

ASSUNTO:	Do direito a ajudas de custo e subsídio de transporte	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_5277/2018	
Data:	07-06-2018	

Pelo Ex^o Senhor Presidente de Câmara Municipal, representado pela sua Interlocutora junto desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, foi solicitado parecer acerca da seguinte situação:

“Em 7 de fevereiro de 2018, o Deputado “X” da Assembleia Municipal, comunicou a alteração de residência, que passou a ser em (...) Itália, onde exerce a sua atividade de docente na Universidade de (...).

Foi solicitado ao Sr. Deputado Municipal o comprovativo da sua residência habitual. No seguimento deste pedido, foi apresentada uma declaração emitida pela Universidade de (...), onde é declarado que este Deputado Municipal, exerce funções de professor no período de 04/10/2017 até 20/07/2018.

No mês de março o Sr. Deputado Municipal entregou fotocópia da factura/recibo do bilhete de avião, referente à sua deslocação a (...), para participação na sessão ordinária da Assembleia Municipal, realizada no dia (...) de (...) de 2018.

O bilhete de avião tem como partida (...) -Lisboa no dia (...)/(...)/2018 e regresso Lisboa-(...) no dia (...)/(...)/2018.

O serviço de apoio à Assembleia Municipal fez chegar aos Recursos humanos fotocópia do bilhete de avião, acompanhado pelo boletim itinerário, preenchido com a ajuda de custo do dia (...) (dia da realização da Assembleia Municipal) e o transporte de Lisboa –(...)– Lisboa, a fim de serem pagas estas despesas ao Deputado Municipal.

As questões que se colocam são as seguintes:

A declaração emitida pela Universidade de (...) é suficiente para fazer prova da sua residência habitual?

Este serviço deve pagar o valor do Bilhete de Avião, bem como o transporte entre o aeroporto de Lisboa – (...) e vice-versa?”

Cumpre, pois, informar:

Os pressupostos da atribuição de subsídio de transporte e de ajudas de custo aos eleitos locais encontram-se enunciados nos artigos 11^o e 12^o da Lei n^o 29/87, de 30 de junho, que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais.

Assim, o art.º 11^o da Lei n^o 29/87 preceitua o seguinte:

“1. Os membros das câmaras municipais e das assembleias municipais têm direito a ajudas de custo a abonar nos termos e no quantitativo fixado para a letra A da escala geral do funcionalismo público quando se deslocem, por motivo de serviço, para fora da área do município.

2. Os vereadores em regime de não permanência e os **membros da assembleia municipal têm direito a ajudas de custo quando se deslocem do seu domicílio para assistir às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respetivos órgãos**” (sublinhados nossos)

Por sua vez, a atribuição do subsídio de transporte encontra-se regulada no art.º 12º da Lei nº 29/87, nos termos do qual:

“1. Os membros das câmaras municipais e das assembleias municipais têm direito ao subsídio de transporte, nos termos e segundo a tabela em vigor para a função pública, quando se deslocem por motivo de serviço e não utilizem viaturas municipais.

2. Os vereadores em regime de não permanência e **os membros da assembleia municipal têm direito a subsídio de transporte quando se deslocem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respetivos órgãos.**” (sublinhados nossos)

Nesta conformidade, os membros da assembleia municipal têm direito àqueles abonos nas deslocações que efetuem do seu domicílio – isto é, da sua residência habitual - para assistir às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respetivos órgãos, tal como decorre do nº 2 do art.º 11º e do nº 2 do art.º 12º da Lei nº 29/87. Os termos da atribuição das ajudas de custo e do subsídio de transporte são os que se encontram atualmente previstos no DL nº 106/98, de 24 de abril¹, como veremos adiante.

