

ASSUNTO:	Ajudas de custo.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_13575/2022
Data:	23.11.2022

Pela Ex.ma Senhora Presidente de Câmara Municipal foi solicitado parecer acerca da interpretação do consignado no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho.

Em concreto estão em causa dúvidas que se prendem com o *"conceito de missão, para pagamento de Ajudas de Custo, numa deslocação nacional ou no estrangeiro. Por exemplo:*

- Numa participação num congresso, em que vão vários funcionários, pode ou deve ser considerado "missão"?

- No caso de acompanhamento a um Vereador por parte de outros funcionários ou dirigentes pode ser considerado missão?

- Quando um Vereador vai receber um prémio, e é acompanhado por outros elementos da Autarquia (dirigentes), pode ser considerado missão, e é pago a todos os participantes pelo valor do Vereador?

A participação (visita) a uma feira, realizada por um Vereador em que é acompanhado por outros elementos da Câmara (Pessoal dirigente), é considerado missão?

Note-se que nas situações descritas não há qualquer intervenção da parte dos participantes, ou seja:

- no congresso, vão assistir:

- no prémio, vão receber o prémio; etc

O nosso entendimento é que a figura "missão" implica uma ação conjunta e algo (atividade) que justifica essa ação. A título de exemplo, consideramos missão a participação num congresso, onde o nosso Vereador irá palestrar, e é acompanhado por técnicos especialistas para o apoiarem."

Cumpre, pois, informar:

I

O regime legal de ajudas de custo e do subsídio de transporte pelas deslocações em serviço público em território nacional está consagrado no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril¹. Já o regime das ajudas de custo e do subsídio de transporte no estrangeiro tem especificidades próprias, que constam do Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho².

Ora, o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, na sua atual redação consigna:

“Artigo 34.º

Deslocações em conjunto

*Ao pessoal envolvido em missões que impliquem deslocações conjuntas em território nacional são abonadas ajudas de custo pelo escalão correspondente ao da categoria mais elevada.”*³

Por seu turno o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho, na sua atual redação, estatui:

“Artigo 8.º

Deslocações em conjunto

*Nas deslocações ao estrangeiro, sempre que uma missão integre funcionários ou agentes de diversas categorias, o valor das respectivas ajudas de custo será idêntico ao auferido pelo funcionário ou agente de mais elevada categoria.”*⁴

No presente pedido de parecer suscitam-se “*dúvidas que se prendem com o “conceito de missão, para pagamento de Ajudas de Custo, numa deslocação nacional ou no estrangeiro”,* sendo de realçar, desde logo, que nos encontramos perante um conceito indeterminado.

Como é consabido, o princípio da legalidade que norteia a atuação da administração pública determina que a realização de despesas públicas carece de lei enquadradora que permita o seu pagamento.

¹ Alterado pelo Decreto-Lei 137/2010, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro.

³ Negritos nossos.

⁴ Negritos nossos.

No entanto, como explica Freitas do Amaral *“em certos casos a lei regula o exercício dos poderes administrativos com grande minúcia, com grande pormenor, e noutros casos remete a decisão para o órgão administrativo que se torna, desse modo, «legislador do caso concreto»*”⁵

Sobre este assunto, no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/2015 - 5 NOV-1.ª S/SS, relativo ao Processo n.º 1770 /2015⁶, pode ler-se que *“os interesses públicos a cargo da Administração são definidos pela lei, salvo se esta habilitar a Administração a proceder a essa definição. Como refere Freitas do Amaral⁷:*

“O princípio da prossecução do interesse público em Direito Administrativo tem numerosas consequências práticas, das quais importa citar aqui como mais importantes as seguintes:

(...) É a lei que define os interesses públicos a cargo da Administração: não pode ser a Administração a defini-los, salvo se a lei a habilitar para o efeito, conferindo-lhe competência para aprovar regulamentos independentes ou para concretizar certo tipo de conceitos indeterminados;

(...) O interesse público delimita a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas e a competência dos respetivos órgãos: é o chamado princípio da especialidade, também aplicável às pessoas coletivas públicas;

(...) Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer ato da Administração. Assim, se um órgão da Administração praticar um ato que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse ato estará viciado por desvio de poder, e por isso será um ato ilegal e inválido”.

Na situação em análise, as normas habilitantes não concretizam o conceito de *“missão”*⁸, o que confere alguma margem de discricionariedade na aplicação dos normativos citados, apesar de a entidade consulente se encontrar sempre vinculada à observância da lei e do interesse público.

⁵ In *“Curso de Direito Administrativo – Vol. II”*, 6.ª reimpressão da edição de 2001, Livraria Almedina, Coimbra, 2006, página 84.

⁶ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/lsss/Documents/2015/ac014-2015-1sss.pdf>

⁷ Vide Diogo Freitas do Amaral, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, in *Curso de Direito Administrativo – Volume II – 2011 – 2ª Edição*.

⁸ Vd. a propósito de uma *“missão Conjunta de Paz”* realizada por militares e no âmbito do consignado no artigo 8.º do DL 192/95, de 28 de julho (bem como dos *“artigos 2.º das Portarias n.º 972/99, 974/99 e artigo 4.º da Portaria n.º 1339/2001”*, aplicáveis ao caso em análise), o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 01.12.2008, relativo ao processo 04618/08 – disponível em www.dgsi.pt –, do qual nos permitimos extrair o seguinte: *“(…) O acórdão recorrido, seguindo de perto a jurisprudência do STA, que anteriormente se pronunciou sobre questões similares – maxime o Acórdão do STA de 7/11/1995 (Recurso n.º 3670) publicado no Apêndice ao Diário da República do 4.º*

Trimestre e 1995, Vol II, pág. 8517) – manteve a interpretação que aí foi feita em relação à ratio do diploma que interpretou normas com idêntica redacção às normas aqui aplicáveis.

