

ASSUNTO:	Deslocações em serviço público; casos excecionais de representação.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_TL_4503/2024
Data:	17-04-2024

Solicita o Município consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«O regime aplicável a casos excecionais de representação está consagrado no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril; já quando se trata de deslocações ao estrangeiro aplica-se o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho.

A determinação de que a deslocação consubstancia um caso excepcional de representação depende sempre de parecer do Sr. Presidente da Câmara em consonância com o que se consagra no artigo 31.º do Regulamento de Execução Orçamental da (...).

Nos casos excecionais de representação, quer derivados de deslocações em território nacional, quer no estrangeiro, os encargos com o alojamento e alimentação podem ser satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efetuadas. Daqui resulta que, em alternativa, o trabalhador pode ser ressarcido das despesas em que incorreu mediante pagamento de ajudas de custo.

Dúvidas que se colocam:

1. Nos casos em que é o Município a assegurar o alojamento mediante prévio procedimento de contratação pública é possível que as despesas de alimentação sejam ressarcidas pelo pagamento de ajudas de custo ou neste caso o trabalhador tem que apresentar as respetivas faturas das despesas em que incorreu para pagamento pela contabilidade?

2. A concluir-se que é possível que o trabalhador solicite ajuda de custo para compensação das despesas em que incorreu relativas a alimentação e que, neste caso, o pagamento passa a seguir as regras de pagamento de ajudas de custo, é obrigatório que o alojamento cumpra o requisito das 3 estrelas (e no caso de ser em território português com o limite de 50€)? Ou, por estarmos apenas a falar de despesas com

alimentação (uma vez que o pagamento do alojamento foi assumido pelo Município) já não é necessário o cumprimento daquele requisito?».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida. Assim:

I – Enquadramento Jurídico

Os trabalhadores que exercem funções públicas, quando deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo.

O regime legal do abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público em território nacional está consagrado no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, na redação atual, sendo, conforme a previsão do artigo 15.º desse diploma legal, o abono de ajudas de custo por deslocação em serviço ao estrangeiro regulado por diploma próprio, que é o Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho, na redação atual.

Em relação aos “casos excepcionais de representação”¹, atente-se no seguinte:

Em território nacional:

Artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril²:

«Artigo 33.º

Casos excepcionais de representação

¹ Realça-se que devemos estar perante casos verdadeiramente excepcionais. Veja-se, no sentido da excecionalidade das situações em referência, embora no âmbito da administração central, as orientações fixadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2006, de 5 de maio, na sua redação atual [o n.º 10 foi revogado pela alínea j) do artigo 180.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio], aplicáveis aos serviços e organismos da administração central por força do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024.

² Sublinhados acrescentados.

1- Em casos excepcionais de representação, os encargos com o alojamento e alimentação inerentes a deslocações em serviço público podem ser satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efectuadas, não havendo nesse caso lugar ao abono de ajudas de custo.

2- O pagamento destas despesas deve ser objecto de proposta fundamentada e depende de despacho do membro do Governo competente e do Ministro das Finanças».

No estrangeiro:

Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho³:

«Artigo 5.º

Casos excepcionais de representação

1- Em casos excepcionais de representação, os encargos com o alojamento e alimentação inerentes a deslocações em serviço público podem ser satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efectuadas, não podendo, em qualquer caso, o abono de ajuda de custo ser inferior a 20% do valor fixado na tabela em vigor.

2- A aplicação do disposto no número anterior deve ser objecto de proposta fundamentada e depende de despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo competente».

Note-se que o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 106/98 refere que a competência prevista no n.º 2 do artigo 33.º citado é, nas câmaras municipais, exercida pelo respetivo presidente, sendo certo que o mesmo também decorre da alínea a) do n.º 2 do artigo

³ Sublinhados acrescentados.

35.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais (RJAL), na redação atual⁴.

Com relevo para a análise, interessa ainda atender aos seguintes preceitos:

Em território nacional:

Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98⁵:

«Artigo 8.º

Condições de atribuição

1- O abono da ajuda de custo corresponde ao pagamento de uma parte da importância diária que estiver fixada ou da sua totalidade, conforme o disposto nos números seguintes.

