



ACÓRDÃO Nº 7/2007

(Processo nº 5 RO-SRM/07)

Sumário

1. O legislador, estabeleceu com clareza quais os limites (artigos 27º, 30º, 33º do Decreto-Lei nº 259/98 de 1 de Agosto) e excepções a que os dirigentes estão adstritos ao autorizarem o trabalho extraordinário e em dias feriados, (artigos 23º, 1 e 2 do Decreto-Lei nº 106/02, de 13 de Abril e 6º, 2, 15º, 1, 20º, 26º, 1, 27º, 1, 30º e 33º, 1 do Decreto-Lei nº 259/98.
2. Resulta da matéria de facto provada na 1ª instância que o Demandado autorizava o trabalho extraordinário sem fundamentar expressamente a sua indispensabilidade e não especificando qualquer limite, nem ao nível do número de horas a prestar nem ao nível da remuneração, constituindo os seus despachos um factor de desregramento deste tipo de remunerações que, na autarquia, como os factos sugerem, em vez de serem a excepção que a Lei preveniu, passaram a ser a regra que a Lei, claramente, repudia.
3. Os factos evidenciam que, em matérias a requererem cuidado e rigor, o Demandado agiu com grande ligeireza e desconsideração pelo regime legal que lhe cabia preservar.
4. Vista a natureza dos ilícitos, a sua gravidade, o grau de culpa e as exigências de prevenção, relativamente a condutas que, potenciando ou induzindo o agravamento da despesa pública não apelam à benevolência, entendemos que o julgador usou de brandura que baste, não se justificando usar da faculdade de relevar ou reduzir as responsabilidades.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. Confirma-se, assim, a sentença condenatória proferida em 1ª instância.

Conselheiro Relator: Morais Antunes



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ACÓRDÃO Nº 07/07/DEZ18/3ªS-PL

(Processo n.º 5 RO – SRM/07)

Acordam os Juizes do Tribunal de Contas em Plenário da 3ª Secção

I - RELATÓRIO

- 1. Recorre JOSÉ SAVINO DOS SANTOS CORREIA** da douta sentença nº 03/07, de 21 de Março que o condenou, pela prática de 2 infracções financeiras, nas multas parcelares de € 1.500, cada, e € 3.000, em cúmulo jurídico, por, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, no ano de 2003, ter autorizado a realização e o pagamento de horas extraordinárias e em dias de descanso semanal e feriados que excederam os limites previstos nos artºs 27º, 30º, 33º do DL 259/98, 18AG0, sem ter justificado a sua imprescindibilidade (1ª infracção) e ter estabelecido um regime de turnos e autorizado e ordenado o pagamento de subsídios de turno, de trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal e feriados em termos, quantidades e valores desconformes aos previstos nos artºs 23º-n.º1 e 2 do DL nº 106/02, 13ABR e 6º-n.º2, 15º-n.º1, 20º, 26º-n.º1, 27º-n.º1, 30º e 33º-n.º1 do DL 259/98 (2ª infracção).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. O Recorrente conclui assim a sua alegação:

1. *Não é correcta a inclusão, entre a matéria de facto dada como assente, do constante dos pontos 4. e 5. da matéria de facto dada como provada.*

2. *Como consta dos despachos juntos pelo próprio M^oP^o, e que, em parte, se transcreveram, o demandado fundamentou e explicitou as razões que justificavam o pagamento de horas extraordinárias ao pessoal referido na acusação, sem exceder os limites legais.*

3. *Efectivamente, referia-se expressamente ao limite de 1/3 (e poderia fixar até 60% do respectivo vencimento — n-04., do artº.30º do Dec-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto), pelo que se foram efectuados quaisquer pagamentos para além do limite fixado pelo demandado, foi-o, em desrespeito pelo determinado e, em consequência, a responsabilidade é de quem os efectuou e não do demandado.*

4. *Cabia à Auditoria do Tribunal de Contas ter apurado quem efectuou os pagamentos à revelia do determinado pelo demandado.*

5. *Se conjugarmos os pontos 3,4,5,6,7,8,9,10 e 11 da matéria de facto dada como provada, verificamos conterem imprecisões que conduzem a conclusões opostas às tiradas.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. Tanto assim que no ponto 36 da matéria dada como provada refere-se que a Secção de Pessoal processava as despesas sem controlar se eram ultrapassados os limites fixados por lei, quando o próprio demandado chamava à atenção, nos seus despachos, para tais limites.

7. Não é correcto imputar a um despacho de 06-01-1998 a violação do Dec-Lei n.º 259/98, que data de 18-08-1998.

8. Mesmo em relação ao pessoal operário (que não estava abrangido pelo limite de 60%), a verdade é que o demandado fixou o limite de 1/3, pelo que, se este foi ultrapassado, é porque alguém desobedeceu ao determinado pelo demandado.

9. Em qualquer caso, a limitação legal de 1/3 para o pessoal operário envolve manifesta inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade — artº 13º da C.R.P., vício de que enferma o nº 4., do artº 30º do Dec-Lei nº 259/98, que, para todos os efeitos se argui.

10. O limite de horas extraordinárias estabelecido pelo demandado para o pessoal em causa, em geral, era de 1/3, e mesmo que tal limite tenha sido ultrapassado, não existe qualquer infracção, uma vez que o limite legal era de 60% do respectivo vencimento, o qual não foi ultrapassado, nem vem alegado que tal tenha ocorrido.

11. Provado ficou (pontos 24., 25., 26. e 30 da matéria de facto), que o crescimento do Concelho, em que se registou um aumento de 80% no



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

abastecimento de água potável, e as solicitações crescentes em várias áreas sensíveis, desde a limpeza e remoção de resíduos, segurança e saúde pública, exigiam o trabalho em questão, que foi efectivamente prestado e ainda o facto de estarem dois funcionários em situação de licença sem vencimento.

12. O não pagamento de tais horas ao pessoal que as prestou traduzir-se-ia num enriquecimento ilícito do Município, com prejuízo dos trabalhadores, o que a lei não consente e repugna aos mais elementares princípios de respeito pelo trabalho de cada qual.

13. Tal questão é particularmente gritante no tocante ao corpo de bombeiros cujos quadros não era legalmente possível alargar, atentos os condicionamentos legais e políticos que são de conhecimento público.

14. Provado ficou que os Bombeiros de Santa Cruz têm um acréscimo de tarefas, por razões da localização do Aeroporto da Madeira no concelho, por darem ainda apoio ao concelho de Machico, e assistência à doença e à sinistralidade, infelizmente frequente, na via rápida que liga o Aeroporto ao Funchal, bem como a área dos combustíveis.

15. Como ficou provado que a Câmara abriu concurso para nadadores salvadores para as praias, indispensável para a segurança dos utentes e para manter a "bandeira azul", mas tal concurso ficou deserto, e o SANAS não pôde assegurar tal assistência, pelo que o demandado, privilegiando a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

segurança, recorreu aos bombeiros, que tinham o curso de nadador salvador e a quem teve, naturalmente, de remunerar.

16. O demandado propôs a constituição de uma sociedade intermunicipal que assegurasse a prestação de serviço de transporte de doentes, libertando os bombeiros dessa tarefa, mas a Assembleia Municipal não a aprovou.

17. Ao contrário do que se fez na douta sentença recorrida, os Bombeiros não podem ser tratados como meros funcionários públicos, ao abrigo do Dec Lei n° 259/98.