Subscrevendo o entendimento do Ministério Público, este aresto considerou que a Portaria previa as situações “em que os militares se deslocam em missão que, não obstante a diversidade das respectivas patentes, envolva acção comum e implique a colocação de todos eles em circunstâncias similares de natureza logística, designadamente de alojamento e alimentação, e nas quais, por isso, não será razoável ou aceitável que sejam abonadas ajudas de custo de valor diferente”.

*O acórdão recorrido equaciona com rigor a questão jurídica que importa decidir: «a concluir-se que esta deslocação integra uma **missão internacional, que pressupõe o exercício de uma acção comum, então assiste o direito a receber as ajudas de custo correspondentes ao posto superior; concluindo-se em sentido contrário, o processamento das ajudas de custo será pelo valor correspondente ao posto do Autor»** (fls. 125).*

(...)

Prevê a lei, igualmente e como regra, que o valor da ajuda de custo seja fixado em função da categoria do funcionário e de acordo com tabela fixada em Portaria. As várias Portarias que têm sido aprovadas prevêem pagamento de ajudas de custo a funcionários de categorias superiores na pressuposição de permitir uma diferenciação de escolha de alojamento e alimentação em função das várias categorias.

No entanto, e quando o funcionário de categoria inferior é obrigado, pela natureza da missão oficial, a acompanhar funcionário de categoria superior e a suportar despesas de alojamento e de alimentação que não suportaria se não estivesse integrado naquela missão e não tivesse que acompanhar aquele funcionário de categoria superior, prevê a lei que lhe sejam processadas as ajudas de custo equivalentes às auferidas por aquele que tem o posto mais elevado que integre a missão.

(...)

*A ratio do preceito, tal como sublinha o acórdão recorrido e a jurisprudência do STA abundantemente citada, reside nas características próprias da missão e só ocorrerá a sua aplicação quando se verificar que a missão oficial pressupõe uma **«acção comum»** que implique (obrigue) a colocação de todos eles em circunstâncias similares de natureza logística. Isto é, não existe qualquer margem de liberdade ou opção pela escolha de alojamento ou de alimentação na medida em que – por razões de proximidade, complementaridade e apoio ao superior e aos restantes membros que integram a missão – essa possibilidade de escolha fica limitada por razões operacionais inerentes às características da própria missão.”*

Realçamos que, na situação analisada neste Aresto, se defende que **“estão longe de se verificar os requisitos necessários a considerar que, no caso em apreço, estamos perante uma acção comum”**, sendo que se verifica, desde logo, **“que não existe, face à matéria de facto apurada, igualdade de condições logísticas na medida em que cada um escolhe a residência que pretende – podendo até partilhá-la – e toma as refeições onde quer, sem qualquer limitação no seu poder de escolha. Conforme sublinha o ponto O) da matéria de facto, não existe a obrigatoriedade de o elemento da categoria menos elevada «tomar as suas refeições nos restaurantes frequentados pelo elemento da categoria superior», nem se vislumbra que o facto de na missão estar integrado um elemento de categoria superior tivesse implicado, por razões operacionais, de comando ou de complementaridade, um aumento de encargos para qualquer dos elementos com categoria inferior. Isto é, a missão não produz qualquer limitação à liberdade de escolha de alojamento e de opção do local onde são tomadas as refeições.”**

Conclui, portanto, este Acórdão que, no caso “sub judice”, **“não se vislumbra que possam dar-se por verificados os requisitos de aplicação do art. 8.º do DL 192/95, bem como dos artigos 2.º das Portarias n.º 972/99, 974/99 e artigo 4.º da Portaria n.º 1339/2007, mantendo o acórdão recorrido.**(negritos nossos)

Ora, como ensina Vieira de Andrade⁹ “(...), na zona da discricionariedade (seja de decisão ou de avaliação) a atividade administrativa visa a aplicação da lei ao caso concreto, na procura da melhor solução, orientada pelo fim da norma (interesse público específico) e regulada por uma racionalidade jurídica (em obediência a princípios constitucionais de atuação e tendo em conta os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos); implica sempre uma complementação concreta da previsão normativa (preenchimento de uma “lacuna intra-legal”), mesmo quando pondera interesses concorrentes, complementação que se exprime ou projeta nos “motivos” em que se fundamenta a escolha do conteúdo da decisão.”¹⁰.

É o que sucede no caso presente em que o legislador confere à consulente o poder de concretizar, perante as concretas características de cada caso, o conceito de “missão” vertido no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril e no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 192/95, bem como “determinar, através de avaliações próprias, se se verificam os pressupostos reais de aplicação da medida estabelecida (ou de escolha da solução adequada)”¹¹.

Face ao exposto, esta avaliação e decisão terá de ser, necessariamente, casuística, incumbindo à autarquia consulente concretizar e verificar o eventual enquadramento de cada situação concreta nas mencionadas normas, face aos elementos constantes do processo e com subordinação aos princípios jurídicos fundamentais.

⁹ In “*Lições de Direito Administrativo*”, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, páginas 61 e seguintes, estando disponível para consulta em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Li%C3%A7%C3%B5es%20de%20Direito%20Administrativo-5a.pdf>

¹⁰ Op. cit. pág. 61.

¹¹ Freitas do Amaral, op. cit. pág. 93.