2- Nas deslocações diárias, abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diária:

a) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 25%;

b) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 25%;

c) Se a deslocação implicar alojamento - 50%.

3- As despesas de alojamento só são consideradas nas deslocações diárias que se não prolonguem para o dia seguinte, quando o funcionário não dispuser de transportes colectivos regulares que lhe permitam regressar à sua residência até às 22 horas.

⁴ Que prevê: «2- Compete ainda ao presidente da câmara municipal: a) Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais; (...)».

⁵ Sublinhados acrescentados.

4- Nas deslocações por dias sucessivos abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diário:

a) Dia da partida:

(ver tabela no documento original)

b) Dia de regresso:

(ver tabela no documento original)

c) Restantes dias - 100%.

5- Atendendo a que as percentagens referidas nos n.ºs 2 e 4 correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e alojamento, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie».

Cumpre salientar que, com a revogação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, pela alínea *d*) do artigo 317.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2024, a tabela de ajudas de custo foi atualizada.

No estrangeiro:

Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95⁶:

⁶ Cf., para as deslocações diárias ao estrangeiro, nomeadamente ao território espanhol, que não impliquem uma permanência superior a um dia, cf. o Ofício-Circular n.º 1/2003 da Direção-Geral do Orçamento e Direção-Geral da Administração Pública (acessível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2003_circ_conj_oficio_n_1.pdf):

«Tem vindo a assistir-se a um aumento de situações em que as deslocações ao território estrangeiro não implicam a permanência do funcionário ou agente deslocado por mais de um dia.

Com efeito, considerando dúvidas que são suscitadas acerca do montante a abonar, a título de ajudas de custo, por deslocações diárias efectuadas ao estrangeiro, em período inferior a 24 horas, nomeadamente ao território espanhol, e uma vez que esta situação não se encontra directamente regulada, quer no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, quer no Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de Julho, o que se traduz em que, por força desta omissão, se apliquem a estas deslocações normas que estão claramente vocacionadas para situações de duração superior a um dia, adopta-se o seguinte entendimento:

«Artigo 2.º

Abono das ajudas de custo

1- O pessoal que se desloque ao estrangeiro e no estrangeiro, por motivo de serviço público, tem direito, em alternativa e de acordo com a sua vontade, a uma das seguintes prestações:

a) Abono da ajuda de custo diária, em todos os dias da deslocação, de acordo com a tabela em vigor;

b) Alojamento em estabelecimento hoteleiro de três estrelas, ou equivalente, acrescido do montante correspondente a 70/prct. da ajuda de custo diária, em todos os dias da deslocação, nos termos da tabela em vigor.

2- Em situações excepcionais, devidamente justificadas, pode ser autorizado, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo competente, alojamento em estabelecimento hoteleiro superior a três estrelas, sem prejuízo da atribuição de 70/prct. da ajuda de custo diária, nos termos da alínea b) do número anterior.

3- Quando a frequência das deslocações a uma dada cidade o justifique, o alojamento referido na alínea b) do n.º 1 terá lugar em estabelecimentos hoteleiros com quem tenham sido celebrados acordos.

4- Anualmente será publicitado, por despacho do Ministro das Finanças, o elenco dos acordos a que se refere o número anterior.

5- No caso de na deslocação se incluir o fornecimento de uma ou de ambas as refeições diárias, a ajuda de custo será deduzida de 30/prct. por cada uma, não

1. Tendo em conta o disposto no diploma geral das ajudas de custo, mais concretamente no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, deverão ser pagas nas deslocações diárias ao estrangeiro, em que haja quaisquer refeições ou alojamento, as seguintes percentagens da ajuda de custo diária, observando, sendo caso disso, o fuso horário do país estrangeiro:

- Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 30%;

- Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 30%;

- Se a deslocação implicar alojamento - 100%;

2. Se a deslocação não abranger nenhum dos períodos atrás mencionados (entre as 13 e as 14 horas ou entre as 20 e as 21 horas), ou se as refeições (almoço e jantar) forem fornecidas em espécie, deverá, nos termos da parte final do artigo 2.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 192/95, ser abonado ao funcionário 20% do montante das ajudas de custo previsto na tabela em vigor».

podendo a ajuda de custo a abonar ser de valor inferior a 20/prct. do montante previsto na tabela em vigor».