18. Os despachos do demandado relativamente aos Bombeiros, consubstanciam a regulamentação que cabe ao Presidente da Câmara aprovar, nos termos do n° 2., do art° 23° do Dec-Lei n° 106/2002, de 13 de Abril.

19. O n° 1., do art° 23° do Dec-Lei n° 106/2002, de 13/4, refere-se ao limite de 12 horas de trabalho contínuo por parte dos Bombeiros, mas não fixa o intervalo que deve haver entre tais períodos.

20. O Município de Santa Cruz seguiu, no tocante aos bombeiros e seus horários, o fixado pelo Município do Funchal, que serve de modelo para os demais concelhos da Região.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

21. A douda sentença recorrida ignorou o disposto no Dec-Lei n° 106/2002, no Dec-Lei n° 295/2000, de 17/11, quanto ao regime de disponibilidade permanente dos Bombeiros, em que se inseriam as actividades prosseguidas que deram lugar às horas extraordinárias em causa nos autos

22. Os despachos do demandado, que consubstanciam a regulamentação legalmente exigida para o horários dos Bombeiros, não foram objecto de qualquer impugnação e já não o podem ser, pelo que os pagamentos efectuados, em conformidade com tais despachos, não podem ser, agora, postos em causa.

23. Não é admissível que a qualidade de Advogado, por parte do demandado, possa constituir factor de agravação da sua conduta, já que, não é consultor jurídico da Câmara e actuou, confiando nos serviços que preparam os seus despachos, como não podia deixar de ser, atentas as múltiplas solicitações que tem o Presidente de uma Câmara como a do Concelho de Santa Cruz, discriminação que o coloca em desigualdade em relação aos demais Presidentes de Câmara, com diferente formação profissional. (art° 13° da CRP).

24. Vem reconhecido pela própria sentença recorrida que o demandado não tem quaisquer antecedentes, que não lhe haviam sido feitas quaisquer recomendações anteriores e que sempre acatou as que lhe foram transmitidas pelo Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

25. Da análise dos factos e de todas as circunstâncias que os autos mostram, não se indicia, sequer, a menor negligência por parte do demandado, o que afasta, de todo, qualquer infracção passível de multa.

26. Aliás, o nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97 refere que o Tribunal "pode" aplicar multa, não sendo, assim, imperativo fazê-lo, dispondo de margem para, em função do caso concreto, abster-se de o fazer.

27. Em nosso entender, aliás, mesmo que ocorresse negligência (e não ocorre), sempre o Tribunal, nos termos do artº 64º, nº 2., da mesma Lei 98/97, pode, (e, neste caso, deve) abster-se de aplicar qualquer multa ao demandado.

28. A douda sentença recorrida violou, entre outras disposições legais, o artº 13º da CRP, os artºs 27º e 30º do Dec-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, artºs 2º, 23º e 25º do Dec-Lei nº 106/2000, de 13 de Abril, artº 3º do Dec-Lei nº 295/2000, de 17/11, os artºs 64º, 65º e 67º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, artº 15º do CiviI e artº 14º do Dec-Lei no 66/98, de 31 de Maio.

- **O Recorrente conclui pela revogação da sentença.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. O Ministério Público, na sua resposta, diz, em síntese:

a) Não se entende " *se o recorrente pretende atacar a decisão por mera contradição na matéria de facto dada como provada, se por má interpretação dessa matéria de facto ou, ainda, se por falta de matéria de facto considerada essencial à decisão*".

b) As vagas e genéricas considerações a que alude o Recorrente para dar como fundamentados os despachos autorizadores da despesa, "*na medida em que não referidas a alguma situação concreta, não podem ser entendidas como uma fundamentação expressa de específicas necessidades de serviço que justificassem o uso das faculdades previstas nos artigos 27.º e 30.º do Decreto-lei n.º 259/ 98, de 23 de Dezembro*".

c) No que tange à regulamentação da duração e horário de trabalho dos Bombeiros, "*o que está em causa - e é esse o fundamento da decisão recorrida - é a ilegalidade material de tais despachos, na medida em que contrariam o regime legal aplicável, pois obrigam - desnecessariamente - ao pagamento sistemático de trabalho extraordinário e ao trabalho em dias de descanso semanal*", pelo que os despachos como "*regulamento*" contrariam as exigências legais e não são expressamente fundamentados;

d) No que respeita à inconstitucionalidade dos limites remuneratórios do pessoal operário, o Recorrente não a fundamenta, omite o artigo 59.º n.º1, a) da CRP sendo que "*o recorrente não o fez, nem minimamente indicou os fundamentos que, segundo ele, obrigariam a um mesmo regime legal para as diferentes*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

categorias de trabalhadores e diferente natureza dos trabalhos por eles realizados”.

e) O ter-se tomado em consideração para a graduação da culpa o facto de o demandado ser jurista e Advogado está de acordo com o artigo 64.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não podendo o Recorrente, por ser um técnico jurista, *“invocar, do mesmo modo que outros, uma má compreensão dos dispositivos legais, ao menos para justificar uma possível falta ou diminuição de consciência da ilicitude do acto”.*

- **Conclui que o recurso não merece provimento, mas, à luz dos elementos de facto apurados (objectivos e respeitantes à actuação do recorrente) poderá justificar-se a relevação das responsabilidades, nos termos do artigo 65.ºn.º8 da Lei n.º 98/97.**

II – OS FACTOS

Os factos relevantes para a decisão, dados como provados, nos termos do disposto nos arts. 791º, n.º 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos, por força da norma do art. 93º da Lei n.º 98/97, de 26/8, são, como consta do despacho proferido, os seguintes:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

FACTOS PROVADOS:

1. O demandado na gerência de 2003, era Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz e auferia a remuneração mensal líquida de 2.696,88 euros.
2. O demandado é advogado de profissão e exercia as funções de Presidente da Câmara de Santa Cruz desde 1998.
3. No ano de 2003, 24 funcionários da Câmara Municipal de Santa Cruz realizaram e foram remunerados por trabalho extraordinário que excedeu o limite legal de 2 horas por dia e o de 120 horas por ano (26 desses funcionários) conforme quadro que segue:

ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS FUNCIONÁRIO			Horas Realizadas	EXCEDEU O LIMITE	
DEPARTAMENTO / SERVIÇO	CARREIRA/CATEGORIA	N.º		Diário (2 OU 9H) N.º Dias	Anual de 120h em
MANUTENCAO DE REDES	OPERARIO PRINCIPAL	1015	336	42	216
SECCAO AUTO	MOT TRANS COLECTIVOS	1020	368	92	248
MANUTENCAO DE REDES	ENCARREGADO	1046	328	41	208
CARPINTARIA	ENCARREGADO	1062	417	9	297
SECCAO AUTO	ENC PARQUE MAQ VIAT	1067	214	-	94
MANUTENCAO DE REDES	OPERARIO PRINCIPAL	1069	328	41	208
MANUTENCAO DE REDES	ENCARREGADO GERAL	1073	280	35	160
BOMBEIROS	OPERÁRIO	1086	723	120	603
CONTABILIDADE	AS. AD. ESPECIALISTA	1099	435	145	315
MANUTENCAO DE REDES	CANALIZADOR	1134	344	43	224
ARMAZEM	FIEL DE ARMAZEM	1211	376	13	256
GABINETE TECNICO	1a. CLASSE	1219	242	-	122
BOMBEIROS	CANTONEIRO LIMPEZA	1224	792	132	672
CONTABILIDADE	AS. ADM. PRINCIPAL	1320	610	159	490
SECRETARIA	ASS. ADMINISTRATIVO	1477	37	5	-
CONTABILIDADE	AUX SERVICOS GERAIS	1504	37	7	-
MANUTENCAO DE REDES	OPERARIO	1506	56	7	-
MANUTENCAO DE REDES	OPERARIO	1508	40	5	-
MANUTENCAO DE REDES	OPERARIO	1509	328	41	208
SECCAO AUTO	MOTORISTA PESADOS	1532	478	112	358
FISCALIZACAO	FISCAL OBRAS	1615	146	-	26



