

## ACÓRDÃO N.º 99/10

De 3 de Março de 2010

Não julga inconstitucional a norma do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, na interpretação segundo a qual a indemnização devida ao gestor público, que exerça as suas funções em regime de requisição, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano.

Processo: n.º 629/09.

Recorrente: Particular.

Relator: Conselheiro João Cura Mariano.

### SUMÁRIO:

I – Nos termos da interpretação normativo *sub judicio* – de acordo com a qual a indemnização devida aos gestores requisitados, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano, enquanto a indemnização devida aos gestores sem lugar de origem na função pública tem como limite o total das remunerações vincendas como gestor público durante o mesmo período de um ano –, a ambas as indemnizações à *forfait* encontra-se aposto um tecto, através do estabelecimento de um número máximo de remunerações vincendas que podem ser consideradas para efeito do seu cálculo.

II – Estando esses tectos, na interpretação da decisão recorrida, numa relação de proporcionalidade directa, relativamente ao valor daquelas duas diferentes indemnizações, pode dizer-se que eles integram uma solução jurídica global da questão do cálculo do montante indemnizatório devido pela exoneração dos gestores públicos, por conveniência de serviço.

III – O critério adoptado para a fixação dos tectos é exactamente o mesmo para as duas indemnizações – perda de retribuições durante um ano –, resultando apenas em valores diferentes porque a indemnização dos gestores requisitados é calculada em função da diferença entre a remuneração que auferiam como gestores públicos e a que vão auferir no seu lugar de origem na função pública, e a indemnização dos gestores sem esse lugar corresponde por inteiro à remuneração que auferiam como gestores públicos.

IV – Se o regime da requisição, com conservação do lugar de origem na função pública, justificava que a indemnização pela exoneração por conveniência de serviço atribuída ao gestor público requisitado fosse inferior à do gestor público sem lugar de origem na função pública, também justifica que os

tectos apostos a estas indemnizações reflectam essa diferença, na mesma medida, pelo que, também a diferenciação dos limites máximos destas duas indemnizações não se revela arbitrária.

Acordam na 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal Constitucional:

## I — Relatório

No âmbito da acção declarativa de condenação proposta por A. contra o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (anteriormente denominado Instituto Nacional de Habitação), que correu seus termos na 1.<sup>a</sup> Secção da 14.<sup>a</sup> Vara Cível de Lisboa, sob o n.<sup>o</sup> 429/07.3 TVLSB, a demandante pediu *inter alia* que o demandado fosse condenado a pagar-lhe a quantia de € 51 802,49, a título de indemnização pelos danos causados pela cessação antecipada das funções que vinha exercendo como vogal no conselho directivo do segundo, em virtude de exoneração por mera conveniência de serviço.

Foi proferido despacho saneador, datado de 21 de Novembro de 2007, que conheceu logo do mérito da acção e julgou a aludida pretensão parcialmente procedente.

Na sequência de recursos sucessivamente interpostos pela autora, tal decisão viria a ser integralmente confirmada pelo Tribunal da Relação de Lisboa e pelo Supremo Tribunal de Justiça, mediante acórdãos proferidos, respectivamente, em 8 de Julho de 2008 e em 4 de Junho de 2009, apresentando este último, na parte que ora releva, a seguinte fundamentação:

«[...]

1. A primeira questão colocada pela recorrente é a do cálculo da indemnização devida pelo réu à autora, atendendo à sua exoneração, por mera conveniência de serviço.

A questão é contemplada nos n.<sup>os</sup> 2 e 6 do artigo 6.<sup>º</sup> do Decreto-Lei n.<sup>º</sup> 464/82, de 9 de Dezembro de 2009.

No n.<sup>º</sup> 2 estabelece-se que o gestor exonerado nos casos como o da autora tem direito a uma indemnização correspondente aos ordenados vincendos, até o limite do vencimento anual.

No n.<sup>º</sup> 6 ressalva-se que essa mesma indemnização será reduzida ao montante da diferença do vencimento como gestor e do vencimento do lugar de origem, se o gestor, como no caso da autora, exerceu as funções em comissão de serviço, ou em requisição.

As instâncias determinaram os vencimentos anuais da autora no lugar de origem e como gestora, estabelecendo que a respectiva diferença constitui a sua indemnização.

A recorrente, porém, entende que deve ser calculado a totalidade dos vencimentos de gestor durante a comissão ou requisição e a totalidade dos vencimentos no lugar de origem no mesmo período e será sobre a diferença desses montantes que deve ser estabelecido o limite do vencimento anual.

*Quid juris?*

A intenção do legislador é clara. O gestor exonerado por mera conveniência de serviço tem direito a uma indemnização calculada com base nas remunerações vincendas até ao limite máximo de um vencimento anual.

Só que, no caso de comissão de serviço ou requisição, em que existe um lugar de origem, onde, durante o período anual das referidas remunerações vincendas, o gestor exonerado vai receber ordenados, há que “descontar” estes

mesmos ordenados, por forma a “tornar iguais” para todos os gestores exonerados o cálculo da indemnização. E a única forma de conseguir a finalidade da lei é calcular a indemnização nos termos em que o fizeram as instâncias.

A não se entender assim, como se assinala na decisão em apreço, poder-se-ia até neutralizar o efeito pretendido no aludido n.º 6 e “que é o de evitar a acumulação de rendimentos.”

No presente caso, como a diferença dos vencimentos é superior ao vencimento anual da recorrente como gestora é este último que seria, no seu entendimento, o montante da indemnização. O que a não impediria de receber os ordenados no lugar de origem após o termo da comissão ou da requisição. Significaria isto que ia receber realmente mais de que quem não tivesse um lugar de origem e tivesse sido exonerado na mesma altura em que o foi a recorrente, pois este último apenas tinha garantido o vencimento anual de gestor.

Por isso, não se diga, como o faz a recorrente que esta forma de calcular a indemnizar afecta o princípio constitucional da igualdade de tratamento. E precisamente ao contrário.

A igualdade obtém-se tratando de forma desigual o que é desigual. E só fazendo o desconto a quem tem um lugar de origem é que se assegura que este não é beneficiado em relação a quem não o tem.

