



SENTENÇA Nº 19/2012

(Processo n.º 2 JRF/2012)

Descritores: Membros dos gabinetes de apoio pessoal nos municípios/trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados/ (in)constitucionalidade do n.º 5 do artigo 74.º da Lei 169/99.

Sumário:

1. Os membros dos gabinetes de apoio pessoal nos municípios não podem beneficiar de qualquer suplemento remuneratório, a título de trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, atento o disposto no n.º 5 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99, de 18/09;
2. A interpretação supra não viola o artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da CRP.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)



SENTENÇA Nº 19/2012

(Processo n.º 2JRF/2012)

1. Relatório.

1.1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º nº 2, 58º nº3, 61º n.º 1, 65.º n.º 1, al. b) 2 e 5, 67.º, n.º 2 e 89º e seguintes da Lei nº 98/97 de 26/08 (LOPTC), veio requerer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória, de **Guilherme Manuel Lopes Pinto**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, durante os exercícios/anos de responsabilidade de 2006 e 2007.

Para tanto, e em síntese, alega:

- *O Demandado supra identificado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, nas gerências de 2006 e 2007, autorizou a prestação e o pagamento de trabalho extraordinário em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados aos membros do seu gabinete de apoio pessoal, Sr. Jorge Fortuna Pacheco Sousa, chefe de gabinete – no montante global de € 13.421,26, Sra. D. Maria Lurdes Alves Costa, adjunta, no montante global de € 8.913,47, e ao Sr. Pedro Manuel Santos Reis Cruz Rocha, adjunto no montante global de € 636,80.*
- *Os referidos membros do gabinete de apoio pessoal gozavam de isenção de horário de trabalho, pelo que não lhes era devido qualquer suplemento remuneratório por horas extraordinárias, por força do disposto nos artigos 24º nº 1, do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, 74º nº 5 e 6 da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro (Lei das Autarquias Locais – LAL) e 8º nº 2 do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho;*



- *Quer as prestações de trabalho extraordinário, quer os respetivos pagamentos, atrás indicados, foram autorizados pelo Demandado mediante despachos, muitos dos quais sem data, exarados nas respectivas folhas de previsão e ponto;*
- *A despesa pública, autorizada e paga, nos termos atrás descritos é, pois, ilegal, por violação dos artigos 24º nº 1 do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, 74º nº 5, 61º e 95º nº 2 da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com referência ao artigo 8º nº 2 do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho;*
- *Ao atuar da forma descrita, o Demandado não agiu com o cuidado, a atenção e a prudência que lhe eram exigíveis, como ordenador de despesa pública e na especial qualidade e responsabilidade em que o fez, podendo e devendo atuar conforme à legalidade vigente, o que não sucedeu por sua culpa exclusiva.*
- *Nesta conformidade, praticou o Demandado, Guilherme Manuel Lopes Ponto, a título de negligência, e na forma continuada, uma infração financeira prevista e punida nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com referência aos artigos 24º nº 1 do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, 74º nº 5, 61º e 95º nº 2 da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com referência ao artigo 8º nº 2 do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho, então vigente.*

Termos em que pede a condenação do Demandado na multa de 25 (vinte e cinco) Unidades de Conta Processual (UCP=96 euros), a que corresponde 2.400,00 euros.

1.2. O Demandado contestou, alegando, em síntese, o seguinte:

- *A responsabilidade financeira sancionatória pressupõe e exige a verificação dos requisitos legais adequados e necessários para o preenchimento do conceito legal de infração;*
- *O que, in casu, não ocorre;*
- *A Lei 98/97, de 26/08, vulgo, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, já revogada, conferia a este órgão o poder de aplicar multas pela*



violação das normas em situações de assunção, autorização de pagamentos.

