

Projeto de Lei n.º 514/XV/1.ª (CH)

Altera o Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro no sentido de repor o valor da ajuda de custo por quilómetro

Data de admissão: 26 de janeiro de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

Elaborada por: Sandra Rolo e Belchior Lourenço (DILP), António Almeida Santos (DAPLEN) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 19.05.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço altera o Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro «Aprova um conjunto de medidas adicionais de redução de despesa com vista à consolidação orçamental prevista no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013», no sentido de repor o valor da ajuda de custo por quilómetro, que se situa atualmente em € 0,36, mediante a revogação do n.º 4 do artigo 4.º do referido diploma, que é do seguinte teor: «Os valores dos subsídios de transporte a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, fixados pelo n.º 4.º da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro, são reduzidos em 10 %.»

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

No que respeita à lei travão, a questão fica salvaguardada com uma pequena alteração na redação da norma de entrada em vigor, retirando a referência à aprovação do Orçamento do Estado e referindo-se apenas à entrada em vigor «com o Orçamento do Estado».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 25 de janeiro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 26 de janeiro e baixou, na generalidade, à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.^a), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[A lei formulário](#)² estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tido em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Altera o Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro no sentido de repor o valor da ajuda de custo por quilómetro» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O projeto de lei em análise altera o Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro (e não a Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, como os artigos 1.º e 2.º referem), e, segundo

² A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», o que não se verifica (parcialmente), uma vez que não é referido o número de ordem da alteração pretendida. Verifica-se, após consulta do Diário da República eletrónico, que esta será a sétima alteração. Pelo exposto, deve alterar-se a redação do referido artigo 1.º em conformidade.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei em análise, tentando cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Como se referiu em cima, esta redação poderá ser melhorada, até tendo em conta que o Orçamento do Estado não tem um momento único de aprovação.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, cumpre assinalar que o título da iniciativa em apreço pode ser melhorado, sugerindo-se a seguinte redação: «Altera o Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, no sentido de repor o valor da ajuda de custo por quilómetro».

Sugere-se também corrigir a redação dos artigos 1.º e 2.º, uma vez que o projeto de lei em análise altera o Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, e não a Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, como estes artigos referem.

Ainda de acordo com as regras de legística formal, sugere-se a seguinte redação para o artigo 2.º da iniciativa em análise:

«Artigo 2.º
Revogação

É revogado o n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, que passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 4.º
[...]

- 1 – [...].
- 2 – [...].
- 3 - [...].
- 4 – [revogado].
- 5 - [...].
- 6 - [...].
- 7 - [...].
- 8 - [...].
- 9 - [...].
- 10 - [...].»

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 182.º](#) da [Constituição](#)³ materializa que o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública.

Como defendem Jorge Miranda e Rui Medeiros «A condução da política geral do País compreende quer a política interna, quer a política externa, uma e outra, pelo seu entrosamento cada vez mais forte e nítido na época atual, indissociáveis e necessariamente congruentes. *Governar* não se compadece com fracionamentos ou compartimentações.

O seu exercício consiste essencialmente em impulso, determinação e decisão em sucessivos momentos e circunstâncias, mas, na maior parte dos casos, faz-se em interdependência, em moldes variáveis, com o Presidente da República (v. g., proposta de referendo nacional) e com o Parlamento (v. g., iniciativa legislativa)⁴».

No exercício de funções legislativas do Governo, como dispõe a alínea a) do [n.º 1 do artigo 198.º](#), é da responsabilidade desse órgão elaborar decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República.

Sustentam os mesmos autores que «O artigo 198.º confere uma vasta competência legislativa ao Governo. O que sobressai neste artigo é, antes de mais, a “atribuição ao Governo de uma **competência legislativa normal sobre todas as matérias** que a Constituição não reservou à competência da Assembleia da República – nem à competência das assembleias legislativas regionais –, situação esta sem paralelo em qualquer outra experiência constitucional europeia de matriz democrática” (P. OTERO, *Legalidade e Administração*, págs. 124 e segs.). Com efeito, “o quadro que a nossa Constituição oferece não é o de uma intervenção do Governo em determinadas matérias, mas o de uma competência legislativa concorrencial dos dois órgãos limitada pela reserva parlamentar” ([Acórdão n.º 142/85](#))⁵».

³ Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultado no dia 17/02/2023.

⁴ *In*: **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. 3 tomos. ISBN 972-32-1308-7 (tomo II), pág. 630 (itálicos dos autores).

⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19850142.html>, em concreto o oitavo parágrafo da alínea d) do n.º 12, consultado a 17/02/2023.

⁶ *Idem*, pág. 692 (negritos e itálicos dos autores).