[...]

O recorrente interpôs então recurso da referida decisão do Supremo Tribunal de Justiça para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional (LTC), onde, na sequência de convite ao aperfeiçoamento do requerimento de interposição de recurso de constitucionalidade, arguiu a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, na interpretação segundo a qual a indemnização devida ao gestor público, que exerce as suas funções em regime de requisição, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano.

A recorrente apresentou alegações com as seguintes conclusões:

“O princípio da igualdade, enquanto princípio basilar da Constituição da República, desdobra-se em dois comandos: impor um tratamento igual a indivíduos que se encontrem, nomeadamente, em situações económicas tendencialmente iguais e desigual, quando aquelas situações económicas também o forem.

Aplicando este princípio da igualdade, na parte em que ele manda tratar desigualmente o que desigual for, o n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, postula que a indemnização devida a um gestor público, cujo mandato antecipadamente cessou por conveniência de serviço, varia consoante este exerce ou não aquelas funções em regime de comissão de serviço ou de requisição.

A situação económica de quem, exercendo funções de gestor público em regime de comissão de serviço ou de requisição, as vê antecipadamente cessar é uma: regressa ao lugar e ao vencimento de origem, ao passo que nos restantes casos é outra: eventualmente passará a uma situação de desempregado.

Em termos de remunerações auferidas, o dano, no primeiro caso, limita-se às diferenças salariais entre o vencimento auferido como gestor público e o devido pelo lugar de origem a que regressa. E pode mesmo nem sequer se verificar um qualquer dano, bastando que a remuneração abonada no lugar de origem seja superior à auferida pelo exercício das funções de gestor público.

Já, no segundo caso, o dano corresponde à totalidade da remuneração que o gestor deixou de auferir, quando o seu mandato é feito antecipadamente cessar por conveniência de serviço.

O teor do n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 corresponde, assim, à concretização desse princípio constitucional da igualdade e também reflecte a mera aplicação de um dos princípios básicos do instituto da indemnização por danos, que associa o cálculo do montante da indemnização à determinação dos danos sofridos pelo indemnizado.

Já, porém, o n.º 2 do artigo 6.º do mesmo Decreto-Lei n.º 464/82 não tem por vocação concretizar o princípio da igualdade, antes sim o de limitar a responsabilidade indemnizatória por cessação antecipada e por conveniência de serviço do mandato de um gestor público.

O n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 estabelece um limite indemnizatório que se poderia sintetizar do seguinte modo: em circunstância alguma, o montante da indemnização devida pode ultrapassar uma verba correspondente às remunerações de um ano de vencimentos do gestor público exonerado.

Este limite à responsabilidade indemnizatória, pode até nunca operar: será o caso em que a cessação antecipada do mandato ocorre no decurso do último ano deste. E poderá ter uma aplicação bem mais gravosa: será o caso do gestor público, que vê cessado o seu mandato pouco depois de o ter iniciado.

O n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 estabelece um limite – o do montante máximo da indemnização devida – que é aplicado, ou não, depois do valor desta ter sido determinado.

O dano pela cessação antecipada do mandato há-de sempre ser balizado pelo tempo em que o gestor público, por conveniência de serviço, deixou de exercer aquelas funções.

Este tempo é convertido nas remunerações vincendas perdidas, caso o gestor público exonerado não exercesse as suas funções em regime de comissão de serviço ou requisição, ou nas diferenças remuneratórias entre os vencimentos abonados ao gestor público e os devidos pelo seu lugar de origem, no caso do exercício de funções se fazer naqueles regimes de comissão de serviço ou requisição.

Este é o dano efectivamente sofrido por quem vê cessar antecipadamente as suas funções de gestor público. O n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 estabelece que, independentemente do valor deste dano, o montante máximo da indemnização não pode ultrapassar um determinado montante: o correspondente ao vencimento auferido ao longo de um ano pelo gestor exonerado.

O n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 funciona, assim, de modo em tudo idêntico ao das cláusulas de limitação de responsabilidade.

Sucede, porém que esta norma do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 foi indevidamente interpretada como fixando um duplo limite na responsabilidade indemnizatória: se o gestor público, cujo mandato foi antecipadamente cessado, o exerce em regime de comissão de serviço ou requisição, a responsabilidade indemnizatória limita-se às diferenças remuneratórias apuradas ao longo de um ano, nos restantes casos, esse limite corresponde ao do valor do vencimento anual do gestor público exonerado.

Esta interpretação legal é indevida, pois não encontra qualquer sustentação na letra da Lei, violando assim uma das regras basilares de interpretação estatuídas no Código Civil.

Mas esta interpretação, e é isso que interessa a esse Venerando Tribunal Constitucional, representa uma violação frontal do princípio constitucional da igualdade.

É que este princípio constitucional da igualdade já surge aplicado no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82.

Ora, nada justifica fixar, aliás ao arrepio da letra da Lei, também um duplo limite indemnizatório aos que exercem as funções de gestor público em regime de comissão de serviço ou requisição.

O tratamento desigual é feito pela aplicação do disposto no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, que diferencia o modo de cálculo da indemnização que, nuns casos, atende aos ordenados vincendos e, nos outros casos, às diferenças remuneratórias, com o pressuposto de serem diferentes as dificuldades sentidas, por força da cessação antecipada de mandato de gestor público, por quem tenha ou não um lugar de origem a que possa regressar.

Estabelecer, a par deste tratamento desigual que resulta da aplicação do n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, um outro que advém dum duplo limite na responsabilidade indemnizatória, que decorreria da aplicação do n.º 2 deste mesmo artigo 6.º, viola o princípio constitucional da igualdade. E isto porque:

Qual é a justificação para que o limite indemnizatório, estabelecido nesse n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, se situe no montante de um vencimento anual do gestor público exonerado e não em um qualquer outro valor? Porque o legislador estimou que o prazo de um ano seria um limite de tempo razoável para que um gestor público exonerado, não tendo um lugar de origem ao qual pudesse regressar, encontre uma nova colocação profissional.

Ora, uma vez encontrada uma colocação profissional, a situação deste gestor público exonerado em nada difere da de um outro que, quando também lhe é feito antecipadamente cessar o mandato, regressa ao seu lugar de origem.

