

ASSUNTO:	Do cálculo da indemnização, em caso de cessação da comissão de serviço	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_ 4535/2019	
Data:	13.05.2019	

Pela Ex^a Senhora Presidente de Câmara Municipal foi solicitado parecer acerca do cálculo da indemnização, em caso de cessação da comissão de serviço, com fundamento na subalínea iv) da alínea e) do n.º 1 do art.º 25º da Lei 2/2004, de 15 de janeiro.

Em concreto, foi apresentada a seguinte situação:

“Por despacho do dirigente máximo, foi determinada a cessação da comissão de serviço de um dirigente deste Município, cargo de direção intermédia de 2º grau, conforme documento que se anexa, com fundamento na subalínea iv) da alínea e) do n.º 1 do artigo 25º da Lei 2/2004, de 15 de janeiro. Sendo o fundamento da cessação da comissão de serviço a necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, e tendo a dirigente cessante mais de 12 meses de exercício de funções no referido cargo, solicita-se parecer sobre a forma de cálculo do valor da indemnização devida, nos termos do artigo 26º, conjugado com o artigo 25º do mesmo diploma legal, uma vez que a remuneração a auferir pela ex-dirigente na categoria de origem se encontra sujeita ao faseamento previsto no n.º 2 do artigo 16º do Orçamento de Estado para 2019, aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e, virá a ocorrer posterior alteração obrigatória de posicionamento remuneratório, com efeitos a janeiro de 2019, uma vez concluído o ciclo de avaliação 2017/2018. Igualmente se solicita parecer sobre a inclusão do valor das despesas de representação no cálculo da indemnização devida à dirigente cessante.”

Cumpre, pois, informar:

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro¹, aprovou o Estatuto do Pessoal Dirigente e foi adaptada à administração local pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto², determinando que o exercício de funções atinentes a cargos de direção intermédia tem lugar, em regra, através de comissão de serviço pelo período de três anos, renovável por iguais períodos (vd. n.º 9 do art.º 21º).

Contudo, o art.º 25º da Lei n.º 2/2004, acerca da “Cessação” da comissão de serviço do pessoal dirigente, estabelece o seguinte:

“1 - A comissão de serviço dos titulares dos cargos dirigentes cessa:

(...)

d) Nos casos do n.º 7 do artigo 16.º e do n.º 6 do artigo 17.º da presente lei e do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro;

e) Por despacho fundamentado numa das seguintes situações:

- i) Não realização dos objectivos previstos, designadamente dos constantes da carta de missão;
- ii) Falta de prestação de informações ou prestação deficiente das mesmas, quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo;
- iii) Não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a observação das orientações superiormente fixadas;
- iv) **Necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços;**
- f) Na sequência de procedimento disciplinar em que se tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar;
- g) Pela não frequência, por causa que lhes seja imputável, ou pelo não aproveitamento em curso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º;
- h) (Revogada.)
- i) A requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de 60 dias, e que se considerará deferido se no prazo de 30 dias a contar da data da sua entrada sobre ele não recair despacho de indeferimento.

2 - A cessação da comissão de serviço com fundamento na alínea e) do número anterior pressupõe a prévia audição do dirigente sobre as razões invocadas, independentemente da organização de qualquer processo.

¹ Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto e pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro.

² Alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

(...)

Assim, tal como defende a DGAEP na sua página institucional³, a “comissão de serviço pode, a todo o tempo, ser dada por finda (...) por “despacho que se fundamente, nomeadamente, (...) na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços (...).

Por seu turno, o art.º 26º do mesmo diploma legal, sob a epígrafe “Indemnização” estatui:

“1 - Quando a cessação da comissão de serviço se fundamente na extinção ou reorganização da unidade orgânica ou na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, os dirigentes têm direito a uma indemnização desde que contem, pelo menos, 12 meses seguidos de exercício de funções.

2 - A indemnização referida no número anterior será calculada em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respectiva categoria de origem.

3 - O montante da indemnização tem como limite máximo o valor correspondente à diferença anual das remunerações, nelas se incluindo os subsídios de férias e de Natal.

4 - O direito à indemnização prevista nos números anteriores **só é reconhecido nos casos em que à cessação da comissão de serviço não se siga imediatamente novo exercício de funções dirigentes em cargo de nível igual ou superior ou o exercício de outro cargo público com nível remuneratório igual ou superior.**

5 - O exercício das funções referidas no número anterior, no período a que se reporta a indemnização, determina a obrigatoriedade da reposição da importância correspondente à diferença entre o número de meses a que respeite a indemnização percebida e o número de meses que mediar até à nova designação.

