

ASSUNTO:	Parecer prévio. Contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_6258/2025
Data:	15.04.2025

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitada a emissão de parecer jurídico quanto às seguintes questões:

- “a) Atendendo que a Lei do Orçamento do Estado de 2025, aprovada pela Lei n.º 45-A/2024 de 31 de dezembro (cf. n.º 6 do artigo 18.º), não prevê, contrariamente ao que acontecia até 2022, a regulamentação específica e consequente adaptação à administração local dos contratos de prestação de serviços em regime de tarefa e avença, é obrigatório a emissão de parecer prévio vinculativo, na celebração de contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença, nas autarquias locais nos termos do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro?*
- b) Atendendo às competências de gestão dos recursos humanos do Presidente da Câmara e considerando o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, o parecer prévio deverá ser emitido pelo órgão executivo ou pelo Presidente da Câmara?”*

Cumpra, pois, informar:

|

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP) ¹ *“o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço, nos termos da presente lei.”*

¹ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto, pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, pela Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto, pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, pela Lei n.º 79/2019, de 02 de setembro, pela Lei n.º 82/2019, de 02 de setembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelo Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16

Ainda, segundo o artigo 10.º n.ºs 1 e 2 da LTFP, *“o contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas é celebrado para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho”,* podendo revestir as seguintes modalidades:

- a) Contrato de tarefa, *“cujo objeto é a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido”,*
- b) Contrato de avença, *“cujo objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar”.*

Assim, o contrato de prestação de serviços para a prestação de trabalho em funções públicas caracteriza-se:

- a) Pela obrigação de proporcionar a um empregador público certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual;
- b) Pela ausência de sujeição a disciplina e direção do empregador público; e,
- c) Pela ausência de sujeição a um horário de trabalho.

Quanto aos requisitos para a celebração dos contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa e avença, estabelece o artigo 32.º da LTFP que:

“1 - A celebração de contratos de tarefa e avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:

- a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público;*
- b) Seja observado o regime legal de aquisição de serviços;*
- c) Seja comprovada pelo prestador do serviço a regularidade da sua situação fiscal e perante a segurança social.*

2 - Sem prejuízo dos requisitos referidos nas alíneas b) e c) do número anterior, a celebração de contratos de tarefa e de avença depende de prévio parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, relativamente à verificação do requisito previsto na alínea a) do número anterior, sendo os termos e tramitação desse parecer regulados por portaria dos mesmos membros do Governo.

3 - (...).

4 - (...).”

de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 53/2023, de 05 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro.

Este regime é igualmente aplicável às autarquias locais, por força da adaptação constante do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro ² onde se estabelece que:

“1 - Sem prejuízo dos requisitos referidos nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a celebração de contratos de tarefa e avença depende de prévio parecer favorável do órgão executivo relativamente à verificação do requisito referido na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, sendo os termos e a tramitação desse parecer regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das finanças e da Administração Pública.

2 - O órgão executivo pode excepcionalmente autorizar a celebração de um número máximo de contratos de tarefa e avença, em termos a definir na portaria prevista no número anterior, desde que, a par do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não sejam excedidos os prazos contratuais inicialmente previstos e os encargos financeiros globais anuais, que devam suportar os referidos contratos, estejam inscritos na respectiva rubrica do orçamento do órgão ou serviço.

3 - (...)”³

Os termos e a tramitação do parecer prévio favorável e da autorização previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, foram aprovados pela Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio ⁴, aplicando-se *“a todos os contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença e ou cujo objeto seja a consultadoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, celebrados por autarquias locais”* (cf. artigo 2.º n.º 1 da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio).

Dessa forma, previamente à decisão de contratar ou de renovar o contrato de aquisição de serviços, o órgão executivo deverá, nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, emitir parecer prévio favorável, o qual depende da verificação dos seguintes requisitos cumulativos:

“a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;

b) Existência de cabimento orçamental; e

² Diploma sucessivamente alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

³ As referências ao artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, devem ter-se agora efetuadas para o correspondente artigo 32.º da LTFP, por força do disposto no artigo 42.º n.º 1 alínea c) e n.º 3 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁴ Quanto às condições a observar no âmbito da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, pode consultar-se a publicação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P. disponível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/parecer_previo_favoravel_docx_quadro_sintese.pdf

*c) Inexistência de impedimento à celebração ou renovação do contrato quando a eventual contraparte seja determinável.*⁵

Não obstante, prevê o artigo 4.º da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, a possibilidade de o órgão executivo poder genericamente autorizar o presidente da câmara municipal ou quem tiver a competência delegada para a decisão de contratar a celebrar um número máximo de contratos de aquisição de serviços com dispensa do parecer referido no artigo anterior, devendo a autorização referida especificar o objeto dos contratos abrangidos, bem como o valor máximo de cada um dos contratos a celebrar, sem prejuízo de, nesta hipótese, se manter o dever de cumprimento dos requisitos cumulativos acima descritos.