Pode até dar-se o caso de o gestor público exonerado, que não tenha um lugar de origem, encontre, de imediato, uma nova colocação profissional, porventura até melhor remunerada da que anteriormente exercia.

Representa, assim, uma violação frontal do princípio da igualdade, ao interpretar o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, como fixando dois limites indemnizatórios.

Para efeitos da identificação de um tecto para a responsabilidade indemnizatória, todos os gestores públicos, cujo mandato é feito cessar antecipadamente, estão em situação de igualdade: sabem à partida que, verificada esta cessação, o limite da indemnização é um e um mesmo: o valor correspondente aos seus vencimentos durante um ano.

É pois aqui, e só aqui, que se situa a divergência entre recorrente e recorrida que o duto acórdão do Venerando Supremo Tribunal de Justiça, de aqui se recorre, que veio a resolver, dando razão ao Instituto Nacional de Habitação, mas por força duma interpretação inconstitucional do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 que o Venerando Tribunal Constitucional por certo reparará dando provimento ao presente recurso.

Sucede, porém, no que a recorrente entende como sendo elemento coadjuvante para a boa resolução do presente recurso, o conhecimento por esse Tribunal das conclusões do processo que correu pela Inspecção-Geral das Obras Públicas, em processo de inquérito ao Instituto Nacional de Habitação, a que corresponde o processo n.º 251/02-1, que veio também a defender a tese da recorrida no que respeita ao cálculo da indemnização que lhe é devida.

O relatório do processo de inquérito atrás referido foi remetido para o Tribunal de Contas.

A recorrente tem tentado, sempre infrutiferamente, obter certidões relativas a esse processo de inquérito na parte que lhe diz respeito.

Recentemente, formulou novo pedido, conforme resulta dos documentos em anexo 1 e 2, seja àquela Inspecção seja ao Tribunal de Contas só que, até agora, também, sem obter qualquer resposta.

Razão pela qual, e por ser de manifesto interesse para a boa decisão da causa, se requer que seja agora esse Venerando Tribunal Constitucional a providenciar a junção ao processo das certidões já solicitadas pela recorrente.

Em síntese final:

A interpretação adequada e conforme ao princípio constitucional da igualdade do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 para determinação do montante da indemnização devida à recorrente por cessação antecipada e por conveniência de serviço do seu mandato como gestor público deve, portanto, obedecer aos seguintes passos:

- Apuramento dos meses que, por força da cessação antecipada, a recorrente deixou de exercer as suas funções de gestor público.
- Tendo por base esse período de tempo, calcular as diferenças entre as remunerações vincendas devidas pelo exercício de funções como gestor público e no seu lugar de origem. Ao assim proceder, cumpre-se o estatuído no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 e concretiza-se aqui, e só aqui, a aplicação adequada do princípio da igualdade.
- Apurada esta diferença remuneratória, então há apenas que verificar se se aplica ou não o limite de responsabilidade indemnizatória fixado, para todas as situações, pelo n.º 2 do aludido artigo 6.º

Deve, assim ser revogada a dota decisão de que se recorre tendo em conta a declaração como inconstitucional da interpretação que foi dada ao n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 por estar a mesma em desconformidade com o princípio constitucional constante do artigo 13.º da CRP.”

Por seu turno, a entidade recorrida contra-alegou nos seguintes termos:

“A lei distingue dois tipos de gestores públicos (aqueles que à data da sua nomeação como gestor não possuam outro vínculo e os outros, os quais são nomeados em comissão de serviço ou requisitados), aos quais associa duas formas de cálculo da indemnização devida por cessação de funções.

Assim,

Quando haja lugar ao pagamento de indemnização pela cessação de funções como gestor, isto é, quando a mesma se funde em mera conveniência de serviço, a lei manda atender, como regra geral, ao montante dos vencimentos que o exonerado haveria de auferir até ao termo do seu mandato. Todavia, tal indemnização não pode ultrapassar um determinado limite fixado por lei.

O mesmo é dizer que a lei pretende que a indemnização pela cessação de funções de gestor cubra o prejuízo decorrente do fim do mandato, prejuízo esse que, caso não existisse qualquer limitação, ascenderia à totalidade da remuneração expectável até ao termo do mandato por decurso do prazo, pois seria essa a legítima expectativa do gestor.

Todavia, a lei introduz uma limitação à expectativa do gestor cessante. De acordo com a parte final do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, a expectativa do gestor cessante só é legítima até ao montante máximo do seu vencimento anual como gestor. Isto é, ainda que o termo do mandato se situe para além de um ano em relação ao momento da exoneração, o gestor tem como horizonte máximo da sua legítima expectativa indemnizatória o seu vencimento anual nesse cargo.

É lógica e justa a solução da lei. Ao aceitar a nomeação, o gestor público conhece as possibilidades de cessação do seu vínculo, nomeadamente conhece a margem de liberdade que assiste às entidades que o nomearam, no que respeita à sua exoneração e, consequentemente, à precariedade do seu cargo. Tal precariedade prende-se, claro está, com a natureza do cargo e respectivas funções, matéria essa, no entanto, estranha ao objecto da presente análise. O que importa, porém, realçar é que em função de todos esses elementos, a lei considera que a expectativa do gestor, no que respeita àquela indemnização, só é legítima até certo ponto ou limite – o do seu vencimento anual.

Mas a lei determina ainda um limite adicional nas situações em que a prestação de funções de gestor o é em regime de comissão de serviço ou de requisição.

Nestes casos, estabelece o n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 que «Quando as funções forem prestadas em regime de comissão de serviço ou de requisição, a indemnização eventualmente devida será *reduzida* (italico nosso) ao montante da diferença entre o vencimento do gestor e o vencimento do lugar de origem à data da cessação de funções do gestor.»

Mais uma vez, é lógica e justa a solução da lei.

Efectivamente, a prestação das funções de gestor em regime de comissão de serviço ou de requisição pressupõe que o gestor nomeado detém um lugar de origem, cujas funções temporariamente abandona para poder exercer o novo mandato para que foi nomeado.