Resposta à 1.ª Questão

Do n.º 1 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 106/98 e do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/95 resulta que *em casos excecionais de representação* os encargos com o alojamento e alimentação inerentes a deslocações em serviço público possam ser satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efetuadas, não havendo nesse caso lugar ao abono de ajudas de custo quando se trate de deslocações em território nacional e, quanto às realizadas no estrangeiro, *não podendo, em qualquer caso, o abono de ajuda de custo ser inferior a 20% do valor fixado na tabela em vigor.*

Da clareza dos preceitos acabados de citar não se pode, porém, retirar aquilo que eles não dizem, isto é, que as alternativas neles consentidas tenham necessariamente que se excluir ou que atuar “in totum”. Aliás, da respetiva conjugação com os artigos 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98 e 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95, também acima transcritos, resulta que a “cindibilidade” das compensações está expressamente prevista, designadamente nos casos de fornecimento de alguma ou algumas delas em espécie: – nesse sentido, desde logo, o n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98: *«Atendendo a que as percentagens referidas nos n.ºs 2 e 4 correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e alojamento, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie»* e o n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95: *«No caso de na deslocação se incluir o fornecimento de uma ou de ambas as refeições diárias (...)»*⁷. Podendo, *em casos excecionais de representação*, os encargos ser satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efetuadas, também o podem ser, *em alternativa*, mediante o abono de ajudas de custo, mesmo que, afigura-se-nos, se usem ambas as modalidades, posto que em relação a diferentes encargos. O que se não pode é, naturalmente, “acumular” os dois regimes em relação aos mesmos encargos, duplicando por essa via a respetiva compensação, ou seja, não há lugar a abono de ajudas de custo quando a correspondente prestação

⁷ Sublinhados acrescentados.

(alojamento vs. uma ou ambas as refeições) seja dada em espécie ou quando os encargos que as mesmas haveriam de compensar sejam diretamente satisfeitos, através de apresentação de documento comprovativo das despesas efetuadas.

Tudo depende – no pressuposto, repete-se, de que não haja duplicação – das circunstâncias que excecional e fundamentadamente justifiquem a opção pelo reembolso «*contra documento comprovativo das despesas efetuadas*». Assim, a aquisição/fornecimento do serviço de alojamento pelo Município, mediante procedimento de contratação pública, não prejudica o direito ao ressarcimento dos encargos com a alimentação a título de ajudas de custo, desde que estes não tenham sido fornecidos em espécie ou satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efetuadas.

Pelo que, *em casos excecionais de representação*, ainda que o Município tenha adquirido o serviço de alojamento, podem os encargos com a alimentação inerentes a deslocações em serviço público ser satisfeitos:

- contra documento comprovativo das despesas efetuadas, desde que haja despacho fundamentado que justifique essa opção, não havendo nesse caso lugar ao abono de ajudas de custo, tratando-se de território nacional ou, quando no estrangeiro, cumprindo-se a última parte do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/95;
- mediante o abono de ajudas de custo, nos termos e valores legalmente previstos⁸.

Resposta à 2.ª Questão

Em relação à questão de saber se às aquisições de serviços de alojamento realizadas pelo Município mediante procedimento de contratação pública se aplicam os

⁸ Devendo também atender-se ao disposto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98 (“*Subsídio de refeição*”): «*O quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição é deduzido nas ajudas de custo, quando as despesas sujeitas a compensação incluírem o custo do almoço*».

condicionamentos previstos no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 106/98, bem como da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95⁹, cumpre referir:

Em território nacional:

O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 106/98 dispõe no seu n.º 1¹⁰:

«1- O pagamento da percentagem da ajuda de custo relativa ao alojamento (50 /prct.), quer em deslocações diárias, quer por dias sucessivos, pode ser substituído, por opção do interessado, pelo reembolso da despesa efetuada com o alojamento em estabelecimento hoteleiro até 3 estrelas ou equivalente, até ao limite de (euro) 50» (com sublinhado acrescentado).