II

Por sua vez, o artigo 18.º da Lei n.º 45-A/2024 de 31 de dezembro⁶, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2025, estabelece concomitantemente que a *“celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou de avença por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LTFP, independentemente da natureza da contraparte, carece de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das finanças”* (n.º 1), excluindo do seu âmbito de aplicação *“as autarquias locais e entidades intermunicipais”* (n.º 6).

Não obstante, como se concluiu no Parecer Jurídico desta Unidade de Serviços com a referência n.º INF_DSAJAL_AT_4224/2023, de 11.04.2023 (referente a situação idêntica ocorrida no âmbito da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2023 – LOE2023):

“Durante o ano de 2023 (período de aplicação temporal da LOE2023) a exigência do parecer prévio previsto no artigo 41º/1/2 da Lei n.º 24-D/2022 (que aprovou o Orçamento do Estado para 2023) para a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou de avença não é aplicável, por força do n.º 6 do mesmo normativo, às autarquias locais e entidades intermunicipais.

No entanto, nem a Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (LOE2023) nem nenhuma das Leis que aprovaram os Orçamentos de Estado desde 2011 (nem qualquer outro diploma legal) revogaram expressa ou

⁵ Relativamente ao requisito previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio (*“Demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no n.º 1 do artigo 2.º e artigo 4.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, e nos n.os 1, 2, 3, 4, 9 e 10 do artigo 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, juntando, para o efeito, os elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objeto e, ou, contraparte”*) esta alínea deverá considerar-se tacitamente revogada.

⁶ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 12/2025/1, de 12 de fevereiro.

tacitamente os artigos 6.º, 10.º e 32.º da LTFP, nem o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03.09, nem a Portaria 149/2015, de 26 de maio.

Na verdade, entre 2011 e 2022 houve necessidade de articular as normas do parecer prévio previsto na LTFP com as normas que criaram o parecer prévio no âmbito de cada uma das Leis que aprovaram os Orçamentos de Estado, pois embora tivessem um traço comum consubstanciado na celebração de um dos dois contratos de aquisição de serviços, tinham, no entanto, uma ratio distinta – uma de natureza jus-laboral, e outra de natureza essencialmente financeira.

Assim, em 2023, os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas na modalidade de tarefa ou avença, previstos nos artigos 6.º, 10.º e 32.º da LTFP, no artigo 6.º do DL n.º 209/2009, de 03 de setembro, e no artigo 3.º da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, só podem ser celebrados pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, se preenchidos, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- i. Trabalho não subordinado;*
- ii. Cumprimento do procedimento pré-contratual para a realização de despesa pública de acordo com as regras de contratação pública consagradas na Parte II do CCP, para além da aplicação a estes contratos de aquisição de serviços do regime substantivo previsto na Parte III do CCP (em termos especiais os artigos 450.º a 454.º e 437.º a 449.º e, em termos gerais, os artigos 278.º a 342.º);*
- iii. Comprovação de que o prestador de serviços se encontra regularizado perante a Segurança Social e perante o Fisco;*
- iv. Parecer prévio favorável do órgão executivo, previsto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 32.º da LTFP, no n.º 1 do artigo 6.º do DL n.º 209/2009, de 03.09, e no artigo 3.º da Portaria n.º 149/2015, de 26.05, destinado a comprovar que o trabalho tem natureza autónoma e que é inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público”.*

III

Assim, em resposta à primeira questão colocada, considerando que, a nem a Lei n.º 45-A/2024 de 31 de dezembro, nem nenhuma das anteriores Leis que aprovaram os Orçamentos de Estado, nem qualquer outro diploma legal, revogou expressa ou tacitamente os artigos 6.º, 10.º e 32.º da LTFP, nem o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03 de setembro, nem a Portaria 149/2015, de 26 de maio, haverá que concluir que, nas autarquias locais, é obrigatória a emissão de parecer prévio vinculativo, na celebração de contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença, ao abrigo do previsto nesses normativos.

Quanto à segunda questão colocada, considerando o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, e nos artigos 3.º e 4.º da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, conclui-se que o mencionado parecer prévio é da competência do órgão executivo, podendo este órgão autorizar o

presidente da câmara municipal, ou quem tiver a competência delegada para a decisão de contratar, a celebrar um número máximo de contratos de aquisição de serviços com dispensa do parecer referido, devendo a autorização especificar o objeto dos contratos abrangidos, bem como o valor máximo de cada um dos contratos a celebrar.