Ora, a tal lugar de origem corresponde uma determinada remuneração, remuneração essa que, regra geral, é inferior àquela auferida pelo gestor no desempenho desse novo cargo para que é nomeado.

Em consequência, é evidente que a nomeação como gestor público traz um maior benefício económico a quem não tinha já um lugar de origem do que a quem tinha já um lugar de origem, no qual percebia a correspondente remuneração. Do mesmo modo, aquando da cessação de funções de gestor, é menos lesado aquele que tem um lugar de origem ao qual retoma, percebendo a respectiva remuneração, do que aquele que não tem um lugar de origem ao qual retornar. Por outras palavras, o lucro cessante daquele que tem tal lugar de origem é menor do que o lucro cessante daquele que, findo o mandato, não tem lugar para onde retomar, percebendo unicamente a indemnização devida e ficando sem qualquer posto de trabalho.

Em suma, a atribuição de uma indemnização, motivada pela exoneração do cargo de gestor público, visa compensar o exonerado pelas expectativas que possuía em relação ao mandato. Ora, de acordo, com o *supra* exposto quando o gestor detenha um lugar de origem, com a correspondente remuneração, como é o caso da ora recorrente, o prejuízo sofrido será bem menor do que se não tiver tal lugar de origem.

Por conseguinte, faz todo o sentido, segundo um critério de justiça material, que o legislador estabeleça uma forma diferenciada de cálculo da indemnização devida aos gestores com cargo de origem, pelo que o n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 não faz mais do que tomar em consideração esta diferenciação de situações, norteado pelo princípio da igualdade e proporcionalidade (vide artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa).

A dualidade do modo de cálculo da indemnização instituída visa pois reflectir uma diferença de legitimidade material entre os dois tipos de gestores públicos: nenhum pode legitimamente aspirar a mais do que lhe é devido, mas ao gestor que possui lugar de origem é devido legitimamente menos do que ao que não o possui, em matéria de indemnização por exoneração fundada em conveniência de serviço.

Por outro lado, a tese sustentada pela recorrente nas suas, aliás, doutas alegações levaria à perda de sentido da caracterização de “*reduzida*” que o legislador intencionalmente empregou no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82 para qualificar a indemnização eventualmente devida ao gestor requisitado ou em comissão de serviço

exonerado, como também perderiam sentido as diferenças legais introduzidas no artigo 6.º daquele diploma legal, efectuadas sob o espírito da diferenciação material, pois sempre que faltasse mais de um ano para o final do mandato do gestor e este fosse exonerado, à luz da posição da recorrente, a indemnização seria idêntica para o gestor exonerado que não tivesse outro vínculo e para o gestor que regressaria ao lugar de origem, pois ambos receberiam o vencimento anual do gestor.

Ora, salvo o devido respeito pela posição da recorrente, não nos parece que esta traduza fielmente as intenções do legislador vertidas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, uma vez que a correcta interpretação e articulação dos n.ºs 2 e 6 deste artigo não pode abdicar do critério de justiça material subjacente presente no espírito da lei.

(...)

Face ao exposto, não pode pois proceder a tese avançada pela recorrente, uma vez que a mesma uniformiza soluções que o legislador pretendeu diversas, fazendo coincidir regimes diferentes, pugnando por uma interpretação avessa às regras contidas no artigo 9.º do Código Civil, em claro desrespeito pelo elemento teleológico.”

Consequentemente e salvo melhor opinião, não nos parece que a interpretação dada ao disposto nos n.ºs 2 e 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, pelas diversas instâncias judiciais já intervenientes neste processo, viole o princípio constitucional da igualdade.

Com efeito, conforme se refere no douto acórdão recorrido, “(...) a igualdade obtém-se tratando-se de forma desigual o que é desigual”. A interpretação que a recorrente pretende ver apreciada é, no essencial, a mesma que o Supremo Tribunal de Justiça perfilhou no acórdão...”

## II — Fundamentação

### 1 – O caso concreto e a interpretação normativa questionada

Em 1 de Setembro de 2001 a recorrente, até então assessora principal da Câmara Municipal de Lisboa (CML), tomou posse como vogal nomeada do conselho directivo do Instituto Nacional de Habitação (INH), pelo período de três anos, tendo sido requisitada à CML para efeito da referida nomeação.

A recorrente exerceu as funções de vogal do conselho directivo do INH no período compreendido entre 1 de Setembro de 2001 e 22 de Maio de 2002, em regime de requisição, em virtude de ser funcionária de uma autarquia local (artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 202-B/82, de 22 de Julho). E como membro do conselho directivo do INH, a recorrente estava sujeita ao Estatuto do Gestor Público (EGP), então constante do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro (artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 202-B/82, de 22 de Julho).

Por desempenhar as suas funções em regime de requisição, o serviço que a recorrente prestou no INH foi considerado como serviço prestado no quadro de origem, com salvaguarda de todos os direitos inerentes (artigo 5.º, n.º 2, do referido EGP).

Em 22 de Maio de 2002 a recorrente foi exonerada, por conveniência de serviço, das funções de vogal do conselho directivo do INH, tendo retomado as funções de assessora principal na CML.

A recorrente veio demandar o INH para fazer valer o seu direito a indemnização de determinado valor que alegadamente lhe assiste, em virtude de ter sido exonerada das funções de vogal do conselho directivo do INH com fundamento em conveniência de serviço.

Mais concretamente, tendo sido alegado e ficado provado que a recorrente, enquanto vogal do INH, auferia um vencimento mensal bruto de € 4 065,57, quando foi exonerada dessas funções em 22 de Maio de 2002, e que passou a auferir, desde então, um vencimento mensal bruto de € 2 575,74, ao retomar as suas funções de assessora principal na CML, a recorrente pretende que lhe seja paga uma indemnização no montante global de € 51 802,49, correspondente aos vencimentos que, se não tivesse sido exonerada, teria auferido como vogal do conselho directivo do INH desde 22 de Maio de 2002 até 31 de Agosto de 2004 (termo do período de 3 anos pelo qual a recorrente havia sido nomeada para exercer as funções de vogal do Conselho Directivo do INH), após a dedução dos vencimentos auferidos nesse mesmo período como assessora principal da CML.