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS FUNCIONÁRIO			Horas Realizadas	EXCEDEU O LIMITE	
DEPARTAMENTO / SERVIÇO	CARREIRA/CATEGORIA	N.º		Diário (2 OU 9H) N.º Dias	Anual de 120h em
BOMBEIROS	MOTORISTA PESADOS	1633	738	123	618
BOMBEIROS	MOTORISTA PESADOS	1634	738	123	618
MANUTENCAO DE REDES	CANALIZADOR	1647	248	31	128
BIBLIOTECA	AUX SERVICOS GERAIS	1648	142	-	22
CASA DA CULTURA	AUX SERVICOS GERAIS	1650	142	-	22
CASA DA CULTURA	AUX SERVICOS GERAIS	1651	125	-	5
AGUAS	AUX SERVICOS GERAIS	1653	142	-	22
CONTABILIDADE	2a. CLASSE	1656	348	102	228
MANUTENCAO DE REDES	OPERARIO	1661	168	21	48
CONTABILIDADE	ASS. ADMINISTRATIVO	1688	113	23	-
TOTAL DE HORAS EXTRAORDINÁRIAS			9.819	1.472	6.416

4. *Embora esses funcionários sejam pessoal administrativo ou auxiliar que presta apoio a reuniões ou sessões de Órgãos Autárquicos, ou motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar e operário cuja manutenção em serviço para além do horário normal fosse indispensável, nenhum dos despachos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário fundamenta expressamente as razões da manutenção ao serviço nem a concreta situação que a tal levou.*
5. *Esses despachos de autorização e os correspondentes pagamentos são da responsabilidade do demandado.*
6. *Também no ano de 2003 foram autorizadas e pagas retribuições por trabalho extraordinário a 35 funcionários da Câmara Municipal de Santa Cruz, que excederam 1/3 do índice remuneratório respectivo mensal, no montante global de 15.649,20 euros, sem que dos despachos autorizadores constem as razões da autorização, conforme quadro que segue:*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

(Em euros)

ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS			Excedeu o limite de 1/3
N.º	Carreira/categoria	Departamento/serviço	
1015	OPERARIO PRINCIPAL	MANUTENCAO DE REDES	324,57
1020	MOT TRANS COLECTIVOS	SECCAO AUTO	78,86
1046	ENCARREGADO	MANUTENCAO DE REDES	255,70
1062	ENCARREGADO	CARPINTARIA	288,81
1067	ENC PARQUE MAQ VIAT	SECCAO AUTO	105,51
1069	OPERARIO PRINCIPAL	MANUTENCAO DE REDES	211,73
1073	ENCARREGADO GERAL	MANUTENCAO DE REDES	200,36
1086	OPERÁRIO	BOMBEIROS	2.536,24
1089	OPERARIO PRINCIPAL	LIMPEZA DAS VIAS/SANEAMENTO	7,45
1099	AS. AD. ESPECIALISTA	CONTABILIDADE	317,41
1134	CANALIZADOR	MANUTENCAO DE REDES	207,98
1211	FIEL DE ARMAZEM	ARMAZEM	95,78
1219	1a. CLASSE	GABINETE TECNICO	59,15
1224	CANTONEIRO LIMPEZA	BOMBEIROS	2.225,70
1320	AS. ADM. PRINCIPAL	CONTABILIDADE	1.749,30
1477	ASS. ADMINISTRATIVO	SECRETARIA	2,52
1504	AUX SERVICOS GERAIS	CONTABILIDADE	4,93
1506	OPERARIO	MANUTENCAO DE REDES	47,87
1509	OPERARIO	MANUTENCAO DE REDES	168,99
1523	CANTONEIRO LIMPEZA	RECOLHA DE RESIDUOS SOLIDOS	10,53
1532	MOTORISTA PESADOS	SECCAO AUTO	578,81
1615	FISCAL OBRAS	FISCALIZACAO	27,07
1633	MOTORISTA PESADOS	BOMBEIROS	2.048,22
1634	MOTORISTA PESADOS	BOMBEIROS	2.048,22
1647	CANALIZADOR	MANUTENCAO DE REDES	244,67
1648	AUX SERVICOS GERAIS	BIBLIOTECA	11,56
1650	AUX SERVICOS GERAIS	CASA DA CULTURA	11,50
1651	AUX SERVICOS GERAIS	CASA DA CULTURA	11,50
1653	AUX SERVICOS GERAIS	AGUAS	11,50
1656	2a. CLASSE	CONTABILIDADE	1.491,69
1661	OPERARIO	MANUTENCAO DE REDES	203,14
1664	TELEFONISTA	GABINETE DE APOIO A PRESIDENC	23,50



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS			Excedeu o limite de 1/3
N.º	Carreira/categoria	Departamento/serviço	
1666	COND MAQ PES V ESP	RECOLHA DE RESIDUOS SOLIDOS	5,27
1667	COND MAQ PES V ESP	RECOLHA DE RESIDUOS SOLIDOS	5,27
1688	ASS. ADMINISTRATIVO	CONTABILIDADE	27,89
TOTAL			15.649,20

7. Destes despachos, assinados pelo demandado, dois deles de 22 de Dezembro de 2003, determinam que aos funcionários afectos aos Serviços Técnicos da Secção de Águas "sejam processadas horas extraordinárias, para além do permitido por lei".
8. No ano de 2003, com excepção do Corpo de Bombeiros foram efectuadas 24.596 horas de trabalho em dias de descanso semanal (sábados e domingos) e feriados por 165 funcionários e agentes.
9. Em 53 dias, 4 funcionários ultrapassaram o limite máximo de 7 horas de trabalho diário, conforme quadro que segue:

ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DO FUNCIONÁRIO			Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite de 7h diárias
N.º	Departamento/serviço	Carreira/categoria		
1064	LIMPEZA DAS VIAS/SANEAMENTO	CANTONEIRO LIMPEZA	312	16
1086	BOMBEIROS	OPERÁRIO	387	3
1633	BOMBEIROS	MOTORISTA PESADOS	731	17
1634	BOMBEIROS	MOTORISTA PESADOS	731	17
Total de Horas Extraordinárias			2.161	53

10. O demandado na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz autorizou a realização desse trabalho e os correspondentes pagamentos.
11. No ano de 2003, os Serviços Municipais de Bombeiros dos Quartéis de Santa Cruz e da Camacha funcionavam "em regime de turnos de 24 horas de trabalho e 48 horas de descanso" na sequência de um despacho do demandado de 12 de Abril de 1999.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

12. Por despacho do demandado de 30 de Abril de 2002, foi determinado "que aos elementos do Corpo Municipal de Salvação Pública de Santa Cruz sejam processados um subsídio de turno, 1/3 de horas extraordinárias, bem como um acréscimo de 20 horas extraordinárias, e ainda ao processamento das horas respectivas sempre que haja feriados".