- *Poder este que não sofre, como é óbvio, qualquer tipo de contestação.*
- *Sucedem, no entanto, que o exercício funcional supra referido, depende da concreta violação de normas legais, que, no caso presente, se identifica com os artigos 24.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 259/98, 74, n.º 5, 61.º e 95.º, da Lei 169/99, por remissão para o artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 262/88;*
- *A situação em causa não é subsumível ao disposto no artigo 74.º, n.º 5, da Lei 169/99, porquanto: (i) a compensação financeira atribuída pela prestação de trabalho em causa não se consubstancia em qualquer gratificação ou abono suplementar; (ii) também não se trata de trabalho extraordinário, tal como o mesmo é definido no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 259/98;*
- *Do que se trata é de trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados (artigo 33.º do DL 259/98);*
- *O descanso semanal, descanso complementar e o descanso em feriados assenta na mesma matriz: o direito ao repouso e ao lazer;*
- *É um direito com consagração constitucional (artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da CRP);*
- *Importa, pois conjugar os seguintes direitos e princípios: o direito ao repouso e lazer; o limite máximo da jornada de trabalho; o princípio da justa remuneração.*
- *Da concatenação dos sobreditos direitos e princípios resulta (...) que o trabalho prestado fora do período normal de trabalho diário ou semanal ou fora do horário de trabalho, com afectação clara do direito ao repouso e aos lazeres, impõe uma remuneração acrescida referentemente à remuneração base atribuída.*
- *Nem pode deixar de ser de outro modo. A adopção da tese oposta acarretaria a prestação de trabalho gratuito.*
- *Os membros do gabinete de apoio pessoal ao contestante prestaram o trabalho em causa, em dias de descanso semanal, complementar e feriados, sem que, em circunstância alguma, lhes fosse proporcionado o gozo de folgas ou de descanso complementar.*



Tribunal de Contas

- *Pelo que adquiriram o direito à remuneração que lhes foi atribuída.*
- *A aplicação do artigo 74.º, n.º 5, da Lei 169/99, de 18/09, no sentido perfilhado na acusação, de impeditivo das remunerações atribuídas é materialmente inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da CRP.*

Sem prescindir,

Da falta de requisitos da infracção.

- *O Demandado não tem formação e conhecimentos actualizados na matéria relativa à legislação sobre duração e horário de trabalho na A.P. e respectivas remunerações, a qual tem sido objecto de várias alterações;*
- *Daí que só os técnicos que lidam diariamente com tais matérias, delas podem ter conhecimento;*
- *O Município de Matosinhos conta com uma Direcção Municipal de Administração e Finanças, da qual faz parte o Departamento de Recursos Humanos;*
- *Este é dirigido pela Exma. Senhora Dra. Cristina Maria Magalhães Andrade Espassandim;*
- *Trata-se de pessoa que obteve uma licenciatura em direito;*
- *Além disso, há mais de 10 anos, fez uma pós-graduação em Direito Administrativo e Administração Pública;*
- *Dirige o Departamento de Recursos Humanos há vários anos;*
- *O Demandado deposita toda a confiança funcional e técnica nesta colaboradora;*
- *Por isso, lhe solicitou a análise da viabilidade legal de pagamento das remunerações controversas;*
- *Sendo que esta teve o cuidado de estudar o assunto profundamente;*
- *Além disso teve a especial diligência de contactar a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte, que através dos técnicos jurídicos, exprimiu o parecer oral no sentido de o regime de isenção de horário de trabalho dos membros do gabinete de apoio pessoal ao presidente da câmara ser idêntico ao do pessoal dirigente dos serviços e*



organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado, pelo que o direito ao fim de semana era um direito com tutela constitucional, sendo “ipso facto” devida a remuneração do trabalho prestado nesses dias;

- *Finalmente, a dita Diretora apoiou-se em parecer sobre o assunto proferido pela Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, junto aos autos;*
- *A Diretora do Departamento dos Recursos Humanos transmitiu ao contestante a informação da legalidade dos pagamentos em questão;*
- *Informação na qual confiou plenamente, adoptando-a;*
- *Até porque não dispunha de quaisquer outros elementos que apontassem em sentido oposto;*
- *Perante a informação de que dispunha, o contestante não representou a possibilidade de violação de lei, com os pagamentos que autorizou;*
- *O pagamento controvertido e que está na origem da imputação da infracção ao contestante assenta na problemática da interpretação de algumas normas legais;*
- *A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico em vigor configuram ciência subjetiva e não exata.*
- *Sendo, por isso, passível de conclusões divergentes ou até antagónicas, como sucede muitas vezes;*
- *O contestante não agiu com qualquer culpa, no domínio da negligência.*

Termos que deve ser absolvido.

1.3. O Tribunal é competente. Não existem nulidades, exceções ou outras questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

1.4. Procedeu-se a julgamento, tendo-se apurado a matéria de facto que no ponto 2.1. se transcreve.



2. Fundamentação.

2.1. Factos provados:

A) O Demandado *Guilherme Manuel Lopes Pinto*, na qualidade de *Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos*, nas gerências de 2006 e 2007, autorizou a prestação e o pagamento de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados aos membros do seu gabinete de apoio pessoal, *Jorge Fortuna Pacheco Sousa*, chefe de gabinete – no montante global de € 13.421,26, *Maria Lurdes Alves Costa*, adjunta, no montante global de € 8.913,47, e *Pedro Manuel Santos Reis Cruz Rocha*, adjunto, no montante global de € 636,80.