Tal pretensão foi parcialmente indeferida na medida em que, nas aludidas circunstâncias de facto dadas como provadas, o tribunal recorrido decidiu que a recorrente apenas tem direito à indemnização no montante global de € 20 857,64, correspondente aos vencimentos que, se não tivesse sido exonerada, teria auferido como vogal do conselho directivo do INH desde 22 de Maio de 2002 até 21 de Maio de 2003 (1 ano), após a dedução dos vencimentos auferidos nesse mesmo período como assessora principal da CML.

Para tanto, no caso concreto de exoneração de funções fundada em mera conveniência de serviço, o tribunal recorrido aplicou a norma constante do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, na interpretação segundo a qual a indemnização devida ao gestor público, que exerce as suas funções em regime de requisição, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano.

É esta interpretação normativa – que se salda pelo reconhecimento do direito a uma indemnização de valor muito inferior ao petionado pela recorrente – que importa aqui sindicar apenas no plano jurídico-constitucional, uma vez que esta entende que a mesma viola o princípio constitucional estruturante da igualdade.

## 2. A indemnização devida pela exoneração dos gestores públicos por conveniência de serviço

O artigo 6.º do EGP prevê expressamente a possibilidade de exoneração do gestor público fundada em mera conveniência de serviço – com contornos diferentes da exoneração, assente exclusivamente na vontade do funcionário, prevista no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro –, cujo regime jurídico interessa agora analisar, especialmente na parte respeitante aos respectivos efeitos.

A referida disposição legal apresenta a seguinte redacção (na parte que releva para a economia do presente recurso de constitucionalidade):

“1 – O gestor público pode ser livremente exonerado pelas entidades que o nomearam, podendo a exoneração fundar-se em mera conveniência de serviço.

2 – A exoneração dará lugar, sempre que não se fundamente no decurso do prazo, em motivo justificado ou na dissolução do órgão de gestão, a uma indemnização de valor correspondente aos ordenados vincendos até ao termo do mandato, mas não superior ao vencimento anual do gestor.

(...)

6 – Quando as funções forem prestadas em regime de comissão de serviço ou de requisição, a indemnização eventualmente devida será reduzida ao montante da diferença entre o vencimento como gestor e o vencimento de lugar de origem à data da cessação de funções de gestor.

A solução legal que se traduz na possibilidade de exoneração de gestores públicos fundada na mera conveniência de serviço foi introduzida no ordenamento jurídico nacional com a aprovação do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, tem sido reproduzida nos sucessivos estatutos dos gestores públicos entretanto aprovados – incluindo o mais recente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março – e já mereceu um juízo, negando a sua constitucionalidade, formulado pelo Acórdão n.º 160/92 do Tribunal Constitucional (publicado no *Diário da República*, II Série, de 19 de Agosto de 1992), que seguiu o pensamento já anteriormente expresso pela Comissão Constitucional, no Parecer n.º 31/80 (em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 14.º Vol., p. 15), a propósito da fiscalização preventiva do Decreto n.º 366-E/80 destinado a rever o Estatuto dos Gestores Públicos de 1976.

A ampla margem de discricionariedade assim atribuída à Administração Pública quanto à manutenção de um indivíduo no exercício de um cargo (cfr. Nuno Cunha Rodrigues, em “Breves notas em torno do estatuto do gestor público: a caminho do *new public management?*”, in *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, pp. 403-404, do volume III, edição de 2006, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa) foi considerada materialmente justificada pelo Tribunal Constitucional no referido arresto pelas seguintes razões:

“Agindo os gestores públicos dentro do sector público dos meios de produção, a precariedade destes vínculos é algo que bem se comprehende face, por um lado, às particulares relações de confiança que devem existir entre a

entidade tutelar e o gestor e, por outro, face às particulares exigências de eficácia e rentabilidade que o Estado tem de impor neste sector de propriedade dos meios de produção.

Com efeito, sendo a precariedade a tónica deste tipo de prestação de serviços ou de desempenho de cargo, a continuação do exercício de funções depende, momento a momento, da subsistência da relação de confiança que esteve na base da sua designação para o lugar, não podendo, por isso, afirmar-se que se encontra «legalmente protegido» o interesse do funcionário ou gestor na manutenção do cargo ou das funções para que fora discricionariamente designado, o que significa não ser de exigir, em situações como a dos autos, uma obrigação de fundamentar o acto para além da invocação da mera conveniência de serviço...”.

A precariedade do referido vínculo, estabelecida por razões de ordem pública, mostra-se, contudo, compensada pela atribuição de uma indemnização ao gestor público exonerado, cujo conteúdo constitui o cerne do presente recurso de constitucionalidade.

O gestor público que cumpre os deveres do cargo tem uma expectativa legítima de chegar ao termo do mandato para o qual foi nomeado. Se for antecipadamente afastado das suas funções, por causa que não lhe seja imputável, a defraudação daquela expectativa causar-lhe-á, previsivelmente, prejuízos de diversa índole que não é exigível que ele seja obrigado a suportar.

Por isso, apesar da licitude do acto de exoneração, o legislador entendeu atribuir aos gestores exonerados uma indemnização à *forfait*, que salvaguardasse os seus interesses legítimos.

Assim, o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, dispõe que a exoneração fundada em mera conveniência de serviço dá lugar a “uma indemnização de valor correspondente aos ordenados vincendos até ao termo do mandato, mas não superior ao vencimento anual do gestor”, acrescentando o n.º 6 da mesma disposição legal que “quando as funções forem prestadas em regime de comissão de serviço ou de requisição, a indemnização eventualmente devida será reduzida ao montante da diferença entre o vencimento como gestor e o vencimento de lugar de origem à data da cessação de funções do gestor”.