13. Em 2003, na sequência destes despachos foram pagos aos bombeiros, a título de subsídio de turno, 117.348,38 euros.

(em euros)

N.º	Subsídio Turno (25%)	S. Turno Férias	Total	N.º	Subsídio Turno (25%)	S. Turno Férias	Total
1530	1625,16	135,43	1.760,59	1130	1625,16	135,43	1.760,59
1529	1625,16	135,43	1.760,59	1308	1625,16	135,43	1.760,59
1528	1625,16	135,43	1.760,59	1228	2011,92	171,18	2.183,10
1033	2011,92	171,18	2.183,10	1440	1625,16	135,43	1.760,59
1468	1625,16	135,43	1.760,59	1019	1625,16	135,43	1.760,59
1467	1489,73	135,43	1.625,16	1441	1625,16	135,43	1.760,59
1466	1625,16	135,43	1.760,59	1024	3328,32	277,36	3.605,68
1465	2011,92	171,18	2.183,10	1442	1625,16	135,43	1.760,59
1464	1625,16	135,43	1.760,59	1443	1625,16	135,43	1.760,59
1463	1625,16	135,43	1.760,59	1031	2850,45	238,35	3.088,80
1462	1625,16	135,43	1.760,59	1150	1625,16	135,43	1.760,59
1461	1625,16	135,43	1.760,59	1260	2011,92	171,18	2.183,10
1209	1625,16	135,43	1.760,59	1258	2850,45	238,35	3.088,80
1460	1625,16	135,43	1.760,59	1444	1625,16	135,43	1.760,59
1459	1625,16	135,43	1.760,59	1156	1557,44	135,43	1.692,87
1458	1625,16	135,43	1.760,59	1157	2011,92	171,18	2.183,10
1206	2011,92	171,18	2.183,10	1445	1625,16	135,43	1.760,59
1457	1625,16	135,43	1.760,59	1446	1625,16	135,43	1.760,59
1456	1625,16	135,43	1.760,59	1447	1489,73	135,43	1.625,16
1193	1625,16	135,43	1.760,59	1448	1625,16	135,43	1.760,59
1455	1625,16	135,43	1.760,59	1449	1625,16	135,43	1.760,59



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

N.º	Subsídio Turno (25%)	S. Turno Férias	Total	N.º	Subsídio Turno (25%)	S. Turno Férias	Total
1282	2011,92	171,18	2.183,10	1235	1489,73	135,43	1.625,16
1423	1625,16	135,43	1.760,59	1450	1625,16	135,43	1.760,59
1088	2850,45	238,35	3.088,80	1071	2011,92	171,18	2.183,10
1436	1625,16	135,43	1.760,59	1451	1625,16	135,43	1.760,59
1437	1489,73	135,43	1.625,16	1245	2011,92	171,18	2.183,10
1264	2011,92	171,18	2.183,10	1270	1625,16	135,43	1.760,59
1438	1625,16	135,43	1.760,59	1075	3328,32	277,36	3.605,68
1267	2011,92	171,18	2.183,10	1452	1625,16	135,43	1.760,59
1439	1625,16	135,43	1.760,59	1453	1625,16	135,43	1.760,59
Total				108.236,71	9.111,67	117.348,38	

14. Ainda na sequência dos mesmos despachos, foram registadas no ano de 2003, nos correspondentes boletins, 6 horas diárias de trabalho extraordinário, relativas ao período das 18 às 24 horas, totalizando 46.240 horas extraordinárias, que excedem em 39.040 horas o limite legal de 120 horas anuais, para todos os 60 funcionários da Corporação de Bombeiros.
15. No mesmo período, o limite máximo diário de 2 horas de realização de trabalho extraordinário foi ultrapassado por 7.667 vezes, pela totalidade dos 60 elementos do Corpo de Bombeiros.
16. Em média, nesse período, cada um destes 60 funcionários foi abonado com o valor correspondente a 650 horas de trabalho extraordinário conforme quadro que segue:

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite diário de 2h	N.º de horas em que foi excedido o Limite Anual
1019	756	126	636
1024	792	132	672
1031	792	132	672
1033	820	132	700

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite diário de 2h	N.º de horas em que foi excedido o Limite Anual
1441	750	131	630
1442	792	132	672
1443	792	132	672
1444	792	132	672



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite diário de 2h	N.º de horas em que foi excedido o Limite Anual
1071	820	132	700
1075	786	131	666
1088	756	126	636
1130	786	131	666
1150	792	132	672
1156	744	124	624
1157	810	131	690
1193	786	131	666
1206	829	132	709
1209	786	131	666
1228	786	131	666
1235	660	110	540
1245	498	83	378
1258	798	131	678
1260	762	126	642
1264	780	130	660
1267	756	126	636
1270	786	131	666
1282	792	129	672
1308	792	131	672
1423	786	131	666
1436	750	125	630
1437	684	114	564
1438	807	131	687

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite diário de 2h	N.º de horas em que foi excedido o Limite Anual
1445	786	131	666
1446	792	132	672
1447	492	82	372
1448	810	134	690
1449	792	132	672
1450	792	132	672
1451	792	132	672
1452	786	131	666
1453	768	126	648
1455	786	131	666
1456	750	125	630
1457	720	119	600
1458	750	125	630
1459	792	132	672
1460	786	131	666
1461	810	131	690
1462	786	131	666
1463	792	132	672
1464	792	132	672
1465	786	131	666
1466	792	131	672
1467	702	117	582
1468	776	126	656
1528	786	131	666



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite diário de 2h	N.º de horas em que foi excedido o Limite Anual
1439	842	137	722
1440	786	131	666

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite diário de 2h	N.º de horas em que foi excedido o Limite Anual
1529	792	132	672
1530	786	131	666
Total	46.240	7.667	39.040

17. Ainda no mesmo período, por trabalho prestado em dia de descanso semanal e feriados, os funcionários afectos ao Serviço de Bombeiros foram abonados pela realização de um total de 22.654 horas extraordinárias, que, por 467 vezes, ultrapassaram o limite diário de 12 horas fixado para estes dias, conforme quadro que segue:

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite de 12h diárias
1019	466	14
1024	774	19
1031	342	5
1033	936	4
1071	243	5
1075	776	19
1088	396	11
1130	148	6
1150	144	4
1156	309	9
1157	513	8
1193	423	9
1206	1.137	14
1209	280	9

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite de 12h diárias
1441	780	6
1442	197	3
1443	153	5
1444	155	3
1445	380	8
1446	124	4
1447	76	2
1448	305	9
1449	744	3
1450	208	4
1451	168	2
1452	477	11
1453	289	6
1455	266	9



