua redacção actual, em que a redução incide sobre o valor a pagar mensalmente (cfr. artigo 26.º, n.º 2, da LOE 2012).

II. Necessidade de parecer prévio vinculativo

O artigo 26.º, n.º 4, da LOE 2012 vem ainda estabelecer a necessidade de um parecer prévio vinculativo, a emitir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças⁸, para a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, na sua redacção actual, cujos termos e tramitação são regulados pela Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro⁹.

Apenas estão sujeitos a esta regra os serviços da Administração directa e indirecta do Estado, serviços das administrações regionais e autárquicas, órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de órgãos independentes. **As instituições do ensino superior foram expressamente excepcionadas, ficando ainda de fora, por exemplo, as entidades públicas empresariais, empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público e entidades do sector empresarial e local¹⁰.**

Note-se que o parecer prévio vinculativo é exigido tanto para a **renovação de contratos de prestação de serviços, como para a celebração de novos contratos com ou sem contraparte e objecto idênticos.**

Não estão, no entanto, sujeitas a parecer prévio as seguintes situações referidas nas alíneas 1) a 4) da Secção I. *supra*.

São **nulos** os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados sem o parecer acima mencionado (cfr. artigo 26.º, n.º 10, da LOE 2012).

Não está também sujeita a redução remuneratória a renovação de contratos de aquisição de serviços celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço, entre outras situações

⁸ Nas autarquias locais, o parecer é da competência do órgão executivo e depende da verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e c) do n.º 5 do artigo 26.º da LOE 2012, bem como da alínea b) com as devidas adaptações, sendo os seus termos regulados pela portaria referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, alterado pela Lei n.º 3-/2010, de 28 de Abril (cfr. artigo 26.º, n.º 8, da LOE 2012). Até à presente data, a referida portaria ainda não foi aprovada.

⁹ A solicitação do parecer, bem com a respectiva comunicação, é feita exclusivamente por via electrónica, através do endereço electrónico contratacoservicos@mf.gov.pt, devendo o pedido de parecer ser instruído com os elementos referidos no artigo 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro.

¹⁰ Isento do parecer prévio fica ainda, por força do n.º 7 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro (diploma de execução orçamental), o **Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.**, relativamente aos contratos de prestação de serviços relacionados com a realização de cursos de aprendizagem e formação da língua e cultura Portuguesas, desde que financiados por receitas próprias.

Mantém-se a necessidade de obtenção de parecer prévio vinculativo para os contratos de prestação de serviços celebrados por órgãos e serviços abrangidos pela Lei n.º 12-A/2008, de 27.02

De acordo com o disposto no artigo 4.º da Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro, é, desde já, concedido “**parecer genérico favorável**”, desde que não seja ultrapassado o montante anual de € 5.000 (sem IVA), aos seguintes casos:

- (i) Celebração de contratos de prestação de serviços a contratar com a mesma contraparte e o trabalho a executar se enquadre numa das seguintes situações:
 - a. Acções de formação que não ultrapassem 132 horas;
 - b. Aquisição de serviços cuja execução se conclua no prazo de 20 dias a contar da notificação da adjudicação.
- (ii) Celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços de manutenção ou assistência a máquinas, equipamentos ou instalações, pelo prazo máximo de um ano a contratar com a mesma contraparte.

Os órgãos e serviços que contratem ao abrigo do “parecer genérico favorável” acima referido devem comunicar, através do endereço electrónico contratacaoservicos@mf.gov.pt, ao membro do Governo responsável pela área das finanças e da Administração Pública, até ao final do mês seguinte àquele em que foram adjudicados, os contratos celebrados, juntando os elementos previstos no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro.

Contacto
Fernanda Matoso | fmatoso@mlgts.pt



MEMBRO
MLGTS LEGAL CIRCLE
INTERNATIONAL TIES WITH THE PORTUGUESE-SPEAKING WORLD

Procurando responder às necessidades crescentes dos seus Clientes um pouco por todo o mundo, nomeadamente nos países de expressão portuguesa, a MORAIS LEITÃO, GALVÃO TELES, SOARES DA SILVA estabeleceu parcerias institucionais com sociedades de advogados líderes de mercado no Brasil, Angola, Moçambique e Macau.

MORAIS LEITÃO, GALVÃO TELES, SOARES DA SILVA

ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

LISBOA

Rua Castilho, 165
1070-050 Lisboa
Tel.: (+351) 213 817 400
Fax: (+351) 213 817 499
mlgtslisboa@mlgts.pt

PORTO

Av. da Boavista, 3265 - 5.2
Edifício Oceanvs – 4100-137 Porto
Tel.: (+351) 226 166 950
Fax: (+351) 226 163 810
mlgtsporto@mlgts.pt

MADEIRA

Avenida Arriaga, Edifício Marina Club, 73, 2º
Sala 212 – 9000-060 Funchal
Tel.: (+351) 291 200 040
Fax: (+351) 291 200 049
mlgtsmadeira@mlgts.pt

São Paulo, Brasil (em parceria)
Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr.
& Quiroga Advogados

Luanda, Angola (em parceria)
ALC – Angola Legal Circle Advogados

Maputo, Moçambique (em parceria)
SCAN – Advogados & Consultores

Macau, Macau (em parceria)
MdME | Lawyers | Private Notary

MEMBER
LEX MUNDI
THE WORLD'S LEADING ASSOCIATION OF INDEPENDENT LAW FIRMS

www.mlgts.pt