A determinação legal da indemnização que assiste aos gestores públicos exonerados por mera conveniência de serviço, quando os mesmos exerçam as suas funções em regime de comissão de serviço ou de requisição, tem suscitado alguma controvérsia hermenêutica na jurisprudência dos tribunais superiores que recaiu sobre a disposição legal sob apreciação. Após o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 42/84, de 25 de Julho de 1984 (publicado no *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 351, pp. 61 e segs.), que considerou que o limite máximo da indemnização do gestor público requisitado ou em comissão de serviço, era o fixado no n.º 2, ou seja os vencimentos de gestor correspondentes a um ano de serviço, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25 de Novembro de 1992 (publicado no *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 421, p. 426) sustentou que o limite máximo correspondia à diferença entre esses vencimentos e os auferidos no lugar de origem durante um ano, enquanto o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25 de Setembro de 2003 (acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)) seguiu o critério sustentado por aquele Parecer.

No caso concreto, o tribunal recorrido aplicou a norma constante do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, na interpretação segundo a qual a indemnização devida ao gestor público, que exerce as suas funções em regime de de requisição, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano.

A recorrente entende que esta interpretação normativa viola o princípio constitucional da igualdade, na medida em que para ela, além do critério estabelecido para o cálculo da indemnização a receber pelos gestores exonerados requisitados, ser mais desfavorável do que aquele que está estabelecido para os restantes gestores sem lugar de origem na função pública, aquele montante indemnizatório ainda está sujeito a um tecto inferior ao que está estabelecido para as indemnizações devidas a estes últimos.

Dito isto, importa precisar que a recorrente não reclama um regime jurídico em matéria de indemnização dos gestores exonerados por mera conveniência de serviço que reputa irrelevantes e não reflecta as garantias do emprego e da remuneração inerentes ao exercício das funções de gestor público em regime de requisição. A recorrente reconhece que os eventuais lucros cessantes verificados na esfera jurídica do gestor

público requisitado devem ser naturalmente atenuados ou mesmo anulados pela remuneração ulteriormente recebida no lugar de origem. O que a recorrente reputa inconstitucional nesta matéria, à luz do princípio da igualdade, é que a indemnização devida a um gestor requisitado tenha como limite máximo a diferença entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante um ano, enquanto a indemnização devida ao gestor público sem lugar de origem na função pública tem como limite o vencimento anual como gestor.

### 3. O princípio da igualdade e a desigualdade de indemnizações devidas aos gestores públicos exonerados

Como tem referido o Tribunal Constitucional “o princípio da igualdade abrange fundamentalmente três dimensões ou vertentes: a proibição do arbítrio, a proibição de discriminação e a obrigação de diferenciação, significando a primeira a imposição da igualdade de tratamento para situações iguais e a interdição de tratamento igual para situações manifestamente desiguais (...); a segunda, a ilegitimidade de qualquer diferenciação de tratamento baseada em critérios subjectivos (*v. g.*, ascendência, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social) e, a última surge como forma de compensar as desigualdades de oportunidades.” (Acórdão n.º 412/02 em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 54.º Vol., p. 409).

No caso concreto, a recorrente convoca a vertente da proibição do arbítrio.

“A interdependência de planos que a estrutura do princípio da igualdade exige implica (...) que o critério que serve de base ao juízo de qualificação da igualdade encontre a sua justificação no fim a atingir com o tratamento jurídico. E para que tal aconteça a conexão entre o critério e o fim tem de ser razoável e suficiente. Isto quer dizer que o princípio da igualdade não orienta, em concreto, a opção por um ou outro critério valorativo, mas exige que o critério escolhido encontre uma justificação razoável e suficiente no fim ou na *ratio* do tratamento jurídico” (Maria Glória Garcia em “Princípio da igualdade: fórmula vazia ou fórmula carregada de sentido”, em *Estudos sobre o princípio da igualdade*, p. 56, da edição de 2005, da Almedina).

E nessa matéria, o Acórdão n.º 69/08 (acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)) acrescentou que:

«(...) a propósito do princípio da proibição do arbítrio, decorrente do n.º 1 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, tem sempre sublinhado o Tribunal duas ideias essenciais que importa agora recordar. Antes do mais, que não estão aqui em causa – que não podem estar aqui em causa – ‘juízos’ sobre a bondade das soluções legislativas; depois, que proibindo a Constituição neste domínio apenas «as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor constitucionalmente relevantes» (Acórdão n.º 39/88, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 11.º Vol., pp. 233 e segs.), deve descobrir-se a *ratio* das disposições em causa, para, a partir dessa mesma *ratio*, se poder avaliar se as mesmas possuem ou não uma «fundamentação razoável» (Acórdão n.º 232/03 e doutrina aí citada: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 56.º Vol., p. 39).»

Por outro lado, como ensinam J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, p. 399, da 4.ª edição, da Coimbra Editora), importa ter presente que:

«(...) a vinculação jurídico-material do legislador ao princípio da igualdade não elimina a liberdade de conformação legislativa, pois a ele pertence, dentro dos limites constitucionais, definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão-de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente. Só quando os limites externos da “discricionariedade legislativa” são violados, isto é, quando, a medida legislativa não tem adequado suporte material, é que existe uma “infracção” do princípio do arbítrio.»

Na óptica da recorrente – como se deixou dito atrás –, em matéria de determinação do limite máximo admissível da indemnização por exoneração fundada em mera conveniência de serviço, a interpretação normativa aplicada pelo tribunal recorrido traduz-se num tratamento desigual dos gestores públicos requisitados, relativamente aos gestores públicos sem lugar de origem na função pública, sem que haja fundamento material bastante para tal diferenciação.

Para efectuarmos a ponderação necessária à aferição do parâmetro da igualdade, temos que ter presente que estamos perante a fixação legal duma indemnização à *forfait*. O legislador não deixou o cálculo do montante indemnizatório devido pelo acto de exoneração, por conveniência de serviço, dependente da prova dos prejuízos realmente sofridos pelos gestores atingidos, tendo-se antes optado, por razões de certeza e igualdade, por efectuar uma liquidação antecipada dos mesmos, com recurso a juízos de prognose abstracta.

As indemnizações fixadas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, tiveram unicamente em conta o previsível prejuízo da perda de vencimentos resultante da cessação antecipada das funções de gestor público.