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite de 12h diárias	N.º	Total de horas realizadas	N.º de dias em que foi excedido o limite de 12h diárias
1228	202	7	1456	213	10
1235	213	10	1457	1.163	20
1245	113	3	1458	865	13
1258	886	15	1459	535	4
1260	120	3	1460	253	8
1264	305	9	1461	320	8
1267	158	11	1462	290	10
1270	821	9	1463	244	4
1282	137	3	1464	145	4
1308	259	8	1465	304	7
1423	208	7	1466	593	9
1436	293	4	1467	195	7
1437	271	8	1468	473	15
1438	647	5	1528	249	6
1439	171	6	1529	242	4
1440	241	9	1530	316	10
			Total	22.654	467

18. Em 1 de Junho de 2003, o demandado proferiu um despacho de autorização de bombeiros para exercerem, nas horas de descanso e prevenção, funções de Nadador-Salvador, do seguinte teor "Considerando que se aproxima a *Época Balnear*, e é preciso dotar as praias do Concelho com os meios Humanos necessários ao bom funcionamento das mesmas, na área de Socorros, e existindo Bombeiros devidamente qualificados com o curso de Nadador Salvador, constantes da relação em anexo, autorizo que nas horas de descanso e folga (prevenção), exerçam a actividade de Nadador-Salvador, no período de 01 de Junho a 30 de Setembro de 2003, pelo que determino que aos mesmos sejam processadas as respectivas horas extraordinárias, na sua totalidade, além das que exercem como Bombeiros Municipais".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

19. Assim nesse período de tempo, os bombeiros abrangidos pelo despacho, em número de 9, exerceram funções de Nadador-Salvador durante 475 dias, no horário das 9 às 19 horas, num total de 4.691 horas de trabalho, remuneradas como tendo sido prestadas em dias de descanso ou feriado, no valor total de 34.779,93 euros conforme quadro que segue:

N.º	Mês	TDDF		
		N.º dias	Total/H	Valor
1033	Mai/Jun	10	83	748,66
1438	Mai/Jun	1	10	71,40
1457	Mai/Jun	21	180	1.285,20
1449	Mai/Jun	9	76	542,64
1458	Mai/Jun	14	140	999,60
1270	Mai/Jun	3	30	214,20
1441	Mai/Jun	7	70	499,80
1466	Mai/Jun	2	20	142,80
1033	Jun/Jul	13	130	1.172,60
1438	Jun/Jul	19	190	1.356,60
1449	Jun/Jul	14	140	999,60
1458	Jun/Jul	12	120	856,80
1457	Jun/Jul	18	180	1.285,20
1441	Jun/Jul	15	150	1.071,00
1270	Jun/Jul	15	150	1.071,00
1466	Jun/Jul	10	100	714,00
1458	Jul/Ago	14	140	999,60
1466	Jul/Ago	9	90	642,60
1270	Jul/Ago	18	180	1.285,20
1449	Jul/Ago	13	130	928,20
1441	Jul/Ago	16	160	1.142,40
1033	Jul/Ago	18	180	1.623,60
1438	Jul/Ago	14	141	1.006,74
1457	Jul/Ago	19	191,3	1.365,89
1466	Ago/Set	13	130	928,20
1033	Ago/Set	20	200	1.804,00
1457	Ago/Set	17	170	1.213,80
1270	Ago/Set	19	190	1.356,60



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

N.º	Mês	TDDF		
		N.º dias	Total/H	Valor
1449	Ago/Set	14	140	999,60
1458	Ago/Set	11	110	785,40
1438	Ago/Set	12	120	856,80
1441	Ago/Set	12	120	856,80
1033	Set	9	90	811,80
1449	Set	7	70	499,80
1441	Set	8	80	571,20
1457	Set	9	90	642,60
1270	Set	4	40	285,60
1466	Set	5	50	357,00
1438	Set	5	50	357,00
1458	Set	6	60	428,40
Total		475	4.691,3	34.779,93

20. Em média, destes 9 funcionários nunca prestaram serviço em simultâneo mais de 3, nesse período da época balnear de 2003 e no horário acima referido.

21. Nesse ano de 2003, da comparação dos documentos e boletins respeitantes à efectivação de horas extraordinárias com o ficheiro informático de onde consta o histórico das remunerações resultam incorrecções de valor pagos a mais aos funcionários da Câmara Municipal de Santa Cruz no montante de 317,28 euros conforme quadro que segue:

(em euros)

N.º do funcionário	Mês/boletim	Mês/Pagamento	Valor Pago	Valor correcto	Diferença
1447	Mar/Abr (14/04/03)	Abril	430,36	423,22	7,14
1019	Mar/Abr (14/04/03)	Abril	432,16	423,22	8,94
1033	Mai/Jun (23/05/2003)	Junho	748,66	739,63	9,03
1020	Outubro	Novembro	525,5	354,9	170,60
1531	Outubro	Novembro	157,23	35,66	121,57
Total			2.476,8	2.138,35	317,28



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

22. No ano de 2003, da análise à informação dos períodos diários da prestação de serviços contida nos boletins de trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal e feriados resultam pagamentos em duplicado no valor de 1.795,45 euros.

23. Também nesse ano de 2003, relativamente às funções que os 9 bombeiros acima referidos exerceram como nadadores-salvadores, se verificaram pagamentos em duplicado no montante de 573,88 euros conforme quadro que segue:

(em euros)

N.º	Mês/Boletim	Data	TE – Horas		TDDF - Horas		Duplicação	
			Início	Termo	Início	Termo	Período	Pagt.º Indevido
1033	Mai/Jun	29/05/03	8	12	9	15	9-12/3h	27,09
1033	Mai/Jun	4,11 e 13/6	18	24/04	9	19	18-19/3h	16,93
1457	Mai/Jun	29/05/03	8	12	9	15	9-12/3h	27,09
1457	Mai/Jun	3, 4, 6, 9 e 12/6	18	24	9	19	18-19/5h	22,32
1457	Mai/Jun	10-06-2003	8	8	9	19	9-19/10h	71,43
1449	Mai/Jun	4,10 e 11/6	18	24	9	19	18-19/3h	13,39
1458	Mai/Jun	3, 4, 6, e 12/6	18	24	9	19	18-19/4h	17,86
1441	Mai/Jun	4, 6 e 10/6	18	24	9	19	18-19/3h	13,39
1033	Jun/Jul	20 e 25/6	18	24	9	19	18-19/2h	11,29
1033	Jun/Jul	26/6/03	9	13	9	19	9-13/4h	36,12
1033	Jun/Jul	26/6/03	9	18	9	19	9-18/9h	81,26
1438	Jun/Jul	27/6/03	9	13	9	19	9-13/4h	28,57
1449	Jun/Jul	25 e 26/6 e 10/7	18	24	9	19	18-19/3h	13,39
1441	Jun/Jul	18/6/03	9	13	9	19	9-13/4h	28,57
1458	Jul/Ago	16 e 28/7	18	24	9	19	18-19/2h	8,93
1270	Jul/Ago	01/08/03	8	24	9	19	9-19/10h	71,43
1457	Ago/Set	10/09/03	18	24	9	19	18-19/1h	4,46
1449	Ago/Set	30/08/03	8	19	9	19	9-19/10h	71,43
1466	Set/Out	24 e 30/09/03	18	24	9	19	18-19/2h	8,93
Total								573,88