Ora, quanto ao conceito de domicílio considerado para o cálculo das ajudas de custo e do subsídio de transporte, foi aprovado o seguinte entendimento em Reunião de Coordenação Jurídica entre Direcção-Geral das Autarquias Locais e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, realizada em 06 de dezembro de 1990:

“a) Nos termos do nº 2 do artigo 11º e do nº 2 do artigo 12º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho, os vereadores em regime de não permanência e os membros da assembleia municipal têm também direito a ajudas de custo e a subsídio de transporte quando se deslocem do seu domicílio para assistir às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respetivos órgãos;

b) O conceito de domicílio a que apelam os referenciados preceitos legais é o de domicílio voluntário constante do nº 1 do artigo 82º do Código Civil, ou seja, o lugar da residência habitual;

¹ Alterado pelo DL nº 137/2010, de 28 de dezembro, pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro, pela Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro, pelo DL nº 33/2018, de 15 de maio.

c) Tal conceito também encontra expressão no n.º 1 do artigo 10.º da Lei do Recenseamento Eleitoral, pelo que a inscrição no recenseamento constitui índice do domicílio voluntário do eleitor nele inscrito.”

No entanto, posteriormente, na Reunião de Coordenação Jurídica realizada em abril de 1996 foi aprovado o seguinte entendimento:

“1. Não existe no nosso ordenamento jurídico qualquer dever de residência que impenda sobre os eleitos locais, dado que o diploma legal que regula a capacidade eleitoral não faz qualquer exigência a este respeito.

2. Consequentemente, se um eleito local mudar a sua residência deverá fazer a prova dessa mudança através dos meios legais e, consequentemente, deverão ser-lhe abonadas ajudas de custo e subsídio de transporte, tendo como base para a determinação do montante de tais abonos o domicílio actual do eleito.”

Por último, na Reunião de Coordenação Jurídica, realizada em 28 de janeiro de 2003, relativamente ao “Domicílio voluntário de eleito local – Meio de prova legalmente adequado” foi aprovada uma Solução Interpretativa de acordo com a qual:

“A prova da residência habitual, para efeitos da atribuição de ajudas de custo e subsídio de transporte, previstos nos n.ºs 2 dos artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, pode ser efetuada por qualquer meio legalmente idóneo, designadamente o atestado de residência emitido pela respetiva Junta de Freguesia, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.”

No caso presente, a dúvida que se suscita é a de saber se a “declaração emitida pela Universidade de (...), onde é declarado que este Deputado Municipal, exerce funções de professor no período de 04/10/2017 até 20/07/2018” poderá permitir, sem mais, que lhe sejam abonadas ajudas de custo e subsídio de transporte. Ora, não se nos afigura que esse seja um documento bastante para o efeito, desde logo porque a declaração em causa não permite concluir que tenha alterado a sua residência para (...), podendo essa circunstância obrigá-lo apenas a deslocar-se, por razões profissionais, 1 ou 2 vezes por mês ou por semana de e para a sua residência habitual em Portugal.

Nesta conformidade, para o efeito pretendido, o eleito local terá de apresentar um comprovativo da alteração da sua residência habitual para (...), sendo que esta alteração deverá constar do seu cartão de cidadão. De facto, o art.º 13.º da Lei 7/2007, de 5 de fevereiro, na redação que lhe foi conferida pela Lei 32/2017, de 1 de junho, estabelece que a “morada é o endereço postal físico, livremente indicado pelo cidadão, correspondente ao local

de residência habitual”. Acresce referir que o n.º 3 do mesmo normativo determina que o titular do cartão de cidadão deve “comunicar novo endereço postal e promover, junto dos serviços de receção, a atualização da morada no cartão de cidadão, podendo autorizar, expressamente, que este dado seja transmitido a outras entidades públicas que dele careçam”.

Assim, conforme já informou esta Direção de Serviços, “admitindo que o membro da assembleia municipal em causa prova, através do seu cartão de cidadão ou bilhete de identidade que a sua residência habitual é no estrangeiro, terá direito a:

1. Ajudas de custo

O regime legal de ajudas de custo e subsídio de transporte aplicável nestes casos é o que está consagrado no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril (...).