Na economia do regime previsto no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89, a requisição constitui um instrumento de mobilidade pelo qual os funcionários prestam funções transitoriamente, sem ocuparem um lugar do quadro, em organismo ou serviço público diferente daquele a que pertencem, podendo efectuar-se entre os diversos serviços e organismos da Administração central, regional e local, e mesmo entre institutos públicos (vide Paulo Veiga e Moura, em *Função Pública – Regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*, 1.º volume, pp. 399-401 e 416-420, da 2.ª edição, da Coimbra Editora).

Ora, mantendo os gestores em regime de requisição o seu lugar de origem na função pública, onde regressam após a sua exoneração, comprehende-se que a sua indemnização inclua apenas a diferença entre o vencimento de gestor e o seu vencimento no lugar de origem, porque só essa diferença é que, num juízo de previsibilidade, é verdadeiramente perdida com a exoneração. Já relativamente aos gestores sem lugar de origem na função pública, não é possível configurar, num juízo de prognose abstracta, o seu ingresso imediato numa função remunerada, pelo que tem justificação que a sua indemnização consista no recebimento dos vencimentos de gestor perdidos por inteiro.

Há ainda que tomar em consideração que a relação de emprego público que os gestores requisitados mantêm após a sua exoneração nos serviços de origem é caracterizada por determinadas limitações que também explicam as diferenças indemnizatórias em caso de exoneração, relativamente aos gestores que não são sujeitos dessa relação.

Na verdade, é a própria Constituição, na redacção resultante da revisão de 1982, que prescreve expressamente, em matéria de regime da função pública, por um lado, que não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei (artigo 269.º, n.º 4), e, por outro lado, que a lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos ou de outras actividades (artigo 269.º, n.º 5).

Acresce que esse regime especial em matéria de acumulação de funções também é aplicável aos funcionários e agentes da administração local, como a recorrente (artigo 243.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

É fácil compreender o alcance destes traços específicos do regime da função pública.

Conforme assinalam Jorge Miranda/Rui Medeiros em anotação ao artigo 269.º da Constituição “(...) a *ratio* do n.º 4 encontra-se no princípio da necessária eficácia e unidade de acção da Administração (artigo 267.º, n.º 2). Trata-se de acautelar o cumprimento por parte dos funcionários e agentes das suas tarefas e de, à luz dos princípios de universalidade e de igualdade (artigos 12.º e 13.º), fazer corresponder a cada emprego ou cargo um funcionário ou agente e flanquear o acesso à função pública dos que satisfaçam os correspondentes requisitos...” (*Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, p. 623, da edição de 2007, da Coimbra Editora,).

Por outro lado, Gomes Canotilho/Vital Moreira ensinam que “(...) a prescrição do n.º 5 traduz uma imposição legiferante de estabelecimento de incompatibilidades, de modo a garantir não só o princípio da imparcialidade da Administração (cfr. artigo 266.º, n.º 2) mas também o princípio da eficiência (boa administração).

Trata-se de impedir o exercício de actividades privadas que, pela sua natureza ou pelo empenhamento que exijam, possam conflitar com a dedicação ao interesse público ou com o próprio cumprimento dos horários e tarefas da função pública” (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol, p. 948, da 3.ª edição, da Coimbra Editora).

“Entende-se ser mais rentável e eficaz para o interesse colectivo – afirma Paulo Veiga e Moura (in *ob. cit.*, p. 437) – que os funcionários e agentes só se preocupem com o desempenho das funções próprias da sua categoria, não devendo a sua atenção, dedicação e esforço serem partilhados na prossecução de outros interesses”.

Não obstante a denunciada “fuga para o direito privado” a que se tem assistido em vários domínios da Administração Pública para reagir contra o excessivo peso, a inércia e ineficácia da máquina administrativa, a verdade é que o legislador constituinte adoptou um modelo específico de organização dos recursos humanos da Administração Pública, distinto do modelo laboral privado, cuja justificação reside na prossecução do interesse público e na vinculação aos princípios da igualdade, proporcionalidade, boa fé, justiça e imparcialidade (vide Cláudia Viana, em “O conceito de funcionário público – tempos de mudança?”, in *Scientia Jurídica*, tomo LVI, n.º 312, Out.-Dez. 2007, pp. 610-614).

O legislador ordinário tem tornado operativo o referido comando constitucional em matéria de proibição de acumulação de empregos ou cargos públicos e de estabelecimento de incompatibilidades entre o exercício de funções públicas e o de outras actividades.

Tomando apenas por referência a legislação vigente no período durante o qual a recorrente foi nomeada para exercer as funções de vogal do conselho directivo do INH – entre 1 de Setembro de 2001 e 31 de Agosto de 2004 –, importa dar conta das soluções adoptadas nas referidas matérias nalguns diplomas com maior relevância explicativa para o caso concreto:

- a) Os membros do conselho directivo do INH, sujeitos ao regime especial do Estatuto do Gestor Público, estavam obrigados a exercer as suas funções a tempo inteiro (artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Julho, nas redacções sucessivamente dadas pelo Decreto-Lei n.º 460/88, de 14 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de Novembro).
- b) Paralelamente, o pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado, e da administração regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos, exercia funções em regime de exclusividade, estando, assim, a acumulação de cargos ou lugares públicos remunerados, bem como o exercício de actividades privadas pelos titulares dos cargos dirigentes, dependentes de previsão legal expressa ou de autorização do membro do Governo competente (artigo 22.º, n.os 1 a 3, da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho).
- c) Residualmente, o exercício de funções públicas nos serviços e organismos da Administração Pública, incluindo os institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, também era norteado pelo princípio da exclusividade, estando, assim, a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública dependente de autorização nos casos e nas condições previstos na lei, e o exercício de outras actividades pelos funcionários ou agentes do Estado dependente de autorização prévia do membro do governo competente (artigos 1.º, n.º 1, e 12.º, do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).
- d) Os funcionários autárquicos, nomeadamente os assessores principais, também se encontravam *mutatis mutandis* sujeitos às limitações referidas em último lugar (artigos 1.º, n.º 1, e 8.º, do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro).
- e) Finalmente, a partir de 1 de Fevereiro de 2004, os membros dos conselhos directivos dos institutos públicos passaram a estar sujeitos ao estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública, aprovado pela aludida Lei n.º 49/99 (artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprovou a lei-quadro dos institutos públicos).