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

24. *Estas quantias de 317,28, 1795,45 e 573,88 (com excepção de 125,30 euros referente ao funcionário n.º 1457) foram já repostas pelos funcionários identificados no quadro do número anterior.*
25. *Todo o trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal e feriados foi efectivamente prestado e teve origem em necessidades do serviço acompanhadas e justificadas pelos Vereadores dos pelouros respectivos.*
26. *Tal sucedeu, nomeadamente, em áreas relacionadas com a segurança ou abastecimento de água potável e a saúde pública.*
27. *O acréscimo de trabalho extraordinário e dias de descanso semanal e feriados coincidiu com uma fase em que tinha sido criado o Quartel de Bombeiros (em 2001), o Armazém Municipal e se alargou a área de limpeza e de gestão de remoção de resíduos sólidos urbanos. Também nesta altura a rede de água potável passou a cobrir 80% do Concelho e aumentou o aproveitamento turístico e balnear das suas baías.*
28. *No ano de 2003 havia dois funcionários em situação de licença sem vencimento pelo período de um ano e um funcionário em situação de licença sem vencimento de longa duração.*
29. *Também no ano de 2002 ficou deserto um concurso para a contratação a termo certo de 6 nadadores-salvadores e não foi possível obter a prestação desse serviço através de outras entidades, nomeadamente o SANAS MADEIRA – Associação Madeirense para Socorro no Mar.*
30. *Em 2005 a Câmara Municipal de Santa Cruz celebrou com o SANAS MADEIRA um contrato de prestação de serviços para segurança de duas praias, envolvendo a permanência de 5 nadadores-salvadores, no período de 1 de Junho a 30 de Setembro de 2005, entre as 10 e as 20 horas, pelo valor de 20.608 euros.*
31. *Os Bombeiros Municipais de Santa Cruz, para além do serviço que lhe compete na área do Concelho, prestam funções de 2ª linha no Aeroporto, no Concelho de Machico e na área dos combustíveis.*
32. *Em 2003 o demandado na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz propôs que a autarquia aprovasse a constituição de uma sociedade intermunicipal para prestação de serviços de transporte de doentes, de forma a libertar dessa função o Corpo de Bombeiros Municipais. Esta proposta foi rejeitada por maioria pela Assembleia Municipal.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

33. *Os despachos de 22 de Dezembro de 2003, acima referidos foram preparados pela Chefe de Secção de Recursos Humanos e assinados pelo demandado na convicção de que "para além do permitido por lei" significava contemplar os casos de excepção aos limites máximos por ela fixados.*
34. *Em 2005, após tomar conhecimento dos reparos efectuados pelo Tribunal de Contas, foram alterados os procedimentos relativos ao processamento de horas extraordinárias que ultrapassassem os limites legais.*
35. *Os Serviços Camarários informavam o Vereador responsável da necessidade da realização de trabalho extraordinário ou em dias de descanso semanal e feriados, que fazia chegar ao Presidente da Câmara essa informação, sendo o trabalho e o correspondente pagamento autorizado por este, sem verificação da respectiva legalidade por confiar inteiramente nos serviços.*
36. *A Secção de Pessoal só fazia o processamento da despesa sem controlar se ultrapassava os limites fixados na lei.*
37. *O demandado, Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz desde 1998, conhecia a legislação respeitante à realização, autorização e pagamento de trabalho extraordinário e prestado em dias de descanso semanal e feriados.*

Factos não provados:

Todos os que directa ou indirectamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados, designadamente os referidos nos pontos D8, E3 e 4, F1, 2, 3 e 4 do Requerimento Inicial e artigo 10.º da Contestação, na parte em que refere que o serviço prestado pelo SANAS MADEIRA ficou substancialmente mais oneroso do que as horas pagas aos bombeiros, e artigo 15.º na parte em que se refere que o trabalho não foi autorizado pelo demandado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III – O DIREITO

O recurso, delimitado que o temos pelas conclusões acima transcritas, coloca questões que já foram objecto de análise e decisão deste Plenário e nesta sessão, pelo Acórdão n.º06/07 e que versou sobre recurso de sentença condenatória do Demandado enquanto Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz na gerência de 2002.

Na verdade, a factualidade relevante que justificou a condenação do Demandado é, essencialmente, a mesma destes autos, as infracções em causa são as mesmas e a argumentação expendida pelo Recorrente é, estruturalmente, idêntica.

Assim sendo, não se justifica reproduzir tudo o que aí se decidiu, que se dá, para todos os efeitos aqui como reproduzido, sendo, por isso, suficiente uma sintética abordagem e reprodução dos fundamentos aí expressos.

*

A) A assunção de despesa e a autorização dos pagamentos ao pessoal administrativo e operário



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1. A matéria de facto e a fundamentação dos despachos

O Recorrente impugna a matéria de facto constante dos pontos 4 e 5, que tem como incorrectamente fixada porque, diz-se na conclusão 2, *“como consta dos despachos juntos pelo próprio M^{opo} (...) o demandado fundamentou e explicitou as razões que justificavam o pagamento de horas extraordinárias (...) sem exceder os limites legais”*.

Estará em causa a interpretação que deles faz o despacho de fixação da matéria de facto quando no ponto 4 se considera que *“nenhum dos despachos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário fundamenta expressamente as razões da manutenção ao serviço nem a concreta situação que a tal levou”*.

O Recorrente tem razão no que alega, porquanto é conclusivo e matéria de direito considerar-se fundamentado um despacho: decisivo, ao nível da matéria de facto, é identificar os despachos de que se trata e o seu autor, bem como fixar o seu teor e outros elementos de que dependa a possibilidade de aferir da respectiva conformidade legal.

Assim, visto o disposto nos art^{os} 690^o-A, n.º1-a) e b) e 712^o-n.º1-a) do CPC, pois que os autos fornecem toda a prova relevante, procede-se à remoção dessa parte da matéria de facto, que, porém, não afecta a autoria, a existência e o teor dos despachos e o mais que resulta dos questionados pontos 4 e 5.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ainda sobre a matéria de facto, o Recorrente alega que os pontos n.º3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 " *contêm imprecisões que conduzem a conclusões opostas às tiradas*"- (Conc.5.ª). Mas, não explicita nem desenvolve as alegadas imprecisões, e da leitura daquela matéria não se vislumbra tais deficiências, pelo que não se justificam mais delongas.

Vejamos, então, se os despachos que autorizaram o trabalho extraordinário se adequam às especiais exigências legais: as horas extraordinárias só podem ser autorizadas se os despachos reconhecerem e fundamentarem expressamente a indispensabilidade do serviço - nº 5 do art. 27º do DL 259/98, 18AGO.

Ora, uns não especificam qualquer limite, nem ao nível do número de horas a prestar, nem ao nível da remuneração, outros indicam que a retribuição devida pelo trabalho extraordinário não deve ultrapassar o limite de 1/3 do vencimento e outros admitem que este limite seja excedido.

Os despachos reconhecem apenas que determinados funcionários, em razão do crescimento do concelho e de uma maior exigência na área do ambiente, estão obrigados ao "*exercício de actividade fora do horário normal de serviço*" e, em consequência, autoriza que se lhes paguem horas extraordinárias.

Ora, a fundamentação que consta dos despachos, ficando-se num mero enunciado de generalidades, não permite avaliar da verificação dos pressupostos de que a lei faz depender a autorização do trabalho extraordinário:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- não referenciam a necessidade da prestação do trabalho extraordinário a situações, ou de "acumulação anormal", ou de "acumulação imprevista", ou de "urgência na realização de tarefas especiais não constantes do plano de actividades", do que decorreria, como corolário, a delimitação temporal dessa necessidade;
- descuram a exigência de, nos casos em que se poderia justificar sair dos limites de horas fixados no nº 1 do artº 27º ou dos limites remuneratórios previstos no nº 1 do art. 30º, explicitar essa justificação ao abrigo do nº 5 do art. 27º ou do nº 4 do art. 30º.