Com efeito, poder-se-ia questionar a aplicabilidade à situação em apreço do disposto no Decreto-Lei n.º 192/95, de 26 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010 de 28 de dezembro e Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro, diploma que regula atribuição de ajudas de custo por deslocações em serviço ao estrangeiro.

Porém, tal não nos parece possível. Com efeito, este diploma estabelece, relativamente aos trabalhadores da administração pública que se desloquem ao estrangeiro e no estrangeiro por motivo de serviço público, o direito a uma ajuda de custo de montante superior à consagrada no diploma atrás mencionado.

Este regime encontra a sua justificação no facto de, por motivo dessa deslocação, o trabalhador ter de efetuar uma despesa acrescida, sendo que a mesma é agravada, tendo em atenção os preços praticados nos países de destino.

Contudo, no caso em apreço, isso não acontece porque a deslocação se efetua em sentido inverso. Assim, o montante devido de ajudas de custo pelas deslocações do membro da assembleia municipal em causa é o que resulta da aplicação do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril e diplomas subsequentes, atrás mencionados.

2. Subsídio de transporte

No que concerne ao transporte o disposto no referido diploma assume que a opção deve ser sempre a que onerar menos o orçamento público e a mais ajustada ao caso em concreto, estabelecendo regras e determinando, em certas situações, um escalonamento que se considerado adequado à categoria do trabalhador

Assim, e como regra geral, na impossibilidade de se utilizarem veículos oficiais, devem utilizar-se preferencialmente os transportes coletivos de serviço público, permitindo-se, em casos especiais, o uso do automóvel próprio ou o recurso ao automóvel de aluguer, sem prejuízo da utilização de outro meio de transporte que se mostre mais conveniente.

Sobre este tema pode ler-se no parecer n.º 211/2005, emitido pela CCDRC, o seguinte:

“Nesta matéria pode dizer-se que a regra geral é ser o próprio Estado (aqui entendido num sentido amplo, onde se incluem também as autarquias locais) a assegurar, através dos seus próprios meios – os veículos de serviço (n.º 1 do artigo 18º) –, o transporte a quem dele tenha necessidade por razões de serviço – funcionários ou outras entidades em missão oficial que implique deslocação – ou direito atribuído por lei – em razão do exercício de certas funções ou determinados cargos.

Esta é a regra.

A exceção dá-se nos casos em que se verifique a falta ou haja impossibilidade do Estado disponibilizar automóveis próprios.

Nessa situação de “exceção”, a “regra alternativa”, se assim se pode dizer, consiste na utilização de transportes coletivos de serviço público.

Quer a regra quer a exceção parecem assentar na lógica de um básico princípio de economia: se o Estado dispõe de meios de transporte próprios deve utilizá-los para assegurar o transporte a quem a ele tem direito; se não tem meios de transporte disponíveis devem ser utilizados os meios de transporte coletivo de serviço público.

Ainda assim, a lei permite uma “alternativa” à “exceção” daquela regra: em casos “especiais”, será ainda possível a utilização de (1) automóvel próprio ou de (2) automóvel de aluguer.

Contudo, pode ainda dar-se o caso de ser possível o recurso a diferente meio de transporte, conquanto ele se mostre mais conveniente e desde que em relação a ele esteja fixado o respetivo abono. De novo, aqui, a afloração daquele princípio de economia mas também de adequação do meio de transporte à deslocação a efetuar.

Pode pois dizer-se que a lei prevê ao lado de um “princípio de economia”, um “princípio de adequação” do meio de transporte à deslocação, ou seja, à viagem a realizar. Daí parte para a possibilidade da sua utilização e consequente pagamento – e não da utilização de outro.

O Estatuto dos Eleitos Locais diz que os membros da assembleia municipal têm direito a subsídio de transporte quando se deslocarem do seu domicílio para assistirem às reuniões....