Devendo notar-se que o preceito se refere ao *reembolso da despesa com alojamento* (como diz a respetiva epígrafe), substitutivamente e por opção do interessado, em relação à percepção da ajuda de custo. Ora, nos *casos excecionais de representação*, quando, nos termos do artigo 33.º do mesmo diploma legal, os encargos com o alojamento e alimentação sejam satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efetuadas, não há substituição de ajuda de custo porque não há sequer lugar a abono dessa ajuda de custo enquanto tal.

No estrangeiro:

Por sua vez, quanto ao estrangeiro, preceituam os n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/95:

⁹ Note-se que no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 195/95 se prevê a possibilidade de, em situações excecionais, devidamente justificadas, poder ser autorizado – no caso, pelo respetivo presidente da câmara – alojamento em estabelecimento hoteleiro superior a três estrelas, acrescido do montante correspondente a 70% da ajuda de custo diária, em todos os dias da deslocação, nos termos da tabela em vigor.

¹⁰ Os restantes números encontram-se revogados.

«Artigo 2.º

Abono das ajudas de custo

1- O pessoal que se desloque ao estrangeiro e no estrangeiro, por motivo de serviço público, tem direito, em alternativa e de acordo com a sua vontade, a uma das seguintes prestações:

a) Abono da ajuda de custo diária, em todos os dias da deslocação, de acordo com a tabela em vigor;

b) Alojamento em estabelecimento hoteleiro de três estrelas, ou equivalente, acrescido do montante correspondente a 70/prct. da ajuda de custo diária, em todos os dias da deslocação, nos termos da tabela em vigor.

2- Em situações excepcionais, devidamente justificadas, pode ser autorizado, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo competente, alojamento em estabelecimento hoteleiro superior a três estrelas, sem prejuízo da atribuição de 70/prct. da ajuda de custo diária, nos termos da alínea b) do número anterior.

(...)

5- No caso de na deslocação se incluir o fornecimento de uma ou de ambas as refeições diárias, a ajuda de custo será deduzida de 30% por cada uma, não podendo a ajuda de custo a abonar ser de valor inferior a 20% do montante previsto na tabela em vigor».

«Artigo 5.º

Casos excepcionais de representação

1- Em casos excepcionais de representação, os encargos com o alojamento e alimentação inerentes a deslocações em serviço público podem ser satisfeitos contra documento comprovativo das despesas efectuadas, não podendo, em qualquer caso, o abono de ajuda de custo ser inferior a 20/prct. do valor fixado na tabela em vigor.

(...)».

Referindo-se a consulta aos “casos excepcionais de representação”, afigura-se-nos que fundamentadamente¹¹ e ao abrigo dessas permissões legais poderá ser autorizada a utilização de estabelecimento hoteleiro superior a três estrelas.

A questão que, porém, parece subsistir, face aos termos da consulta, será a da legalidade da autorização, em qualquer caso, de utilização de estabelecimento hoteleiro superior a três estrelas (*e no caso de ser em território português, com o limite de 50€*) desde que contratado diretamente pela autarquia *mediante prévio procedimento de contratação pública*.

Se, não havendo excecionalidade que o justifique, nos termos legais já invocados, a contratação do alojamento feita diretamente pelo Município, ainda que mediante recurso às regras gerais de contratação pública, visar “contornar” os limites legais que, de outro modo, teria que observar, afigura-se-nos, à partida, ilegítimo ser a autarquia a substituir este apenas com o objetivo de desse modo proporcionar um fim que é vedado por lei (utilização de estabelecimento hoteleiro até 3 estrelas ou equivalente, até ao limite de 50€, tratando-se de território nacional).

Há, porém, que atender ao seguinte:

O Decreto-Lei n.º 30/2018, de 7 de maio, que estabelece as regras a que devem obedecer as aquisições de serviços de viagens e alojamento no âmbito de deslocações em serviço público, dispõe no n.º 5 do artigo 3.º, na redação atual¹²:

«5- Às aquisições de serviços de alojamento realizadas ao abrigo do presente decreto-lei não são aplicáveis os limites previstos no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, na sua redação atual».