Não o tendo feito, os despachos constituíram-se, como o MP bem assinala, em factor de desregramento de remunerações por trabalho extraordinário que, na autarquia, como os factos sugerem, em vez de serem a excepção que, em razão de exigências prementes de serviço, a lei preveniu, passaram a ser a regra que a lei claramente repudia.

- **Assim, improcede a alegação de que a fundamentação constante dos despachos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário se adequava às exigências dos artigos 27.º, 30.º e 33.º do Dec-Lei n.º259/98.**

2. O excesso de remuneração do trabalho extraordinário

A sentença, tendo como suporte fáctico o que consta dos pontos 6 e 7 do despacho de fixação da matéria de facto, dá como violado em relação a 35 funcionários, o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

limite de 1/3 do vencimento previsto no nº 1 do art. 30º do DL 259/98, situações que, como se referiu, deveriam ter sido fundamentadas ao abrigo do nº 4 deste normativo.

O Recorrente contraria este entendimento dizendo que os despachos mandavam respeitar aquele limite e que o ter-se excedido esse limite não é infracção, pois que o limite legal é, não 1/3, mas 60% do vencimento.

Os despachos mandam atender ao limite de 1/3, com excepção de dois datados de 22 de Dezembro de 2003, em que se autoriza o processamento de horas extraordinárias "*para além do permitido por lei aos funcionários afectos aos serviços técnicos da Secção de Águas*"(facto n.º7).

Porque a violação que a sentença censura é ter-se excedido 1/3 do vencimento e não 60%, não tem razão o Recorrente quando afirma que exceder aquele limite não constitui infracção: determinado como estava que o pagamento só era autorizado até 1/3, ultrapassado que foi esse limite, há violação da lei, independentemente de ter sido ou não ultrapassado o limite de 60% .

O Recorrente também não tem razão quando alega inconstitucionalidade, restrita à situação do pessoal operário (em relação ao qual o nº 4 do artº 30º do DL 259/98 não prevê que se ultrapasse, em remuneração por horas extraordinárias, o limite de 1/3 do vencimento), desde logo, porque a sentença não tratou, especificamente, esta categoria de pessoal, como também a violação da lei resulta de não ter existido despacho fundamentado a permitir tratar a situação nesse quadro normativo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Improcedem, pois, as alegações formuladas pelo Recorrente sobre este item.**

3. Os pagamentos realizados e a responsabilidade do demandado

Diz o Recorrente que, se houve pagamentos acima dos limites fixados nos despachos, a responsabilidade é de quem pagou e esse não ficou determinado.

O Recorrente não tem razão, face à matéria de facto provada na 1ª instância.

Na verdade, ficou provado que ao Demandado é imputada não só a assunção da despesa (despachos a autorizar as horas extraordinárias) como também a autorização dos pagamentos - factos n.º5, 6, 7, 10 e, de modo mais rigoroso, mais explícito e mais abrangente, o facto 35, em que se deu como provado que o trabalho e o correspondente pagamento eram, pelo Demandado e ora Recorrente, autorizados, sem verificar a sua legalidade, por confiar inteiramente nos serviços.

- **Improcede, pois, a argumentação deduzida pelo Recorrente sobre esta matéria.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*

B) As remunerações autorizadas, pelos despachos de 12/04/99 e de 30/04/02, e pagas, aos bombeiros.

Relativamente aos bombeiros, partindo dos factos dados como provados, concluiu a sentença ter havido violação dos artºs 23º-n.º1 e 2 do DL 106/02 e 6º-n.º2, 15º-n.º-1, 20º, 26º-n.º1, 27º-n.º1, 30º e 33º-n.º1 do DL 259/98. E decidiu de acordo com os preceitos legais aplicáveis, nenhuma censura havendo a fazer nesta instância, como se passa a demonstrar, ainda que sucintamente, porque os fundamentos estão suficientemente desenvolvidos no Acórdão n.º06 desta data e Secção e que, de novo, se dão como reproduzidos.

I. O enriquecimento ilícito do Município em razão do não pagamento das horas prestadas.

Não procede. O Município recebeu as prestações laborais e despendeu as correspondentes prestações remuneratórias. A multa aplicada ao Demandado, a manter-se, não enriquece o Município, para o qual não reverte e, que mesmo que revertesse, a natureza e os fins dessa sanção não são de molde a induzir qualquer enriquecimento sem causa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II. O acréscimo das tarefas dos bombeiros em razão da localização do aeroporto

Este facto (n.º31), bem como os que se referem ao acréscimo de actividade e de solicitações à Câmara (n.º26 e 27), à falta de três funcionários (n.º28.º) e ao fracasso na constituição de uma sociedade intermunicipal para a prestação de serviços de transporte de doentes (n.º32), não precludem a ilicitude das autorizações e dos pagamentos, os quais, são inequivocamente violadores dos normativos invocados na sentença da 1.ª instância (dec-lei n.º106/02, art.º23.º-n.º1 e 2; dec-lei n.º259/98, art.ºs 20.º, 26.º-n.º1, 27.º-n.º1, 30.º e 33.º)

A factualidade que é invocada foi, e, bem, tida em consideração na sentença, em termos de atenuação da culpa do agente, como consta a fls.27 da mesma.

- **Improcede, pois, a argumentação deduzida pelo Recorrente sobre esta matéria.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III. A actividade dos bombeiros e o seu enquadramento jurídico-funcional

O Recorrente sustenta que a sentença, submetendo-os ao regime previsto no DL 259/98, remete os bombeiros para a condição de meros funcionários públicos, que não são.

Tal argumento não procede. Na verdade esta é matéria que o art. 23º-n.º1 do DL 106/02 cabalmente concretiza ao prever a sujeição dos bombeiros ao "*regime da duração e horário de trabalho da Administração Pública, com a possibilidade de se efectuarem doze horas de trabalho contínuas*", deferindo a regulamentação dos períodos de funcionamento, dos horários e do regime de turnos para o presidente da câmara municipal (nº 2 daquela norma e artºs 6º e 21º do DL 259/98). E, relembra-se, estamos a analisar factos ocorridos na gerência de 2003, pelo que o diploma não podia ser ignorado.

IV. Os despachos do presidente da câmara, a não impugnação deles e a regulamentação exigível

O Recorrente alega que os despachos não foram impugnados e já não podem sê-lo, não podendo ser agora postos em causa os pagamentos à sombra deles realizados. Mas não tem razão. Vejamos:

A não impugnação (administrativa) dos despachos não inviabiliza a acção de responsabilidade em curso, pois que a jurisdição do contencioso administrativo



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e a jurisdição deste Tribunal são independentes, as matérias de que uma e outra conhecem são diferentes.

Assim, o conhecimento das infracções financeiras, deferido que está, pela Constituição, em exclusivo, ao Tribunal de Contas (art. 214º-n.º1-c)), não é prejudicado pelo exercício ou pelo não exercício da jurisdição administrativa e, não sendo iguais os prazos, o haver, alegadamente, precludido o exercício desta, em nada afecta a jurisdição daquele, reunidos que estão os pressupostos processuais de que ela depende.