O [Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril](#)⁷ estabelece as normas relativas ao abono de ajudas de custo por deslocações em território nacional e de transporte em serviço público; o [n.º 1 do artigo 1.º](#) conjugado com o [artigo 2.º](#) preceituam que os trabalhadores que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público dos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁸, quando deslocados do seu domicílio necessário (a localidade onde o funcionário aceitou o lugar ou o cargo, se aí ficar a prestar serviço; a localidade onde exerce funções; ou a localidade onde se situa o centro da sua atividade funcional) por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo e transporte, conforme as tabelas em vigor e de acordo com o disposto no presente diploma.

Uma das formas de pagamento das despesas de transporte é, conforme o previsto na alínea *b*) do [artigo 26.º](#), a atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensar o funcionário ou agente da despesa realmente efetuada. Todavia, nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do [artigo 27.º](#) e do [artigo 38.º](#), o subsídio de transporte depende da utilização de automóvel próprio do funcionário ou agente, sendo que o abono desse subsídio é devido a partir da periferia do domicílio necessário dos funcionários ou agentes, e a revisão e alteração dos quantitativos dos subsídios de transportes são fixados anualmente pelo diploma que, igualmente, atualiza as remunerações dos funcionários e agentes da Administração Pública.

O último ato legislativo que procedeu à revisão anual das tabelas de ajudas de custo, subsídios de refeição e de viagem, bem como dos suplementos remuneratórios, para os trabalhadores em funções públicas, foi a [Portaria n.º 1558-D/2008, de 31 de dezembro](#), cuja alínea *a*) do n.º 4.º dita que, em 2009, o quantitativo do subsídio de transporte em automóvel próprio era de € 0,40 por quilómetro.

⁷ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 17/02/2023.

⁸ Deve-se ler Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014, de 20 junho](#), e que dela faz parte integrante, uma vez que, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro foi revogada pela alínea *c*) do n.º 1 do [artigo 42.º](#) da Lei n.º 35/2014 e como instituiu o n.º 3 do mesmo artigo, todas as referências aos diplomas ora revogados entendem-se feitas para as correspondentes normas da presente lei.

Como decorre do preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro](#)⁹, «No quadro de uma política comum adotada na zona euro com vista a devolver a confiança aos mercados financeiros e aos seus agentes e fazer face ao ataque especulativo à moeda única, o Governo Português reafirma o total empenhamento em atingir os compromissos assumidos em matéria de redução do défice orçamental em 2010 e 2011, respetivamente, para 7,3 % e 4,6 % do PIB.

Para o efeito, o Governo decidiu adotar um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais às previstas no [Programa de Estabilidade e Crescimento \(PEC\) para 2010-2013](#)^{10,11} e às que venham a constar da lei do Orçamento do Estado para 2011 cujos efeitos se pretende que se iniciem ainda no decurso de 2010.

Estas medidas representam um esforço adicional no sentido de assegurar o equilíbrio das contas públicas de modo a garantir o regular financiamento da economia e a sustentabilidade das políticas sociais.

Neste contexto, as medidas adotadas concentram-se principalmente na redução da despesa de modo a reforçar e a acelerar a estratégia de consolidação orçamental prevista no PEC 2010-2013».

No que concerne ao objeto da iniciativa legislativa *sub judice*, a alteração do teor do artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro](#), cuja epígrafe é «Redução do valor das ajudas de custo e do subsídio de transporte», concretamente a revogação do n.º 4, norma que, na redação atual, prevê a redução em 10% dos valores dos subsídios de transporte fixados pelo n.º 4.º da [Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro](#), o que resultou no valor de € 0,36 por quilómetro que, à presente data, é pago a título de subsídio de transporte em automóvel próprio.

⁹ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1747&tabela=leis&so_miolo=, consultado a 17/02/2023.

¹⁰ Acessível em https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/PEC2010_2013.pdf, consultado a 17/02/2023.

¹¹ A [Resolução da Assembleia da República n.º 29/2010, de 12 de abril](#), que no n.º 1 resolve apoiar a consolidação orçamental constante do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

 - Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPAÑA

A matéria em apreço na presente iniciativa legislativa enquadra-se nos termos do [Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo](#)¹², sobre indemnizaciones por razón del servicio, cujo [artículo 18](#) consagra a utilização de veículos particulares e outros meios especiais de transporte.

O presente articulado remete a revisão dos valores para a [Orden EHA/3770/2005, de 1 de diciembre de 2005](#), por la que se revisa el importe de la indemnización por uso de vehículo particular establecida en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

O [artículo 1](#), relativo à fixação da indemnização, define um valor de 0,19€/km percorrido com recurso a automóvel e de 0,078€/km percorrido por ciclomotores.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, sobre matéria conexa, não existem quaisquer iniciativas legislativas nem petições.

¹² Diplomas consolidados retirados do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 20.02.2023.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A consulta à mesma base de dados permite verificar a inexistência de iniciativas legislativas e petições sobre matéria conexas na legislatura anterior.