¹¹ Como se disse na *Nota 1*, veja-se a título orientador o ponto 6 da Resolução de Conselho de Ministros n.º 51/2006, de 5 de maio, que determina – para os serviços e organismos da administração central, por isso não aplicável às autarquias locais – que, excluindo as situações previstas nos n.ºs 3 e 4, a autorização de despesa com alojamento em estabelecimento hoteleiro superior a 3 estrelas pode excecionalmente ser autorizada: *«a) Em deslocações a países onde os estabelecimentos hoteleiros de 3 estrelas não apresentem condições mínimas face ao tipo de missão, designadamente por razões de segurança ou de falta de condições; b) No âmbito de missões organizadas em que todos os participantes, por indicação da entidade organizadora, se instalem no mesmo estabelecimento hoteleiro e que tal instalação seja imprescindível para os fins a prosseguir no âmbito da deslocação».*

¹² Redação dada pelo artigo 150.º do Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para o ano de 2024.

Numa primeira análise, em conformidade com o disposto seu artigo 2.º¹³, conclui-se que as autarquias locais não se encontram no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 30/2018.

Contudo, atentando-se ao disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 30/2018¹⁴:

«Artigo 10.º

Equiparação

1- Para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho, na sua redação atual, é equiparado a «estabelecimento hoteleiro de três estrelas, ou equivalente» o alojamento hoteleiro igual ou superior a três estrelas, desde que o processo aquisitivo seja efetuado nos termos dos capítulos II ou III do presente decreto-lei.

2- O alojamento fornecido em espécie, nos termos do n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, na sua redação atual, deve observar os termos do presente decreto-lei».

Ora, no “Capítulo III - Aquisições de serviços de viagens e alojamento ao abrigo de acordo quadro”, estabelece o artigo 8.º:

¹³ Que dispõe:

«Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1- O presente decreto-lei aplica-se às entidades adjudicantes previstas nas alíneas a) e d) a f) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP.

2- O presente decreto-lei aplica-se igualmente às instituições de ensino superior públicas de regime fundacional.

3- O presente decreto-lei não é aplicável aos serviços periféricos ou delegações das entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º do CCP, situadas fora do território nacional e, como tal, sujeitas ao regime jurídico da lei que se considere aplicável, nos termos gerais do direito internacional».

Estatui o artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro:

«Artigo 2.º

Entidades adjudicantes

1- São entidades adjudicantes:

(...)

c) As autarquias locais;

(...)».

¹⁴ Sublinhado acrescentado.

«Artigo 8.º

Acordo quadro

1- A aquisição de serviços de viagens e alojamento através de acordo quadro é efetuada mediante utilização de plataforma eletrónica disponibilizada para o efeito pela ESPAP, I. P.

2- A aquisição de serviços de viagens e alojamento ao abrigo de acordo quadro tem carácter voluntário para as entidades compradoras vinculadas do Sistema Nacional de Compras Públicas, tal como definidas no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, na sua redação atual.

3- As entidades compradoras voluntárias do Sistema Nacional de Compras Públicas, tal como definidas no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, na sua redação atual, podem

igualmente aderir ao acordo quadro acima referido, mediante a celebração para o efeito de contrato de adesão com a ESPAP, I. P.».

Conforme o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, na redação atual, *«podem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, os serviços e entidades públicas não referidos no número anterior, incluindo a Presidência da República, a Assembleia da República, a Procuradoria-Geral da República, os tribunais, as entidades administrativas independentes com funções de regulação, as entidades do setor público empresarial e as instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, independentemente da sua natureza».*

As autarquias locais podem integrar o SNCP na qualidade de entidades compradoras voluntárias, pelo que, se for o caso da consulente e se aderir – mediante a celebração, para o efeito, de contrato de adesão com a ESPAP, I.P. – ao acordo quadro referido no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 30/2018, sendo o processo aquisitivo efetuado nos termos do Capítulo III desse decreto-lei, passa, para efeitos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95, a poder equiparar a *«estabelecimento hoteleiro de três estrelas, ou equivalente»* o alojamento hoteleiro igual ou superior a três estrelas. O mesmo vale,

salvo melhor opinião, para efeitos do alojamento fornecido em espécie nos termos do n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98 (cf. o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 30/2018 conjugado com o n.º 5 do artigo 3.º do mesmo diploma legal), desde que, no caso, o processo aquisitivo observe o disposto no Capítulo III desse decreto-lei.