*

O Recorrente alega, ainda, que, cabendo ao Presidente da Câmara regulamentar os períodos de funcionamento e os horários de trabalho, o que fez com a emissão dos despachos em causa, a legalidade destes estaria assegurada por ter agido no exercício de uma competência própria. Vejamos, então, se procede o argumento:

Por um dos despachos, o de 12/04/99, o Demandado determinou que os bombeiros poderiam funcionar "*em regime de turnos de 24 horas de trabalho e 48 horas de descanso*" (facto n.º11). Pelo outro, o de 30/04/02, determinou que, em razão desse regime de turnos, aos bombeiros passariam a ser processados um subsídio de turno, 1/3 de horas extraordinárias, bem como o acréscimo de 20 horas extraordinárias e ainda o devido pelas "*horas respectivas sempre que haja feriados*".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Como se colhe do parecer do MP, se alguma regulamentação se pode ver nos despachos, à luz do que a lei exige (art^{os} 23^o-n.º2 do DL 106/02 e 6^o-n.º1-a) e b), n.º2 do DL 259/98), ela é incipiente: o 1^o despacho determina que “*em virtude da entrada de novos elementos (...) os mesmos elementos possam funcionar em regime de turnos de 24 horas de trabalho e 48 horas de descanso*”. Isto e nada mais.

Ou seja: é um despacho que devendo fixar o regime de prestação de trabalho dos bombeiros deixa isso ao critério de outrem, que devendo abranger todos os bombeiros apenas se aplica a alguns, que fixa o período de funcionamento (24 horas), mas não o horário de trabalho, que não aprova o número de turnos, que não aprova as escalas e o número de dias consecutivos de trabalho, nem as interrupções em cada turno, nem as mudanças de turno (ver, além das normas citadas, os art^{os} 20^o e 21^o do DL 259/98).

E é invocando o regime desse despacho, insuficiente, à luz da lei, para sequer determinar o montante do subsídio de turno, que o Presidente da Câmara manda processar até 1/3 de horas extraordinárias, bem como um acréscimo de 20 horas extras e ainda as horas respectivas sempre que haja feriados.

A lei prevê (art. 21^o-n.º8 do DL 259/98) que “*a percepção do subsídio de turno não afasta a remuneração por trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal ou complementar (...)*”

Mas uma coisa é não afastar, outra é fazer decorrer do regime de turnos essas remunerações.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Qualquer delas, sem a mínima justificação. Mais: no caso dos feriados, sem a consideração do limite imperativo fixado no nº 1 do art. 33º do DL 259/98. No caso do 1/3 e das 20 horas extra acima de 1/3, sem a consideração, respectivamente, dos pressupostos que permitiriam exceder os limites previstos no art. 27º ou os previstos no art. 30º.

E, em todos os casos, sem mostrar que as necessidades do serviço imperiosamente requeriam tais prestações, por acumulação anormal ou imprevista de trabalho ou por situações de urgência, pressupostos que sugerem o carácter excepcional, que não normal ou regular, do trabalho extraordinário (art. 26º-n.º1 do DL 259/98), de que é corolário a injunção aos dirigentes, no art. 35º, de "*deverem limitar ao estritamente indispensável a autorização*" de trabalho extraordinário e em dias de feriado, prevendo-se, o que excede o objecto deste recurso, a reposição dos abonos indevidos pela qual solidariamente respondem os dirigentes.

Daí que a sentença não conheceu nem tinha que conhecer do regime de disponibilidade permanente dos bombeiros pois que a assunção da despesa e a autorização dos pagamentos que estão em causa, vistos o objecto da acção, os despachos questionados e os factos provados, não decorrem de trabalho prestado nesse regime.

- **Improcede, pois, a argumentação deduzida pelo Recorrente sobre esta matéria.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*

C) A culpa, a dispensa de pena e a graduação das sanções

Como ficou provado na 1.^a instância, o Demandado, conhecendo a lei e sabendo interpretá-la, podendo promover a adequação à lei das propostas que lhe eram feitas pelos Serviços e constituir-se num travão delas quando se lhe afigurassem imoderadas, assegurando que as necessidades de trabalho extraordinário fossem correctamente estabelecidas, limitava-se a dar sequência ao que lhe era proposto, sem verificar a legalidade da despesa, controlo que a secção de pessoal igualmente omitia (factos 35, 36, 37).

Ou seja: o presidente em vez de, dentro dos poderes de hierarquia e de fiscalização que lhe estavam atribuídos, controlar e disciplinar os Serviços, tornou-se ele próprio, pelas suas omissões e actos, factor de consolidação e de impulso do desregramento que imperava nessas matérias.

Em suma: os factos mostram que, em matérias a requererem cuidado e rigor, o dirigente agiu com grande ligeireza e desconsideração pelo regime legal que lhe cabia preservar.

Por isso e pelo mais que a sentença com sentido de equilíbrio ponderou, entendemos ser correcta a conclusão de que o Demandado não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias estava obrigado não merecendo, outrossim, censura a circunstância de se ter tomado em conta a sua formação de advogado, a qual, fazendo supor uma capacidade maior de compreensão dos dispositivos legais, torna menos compreensível a violação deles.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Recorrente tem razão quando sustenta que “*não se pode punir o agente como advogado*”. De facto, o que está em causa são ilícitos que ele praticou por não ter agido de acordo com as obrigações legais a que estava adstrito em razão do cargo de presidente da câmara.

Mas tratando-se de saber se ele estava ou não em condições de agir nessa conformidade, o Tribunal, pois que “está aqui verdadeiramente em causa um critério subjectivo e concreto, ou individualizante, que deve partir do que seria razoavelmente de esperar de um homem com as qualidades e capacidades do agente” (apud FIGUEIREDO DIAS, com sublinhado nosso, citação que o Recorrente faz nas suas alegações), entendeu, e bem, entre outros elementos, atender às capacidades que a formação de advogado lhe permitiu adquirir.

Ao invés de ferir o princípio da igualdade, o tribunal preservou-o.

Também, vistas a natureza dos ilícitos, a sua gravidade, o grau de culpa e as exigências de prevenção, relativamente a condutas que, potenciando ou induzindo o agravamento da despesa pública, não apelam à benevolência, entendemos, na linha do que prevaleceu na sentença, que aplicando sanções a raiar os mínimos legais, o julgador usou de brandura que baste, não se justificando usar da faculdade de relevar ou reduzir as responsabilidades.

Depõe no mesmo sentido, aspecto que, não estando posto em causa, nos é dado observar, que cada uma das infracções compreende a prática de factos múltiplos, abrangendo um número considerável de funcionários, traduzindo a violação, reiterada, de múltiplas normas legais, situações a que o tribunal achou por bem dar tratamento unitário, entendimento que, prejudicando o cúmulo real de ilícitos, objectivamente redundou em favor do Demandado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV- DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juizes da 3^a Secção, em Plenário, acordam em:

- Julgar improcedente o recurso e, em consequência, confirmar a sentença condenatória do Recorrente proferida em 1^a instância;

São devidos emolumentos (artº 16º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio)

Notifique.

Lisboa, 18 de Dezembro de 2007

Relator: Cons. Morais Antunes

Cons. Amável Raposo

Cons. Ernesto Cunha