Do referido quadro normativo resulta que o legislador ordinário não deixou de acentuar a exigência constitucional da regra geral de exercício de funções públicas com carácter de exclusividade e a excepcionabilidade da acumulação de funções públicas.

E é no âmbito da filosofia orientadora desse quadro que também se deve ler o n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro.

Assim, à luz desta orientação constitucional, é fácil de entender que a lei, coerentemente, também queira impedir um funcionário público, que exerceu transitoriamente as funções de gestor público, de alcançar, pela exoneração, o benefício patrimonial correspondente à acumulação de funções públicas que, em princípio, lhe estava estatutariamente negado, quer antes, quer até durante a própria requisição.

Ora, esta limitação não ocorre na situação dos gestores públicos sem lugar de origem na função pública que também tenham sido exonerados por mera conveniência de serviço, os quais podem retomar plenamente o exercício de outras funções remuneradas no sector privado após a exoneração, porque deixam de estar sob a incidência de qualquer proibição ou restrição de acumulação de funções remuneradas – sendo certo que, ressalvadas as necessárias e pertinentes incompatibilidades legalmente fixadas, estes gestores públicos até já gozavam de alguma generosidade nesta matéria de acumulação de funções privadas durante o próprio mandato como vogal do conselho directivo do INH, conforme resulta do regime jurídico menos vinculado em matéria de autorização de exercício de outras funções remuneradas que se encontrava estatuído no artigo 11.º, n.º 2, do EGP de 1982, e no artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 202-B/86, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 460/88, de 14 de Dezembro.

Do exposto resulta que a diferenciação entre as indemnizações fixadas à *forfait* para a exoneração por conveniência de serviço dos gestores requisitados e dos gestores sem lugar de origem na função pública, não é de modo algum arbitrária, revelando-se perceptivelmente fundamentada.

Mas, se a recorrente aceita que a sua indemnização tenha como critério a diferença entre o vencimento de gestor público e aquele que vai auferir no seu lugar de origem, o mesmo já não sucede no que respeita ao valor do limite máximo da sua indemnização, na interpretação da decisão recorrida.

Entendeu o acórdão recorrido, lendo conjugadamente os n.ºs 2 e 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, que a indemnização devida aos gestores requisitados, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano, enquanto a indemnização devida aos gestores sem lugar de origem na função pública tem como limite o total das remunerações vincendas como gestor público durante o mesmo período de um ano (n.º 2 do artigo 6.º).

Nesta interpretação, a ambas as indemnizações à *forfait* encontra-se aposto um tecto, através do estabelecimento de um número máximo de remunerações vincendas que podem ser consideradas para efeito do seu cálculo.

Com a imposição destes tectos ameniza-se a responsabilidade do Estado, de forma a diminuir o risco de serem pagas indemnizações acima do valor real dos prejuízos sofridos, por força da fixação abstracta antecipada do montante indemnizatório devido pela exoneração por conveniência de serviço. Assentando essa fixação num juízo de prognose abstracta, entendeu-se que só é possível prever que os gestores exonerados vão perder a diferença entre os dois vencimentos (no caso dos gestores requisitados) ou o vencimento de gestor por inteiro (no caso dos gestores sem lugar de origem na função pública) por um período de um ano, mercê da volatilidade das condições de vida profissional.

Estando esses tectos, na interpretação da decisão recorrida, numa relação de proporcionalidade directa, relativamente ao valor daquelas duas diferentes indemnizações, pode dizer-se que eles integram uma solução jurídica global da questão do cálculo do montante indemnizatório devido pela exoneração dos gestores públicos, por conveniência de serviço.

O critério adoptado para a fixação dos tectos é exactamente o mesmo para as duas indemnizações – perda de retribuições durante um ano –, resultando apenas em valores diferentes porque a indemnização dos gestores requisitados é calculada em função da diferença entre a remuneração que auferiam como gestores

públicos e a que vão auferir no seu lugar de origem na função pública, e a indemnização dos gestores sem esse lugar corresponde por inteiro à remuneração que auferiam como gestores públicos.

A diferença de tectos reflecte, pois, apenas a diferença de critérios de cálculo das duas indemnizações, pelo que as razões desta última diferenciação se estendem à diferença dos limites máximos das duas indemnizações.

Isto é, se o regime da requisição, com conservação do lugar de origem na função pública, justificava que a indemnização pela exoneração por conveniência de serviço atribuída ao gestor público requisitado fosse inferior à do gestor público sem lugar de origem na função pública, também justifica que os tectos apostos a estas indemnizações reflectam essa diferença, na mesma medida.

Por isso, também a diferenciação dos limites máximos destas duas indemnizações não se revela arbitrária, uma vez que não se verifica que das escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário, na interpretação fiscalizada, resultem diferenças de tratamento entre os gestores públicos exonerados por conveniência de serviço que não encontrem justificação em fundamentos perceptíveis, inteligíveis e razoáveis, tendo em conta as finalidades que, com a medida da diferença, se visaram.

### III — Decisão

Nestes temos decide-se:

- a) Não julgar inconstitucional a interpretação do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, na interpretação segundo a qual a indemnização devida ao gestor público, que exerce as suas funções em regime de requisição, não pode ser superior à diferença existente entre as remunerações vincendas como gestor público e as processadas no seu lugar de origem, durante o período de um ano.
- b) E, consequentemente, negar provimento ao recurso interposto para o Tribunal Constitucional por A. do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça proferido nestes autos em 4 de Junho de 2009.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta, ponderados os critérios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de Outubro (artigo 6.º, n.º 1, do mesmo diploma).

Lisboa, 3 de Março de 2010. – *João Cura Mariano – Joaquim de Sousa Ribeiro – Benjamim Rodrigues – Rui Manuel Moura Ramos.*

#### Anotação:

1 – Acórdão publicado no *Diário da República*, II Série, de 7 de Abril de 2010.

2 – Os Acórdãos n.ºs 160/92 e 69/08 estão publicados em *Acórdãos*, 22.º e 71.º Vols., respectivamente.