Questão mais complexa é a de saber se, dentro da sua autonomia constitucional e legalmente reconhecida, as autarquias locais podem – por essa via deixando de ficar sujeitas aos condicionamentos antes mencionados (os do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 106/98 e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95) – estabelecer por regulamento um regime equivalente ao do Capítulo II ou mesmo ao do Capítulo III do Decreto-Lei n.º 30/2018, em que se observem os princípios e garantias nele consignados.

Do preâmbulo deste diploma legal retira-se:

«O Programa do XXI Governo Constitucional inclui como objetivo «Melhorar a qualidade da despesa pública», mediante a adoção de medidas que contribuam para a modernização, racionalização e controlo da despesa pública.

Neste contexto, importa assegurar uma maior eficiência nos procedimentos de contratação de serviços associados a viagens e alojamento, seja diretamente através da Internet, seja através de agências de viagens ao abrigo de acordo quadro voluntário, bem como através das modalidades aquisitivas atualmente vigentes para este tipo de serviços, que assegurem a concorrência e contribuam para a racionalização e controlo da despesa pública.

Assim, o presente decreto-lei prossegue três grandes objetivos:

i) Simplificação dos métodos de aquisição de serviços de viagens e alojamento ao dispor da Administração Pública,

ii) Agilização do processo de aquisição de serviços de viagens e alojamento através da Internet, e

iii) Reconfiguração do recurso a acordo quadro para a aquisição de serviços de viagens e alojamento, de forma a conferir-lhe natureza voluntária e assegurar condições de concorrência na aquisição destes serviços.

Pretende-se com o presente decreto-lei, flexibilizar as formas de aquisição de serviços de viagens e alojamento, sem pôr em causa a simplicidade e transparência destas aquisições, nem o respeito pelo regime aplicável às agências de viagens e turismo estabelecido no Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março».

Por outro lado, nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da Lei do Enquadramento Orçamental¹⁵:

«3- Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente:

a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis;

b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa;

c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia».

Da conjugação da intencionalidade e regime do Decreto-Lei n.º 30/2018 com os princípios gerais de despesa, constantes da alínea *c)* antes transcrita, dificilmente se concebe que as autarquias locais não estejam na abrangência daquele diploma legal, e, por isso, não possam usufruir das permissões ali estabelecidas, desde que por essa via se atinjam melhores preços e condições que sejam vantajosas face às restrições impostas pelo n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 106/98 e alínea *b)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/95. Por se não ver razão para que se imponham tais condicionamentos em detrimento da *economia, eficiência e eficácia*, concluir-se-á, salvo melhor opinião, que a exclusão da abrangência das Regiões Autónomas¹⁶ e das Autarquias Locais se deveu ao respeito pelas respetivas autonomias.

¹⁵ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação atual.

¹⁶ No caso das Regiões Autónomas podem, por atos normativos próprios, estabelecer o regime. Veja-se, aliás, o disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 12/2018/M:

«Artigo 8.º

Aquisição de viagens e alojamento e de outros bens e serviços

1- O regime previsto no Decreto-Lei n.º 30/2018, de 7 de maio, aplica-se às entidades adjudicantes mencionadas na alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro,

Porém, há que atender a que o regime das ajudas de custo consta de diplomas com força de lei, não prevendo que a mesma matéria seja regulada por norma de grau inferior. Embora a propósito da Administração Indireta (no caso um Instituto Público de regime especial) encontrou-se uma posição do Tribunal de Contas que deve ser ponderada, conforme Relatório de Auditoria n.º 18/10, de julho de 2010¹⁷, de que se transcreve o seguinte excerto¹⁸ (p. 21):

«Com efeito, conforme já se referiu supra, anteriormente ao Decreto-Lei n.º 106/98 o regime jurídico do abono de ajudas de custo e transporte aplicável ao pessoal da Administração Pública, encontrava-se fixado no Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, o qual foi aprovado pelo Governo nos termos da primitiva alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, ou seja, ao abrigo da competência legislativa concorrente com a Assembleia da República.