De acordo com o Decreto-Lei n.º 106/98, o subsídio de transporte depende da utilização de automóvel próprio do funcionário ou agente (n.º 1 do artigo 27º) e será atribuído por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensar o funcionário ou agente da despesa realmente efetuada (alínea b) do artigo 26º).

Parece evidente que o legislador, quando elaborou esta norma do Estatuto dos Eleitos Locais pensou apenas nas situações em que os deputados municipais residam e se encontrem domiciliados no espaço territorial da respetiva autarquia, ou no do nosso país. Ou melhor, nos diversos espaços territoriais – continente e ilhas – onde se localizam as autarquias cujos respetivos órgãos eletivos integram.

Ora, não se apresenta, assim, como sustentável, desde logo por razões de tempo e distância e de comodidade, que, para o caso de um autarca residir em qualquer local fora do nosso país, ou seja em qualquer ponto do estrangeiro, o legislador tivesse previsto, como única forma de este realizar as deslocações para assistir às reuniões do órgão

autárquico, a utilização de automóvel, e como forma de compensar as despesas daí resultantes o pagamento com base na distância percorrida em quilómetros.

Assim sendo, resta a possibilidade da utilização, nestas deslocações, do meio de transporte que se mostre mais conveniente. Ora, para grandes distâncias, não pode deixar-se de considerar como o meio de transporte mais conveniente o aéreo.

Deste modo, e sempre que o deputado municipal resida no estrangeiro, deve entender-se como cumprido o disposto no nº 2 do artigo 12º do Estatuto dos Eleitos Locais quando, sempre que se realize reunião da assembleia municipal, seja diretamente suportada pela autarquia ou reembolsado o respetivo valor ao autarca (assim, o artigo 26º do Decreto Lei nº 106/98), viagem de avião, ida e volta, entre o aeroporto que sirva o local da residência do deputado municipal e o aeroporto internacional português mais próximo da autarquia, em classe determinada de acordo com o disposto no nº 3 do artigo 25º do Decreto-Lei nº 106/98.

Para cada deslocação, este valor pode ser eventualmente acrescido do valor do subsídio de transporte correspondente a duas viagens entre a residência do autarca e o aeroporto, bem como entre o aeroporto nacional utilizado e a autarquia, se neste último caso a autarquia não disponibilizar transporte.”

Em conclusão:

1. Não se nos afigura que a declaração emitida pela Universidade de(...), da qual consta que o membro da assembleia municipal “*exerce funções de professor no período de 04/10/2017 até 20/07/2018*” constitua um documento bastante para o efeito de fazer prova da sua residência habitual e de, conseqüentemente, lhe serem abonadas ajudas de custo e subsídio de transporte.
2. No entanto, se o membro da assembleia municipal provar que alterou a sua residência habitual para o estrangeiro – através da atualização da morada no seu cartão de cidadão, autorizando, expressamente, que este dado seja transmitido à autarquia consulente –, terá direito ao pagamento das ajudas de custo e subsídio de transporte, quando se desloque do seu domicílio para assistir às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões do respetivo órgão, caso se reúnam todos os pressupostos legais (constantes das disposições conjugadas do nº 2 dos artigos 11º e 12º da Lei nº 29/87, de 30 de junho e do DL nº 196/98, de 24 de abril, ambos na sua atual redação).
3. Caso seja comprovada a alteração da residência e esteja em causa o reembolso de despesas efetuadas com transporte, torna-se necessária a apresentação dos documentos comprovativos (tal como se exige no art.º 31º do DL nº 106/98), podendo ser-lhe paga “*viagem de avião, ida e volta, entre o aeroporto que sirva o local da residência do deputado municipal e o aeroporto internacional português mais próximo da autarquia, em classe determinada de acordo com o disposto no nº 3 do artigo 25º do DL nº 106/98*”, à qual poderá acrescer o “*valor do*

subsídio de transporte correspondente a duas viagens entre a residência do autarca e o aeroporto, bem como entre o aeroporto nacional utilizado e a autarquia, se neste último caso a autarquia não disponibilizar transporte.”