6 - Para efeitos do disposto no número anterior, a nova designação será acompanhada de declaração escrita do interessado de que não recebeu ou de que irá proceder à reposição da indemnização recebida, a qual será comunicada aos serviços processadores.”

³ Vd. <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=4C24EACF-2488-4C53-AE65-155C786E4030> .

Ora, a respeito desta indemnização, a DGAEP⁴ informa o seguinte:

*“Quando a cessação da comissão de serviço decorra da extinção ou reorganização da unidade orgânica ou na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, e desde que os/as dirigentes contem pelo menos 12 meses seguidos de exercício de funções, têm direito a uma indemnização calculada em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a **remuneração base** do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria/função de origem.*

Contudo, o montante da indemnização tem como limite máximo o valor correspondente à diferença anual das remunerações, nelas se incluindo os subsídios de férias e de Natal.

O direito à indemnização só é reconhecido nos casos em que à cessação da comissão de serviço não se siga imediatamente novo exercício de funções dirigentes em cargo de nível igual ou superior, ou exercício de outro cargo público com o nível remuneratório igual ou superior.”

No mesmo sentido se pronunciou a CCDRC no parecer, de 2010.II.25, do qual resulta que “por cada comissão de serviço (e diríamos nós, no caso de comissões de serviço sucessivas, pela última delas), e ao fim de 12 meses de exercício do cargo ao abrigo da mesma, contados do início desta, é constituído o direito a uma indemnização a favor do respectivo titular, calculada nos termos referidos, quando ocorra a cessação da referida comissão e esta seja fundada em extinção ou reorganização da unidade orgânica ou necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços.

Por último, e conforme resulta líquido da conjugação dos n.ºs 2 e 3 do preceito, tal indemnização será calculada em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem (n.º 2), não podendo, em caso algum, ultrapassar o limite máximo do valor correspondente à diferença anual das remunerações, nelas se incluindo os subsídios de férias e de Natal (n.º3).”

Nesta conformidade, a indemnização é calculada em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem, com o limite estabelecido no n.º 3 do art.º 26º da Lei nº 2/2004.

Ora, parece-nos que nesse cálculo se deverá ter em consideração a remuneração auferida pelo trabalhador na carreira/categoria de origem no momento da cessação da comissão de serviço, isto é,

⁴ In <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=8C62DEA7-5B3D-4D4D-948C-683481654FC5> .

deverá atentar-se na remuneração que, em 1 de abril de 2019⁵, resultar do faseamento previsto no n.º 2 do art.º 16.º da Lei do Orçamento de Estado para 2019 (OE 2019) e da alteração obrigatória de posicionamento remuneratório que ocorrer na sequência da conclusão do ciclo avaliativo de 2017/2018.

Acresce referir que se nos afigura que essa indemnização não inclui as despesas de representação, uma vez que só incide sobre a diferença entre a **remuneração base** do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem. Neste sentido se pronunciou, aliás, o Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 04.10.2017, relativo ao Processo 0503/17⁶, do qual resulta o seguinte:” (...) quanto à questão de saber se as despesas de representação, entram ou não na noção de remuneração base, a nossa jurisprudência e doutrina nem sempre tem seguido a mesma orientação, sendo possível encontrar posições divergentes quanto a esta matéria.

Creemos no entanto que a retribuição base corresponde unicamente à quantia paga pelo empregador ao trabalhador, pelo simples facto deste colocar à disposição daquele a sua força de trabalho, constituindo assim aquela que o trabalhador auferir sem qualquer outro fundamento que não seja a sua disponibilidade para o trabalho.

E logo por aqui, se denota que foi intenção do legislador que a remuneração base não englobe nem prémios, nem subsídios, nem quaisquer outros tipos de regalias ou compensações [rendimentos acessórios].

E pese embora, o legislador, não adoptar uma noção explícita do que se deve entender por despesas de representação, obrigando o julgador a delimitar estas noções, existem múltiplas referências legislativas de onde se pode entender que a mesma apenas incluiu os subsídios de férias e de Natal e nada mais, dada a sua natureza compensatória e não remuneratória.