Por sua vez o Decreto-Lei n.º 106/98, que revogou o Decreto-Lei n.º 519-M/79, foi também decretado ao abrigo do n.º 5 do artigo 112.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da CRP (na revisão constitucional de 1982 e com a numeração da revisão de 97), portanto no âmbito da competência legislativa concorrente, dispondo o referido n.º 5 que *“Nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceito”*.

Nos termos do artigo 112.º, n.º 1, *“São actos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais”*.

Do exposto resulta que a matéria de ajudas de custo e de transporte dos funcionários e agentes da administração pública, nos termos já acima fundamentados, tinha que ser regulada por lei ou decreto-lei, salvo no caso de

*e no artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, com as especificidades e adaptações constantes no presente artigo.
(...)».*

¹⁷ Auditoria direcionada para o acompanhamento da verificação da legalidade das despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, I.P.

¹⁸ Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2010/rel018-2010-2s.pdf>

existir norma habilitante para permitir a sua regulamentação (...)¹⁹ (realce e sublinhado acrescentados).

Dado o relevo e melindre da questão da legalidade das ajudas de custo e despesas inerentes às deslocações em serviço público, matéria que recorrentemente é sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas, esta Unidade de Serviços Jurídicos entendeu submeter a questão a Reunião de Coordenação Jurídica²⁰, de 04.04.2024, tendo sido firmado o entendimento de que, por falta de norma legal habilitante, o Município, ainda que ao abrigo do “poder regulamentar” (artigo 241.º da CRP e alínea *k*) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL²¹) e da autonomia das autarquias locais²², não pode estabelecer por Regulamento um regime paralelo ao Decreto-Lei n.º 30/2018, pelo que caso a consulente não integre o SNCP na qualidade de entidade compradora voluntária, não pode por essa via ultrapassar as restrições aqui em análise.

¹⁹ Que, no caso concreto apreciado no Relatório, a matéria constava de despacho normativo.

²⁰ Reunião periodicamente realizada entre a Direção-Geral das Autarquias Locais (que coordena), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, a Direção Regional da Cooperação com o Poder Local (Açores), a Direção Regional de Administração Pública e da Modernização Administrativa (Madeira) e a Inspeção-Geral de Finanças.

²¹ Sobre o “poder regulamentar”, v. Pedro Costa Gonçalves, “Manual de Direito Administrativo”, Vol 1, Almedina, 2019, pp. 167 e 168 «(...) logo nos termos da Constituição, as autarquias locais dispõem de um “poder regulamentar próprio” (artigo 241.º); estão, pois, habilitadas a emitir regulamentos na prossecução das suas atribuições, ou seja, na “prossecução de interesses próprios das respetivas populações”. As normas que definem as atribuições das autarquias locais, determinam, para este efeito, a “competência objetiva” (artigo 112.º, n.º 7 da CRP) para a emissão de regulamentos».

²² Muito se poderia discorrer sobre a matéria, mas aqui limitamo-nos a transcrever, sem necessidade de maior desenvolvimento, do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (P000751994), acessível em: <https://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/-/21BD6C1B9A0337148025829700354B32> [retiraram-se as Notas]:

«Estabelece o artigo 242º da Constituição:

«As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar».

Este poder regulamentar é «uma expressão da autonomia local (autonomia normativa). O núcleo da autonomia local consiste no direito e na capacidade efectiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhe estão confiados (cfr. Carta Europeia da Autonomia Local, artº 3º).

«A esfera de poder regulamentar autárquico constituirá uma zona de competência exclusiva, na medida em que vise a satisfação de interesses próprios, no cumprimento de tarefas próprias e mediante o uso de poderes próprios dos entes locais».

Na referida reunião concluiu-se pela necessidade de emissão de ato legislativo próprio que adapte às autarquias locais o regime do Decreto-Lei n.º 30/2018, de 7 de maio, pelo que se aguardará nesse sentido.