Neste sentido que defendemos, ou seja de que as despesas de representação apenas se justificam pelo exercício efectivo do cargo que suportam, veja-se o Ac. deste Supremo Tribunal de 01/10/97, proferido no rec. n.º 16640C, onde entre o mais se sumariou:

⁵ Data em que produz efeitos a cessação da comissão de serviço, de acordo com o Despacho anexo ao presente pedido de parecer.

⁶ Acessível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/ffe797cebb5b7fd6802581b6002de14b?OpenDocument&ExpandSection=1>

«As despesas de representação são inerentes e justificam-se tão só pelo exercício efectivo do cargo que suportam.

Assim, para fixar os danos ressarcíveis, na reconstituição da situação hipotética em que se encontraria o recorrente não fosse a sua exoneração, não podem aquelas entrar em linha de conta tanto quanto ele não sofreu qualquer dano por elas pois, estando afastado do exercício efectivo de funções, nenhuma despesa teve essa qualidade que haja de compensar ou reembolsar».

Neste sentido, cfr. ainda o Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 109/98, de 29 de Março, in D.R., II Série, de 31/5/90, e os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 25.11.1992, processo nº 082602, e de 11.12.2003, processo nº 03A3713, em que se refere “em princípio, despesas de representação não são, em princípio, vencimento, tendo natureza diferente dele, pois não se destinam a remunerar serviços prestados mas a custear encargos que o prestador dos serviços, por causa dessa prestação, tenha suportado ao representar a entidade beneficiária destes”.

Por outro lado e verdadeiramente decisivo na tese que perfilhamos é o facto do legislador, nos nº 2 e 3 do artº 26 da Lei nº 2/2004, ter deixado bem explícito que **o conceito de remuneração ali acolhido, não integra as despesas de representação, ao consagrar que o montante da indemnização corresponde, sem prejuízo do limite máximo previsto no nº 3, à diferença entre remunerações base, do cargo dirigente cessante e da categoria de origem.**

Ou seja, resulta com clareza do nº 2 do artº 26º que, o que o legislador aqui fez constar, foi tão só que a remuneração base a atender é a do cargo dirigente cessante e não a remuneração base do cargo dirigente que, na sequência da reestruturação que dá origem à cessação da comissão de serviço, lhe seguiu.

E esta remuneração tem como limite máximo (nº 3) o valor correspondente à diferença anual das remunerações, nelas se incluindo – apenas, dizemos nós – os subsídios de férias e de Natal.

(...)

Resulta claro que, tendo o legislador estabelecido estes limites e neles não se incluindo as despesas de representação, elas não poderão ser consideradas no cômputo da presente indemnização.

Por outro lado, igualmente no artº 31º da Lei nº 2/2004 o legislador volta a indiciar esta diferenciação, ao distinguir “retribuição” [artº 1º] de “despesas de representação” cujo montante é fixado por Despacho do

Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, sugerindo não as incluir no conceito de remuneração.

Acresce, de acordo com o disposto no art.º 73.º da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, que as despesas de representação são suplementos remuneratórios e como tal, apenas devidos enquanto haja exercício efectivo de funções, razão pela qual, são abonados em 12 mensalidades [cfr. docs. juntos aos autos a fls. 198 e segs].”

Em conclusão

1. De acordo com o consignado no n.º 1 do art.º 26.º da Lei n.º 2/2004, de 7 de abril, na sua atual redação, quando a cessação da comissão de serviço se fundamente na extinção ou reorganização da unidade orgânica ou na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, os dirigentes têm direito a uma indemnização, desde que contem, pelo menos, 12 meses seguidos de exercício de funções.
2. A referida indemnização é calculada em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem.
3. Parece-nos que nesse cálculo se deve ter em conta a remuneração auferida pelo trabalhador na carreira/categoria de origem no momento da cessação da comissão de serviço, isto é, deve atentar-se na remuneração que, em 1 de abril de 2019⁷, resultar do faseamento previsto no n.º 2 do art.º 16.º da Lei do Orçamento de Estado para 2019 (OE 2019) e da alteração obrigatória de posicionamento remuneratório que ocorrer na sequência da conclusão do ciclo avaliativo de 2017/2018.
4. Em conformidade com a tese defendida pelo Supremo Tribunal Administrativo, entendemos que o conceito de remuneração acolhido no n.º 2 do art.º 26.º da Lei n.º 2/2004 não integra as despesas de representação.

⁷ Data em que produz efeitos a cessação da comissão de serviço, de acordo com o Despacho anexo ao presente pedido de parecer.