B) A ***Jorge Fortuna Pacheco de Sousa***, chefe de gabinete de apoio pessoal do Presidente da CM, foram efetuados os seguintes pagamentos:

- Em Janeiro de 2006, foi efetuado o pagamento de 35 horas de trabalho, no montante de € 1.190,48, prestado em sábados e domingos de Novembro e Dezembro de 2005 (dias 12, 13, 20 e 26 de Nov. e 8, 10, 11, 17 e 18 de Dez.);
- Em Fevereiro de 2006, foi efetuado o pagamento de 19 horas de trabalho no montante de € 639,70, prestado em sábados e domingos de Janeiro de 2006 (dias 7, 8, 14, 15, 21, 28 e 29);
- Em Março de 2006, foi efetuado o pagamento de 20 horas de trabalho no montante de € 698,75, prestado em sábados de Fevereiro de 2006 (dias 4, 11 e 18);
- Em Abril de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábados de Março de 2006 (dias 11, 18 e 25);
- Em Maio de 2006, foi efetuado o pagamento de 20 horas de trabalho no montante de € 681,18, prestado em sábados de Abril de 2006 (dias 8, 22 e 29);
- Em Junho de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábados e domingo de Maio de 2006 (dias 20, 21 e 27);
- Em Julho de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábados de Junho de 2006 (dias 3, 10 e 24);
- Em Agosto de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 681,18, prestado em sábados de Julho de 2006 (dias 8, 15 e 22);



Tribunal de Contas

- *Em Outubro de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábados e domingo de Agosto de 2006 (dias 5, 26 e 27);*
- *Em Novembro de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábados de Outubro de 2006 (dias 14, 21 e 28);*
- *Em Dezembro de 2006, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábados de Novembro de 2006 (dias 4, 18 e 25);*
- *Em Janeiro de 2007, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,65, prestado em sábado e domingos de Dezembro de 2006 (dias 10, 16 e 17);*
- *Em Fevereiro de 2007, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,89 efetuado em sábados e domingo de Janeiro de 2007 (dias 7, 13 e 20);*
- *Em Março de 2007, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,89, prestado em sábados e domingo de Janeiro de 2007 (dias 3, 10 e 17);*
- *Em Abril de 2007, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714,89, efetuado em sábados e domingo de Março de 2007 (dias 4, 17 e 24);*
- *Em Maio de 2007, foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho no montante de € 714, 89, prestado em sábados e domingo de Abril de 2007 (dias 1, 14 e 21);*
- *Em Junho de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 953,19, prestado em sábados, domingo e feriado de Maio de 2007 (dias 5, 13, 19 e 20);*

C) A Maria de Lurdes Alves Costa, adjunta do Presidente da CM, foram efetuadas os seguintes pagamentos

- *Em Agosto de 2006, foi efetuado o pagamento de 14 horas de trabalho no montante de € 1. 273,12, prestado em domingos de Junho de 2006 (dias 18, 22 e*



Tribunal de Contas

25) e de 28 horas de trabalho efetuado em sábados e domingos de Julho de 2006 (dias 2, 8 e 29);

- Em Setembro de 2006, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 848,75, prestado em sábados e domingos de Agosto de 2006 (dias 5, 6, 26 e 27);

- Em Novembro de 2006, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 848,75;

- Em Dezembro de 2006, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 848,75, prestado em sábados de Novembro de 2006 (dias 4, 11, 18 e 25);

- Em Janeiro de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 848,75, prestado em sábados, domingo e feriado de Dezembro de 2006 (dias 3, 8, 9 e 10);

- Em Fevereiro de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 849,07, prestado em sábados de Janeiro de 2007 (dias 6, 13, 20 e 27);

- Em Março de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 849,07, prestado em sábados e domingo de Fevereiro de 2007 (dias 10, 17, 24 e 25);

- Em Abril de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho prestado em sábados e domingo de Março de 2007 (dias 4, 18, 24 e 25);

- Em Maio de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho no montante de € 849,07, prestado em sábados e domingo de Abril de 2007 (dias 1, 14, 21 e 28);

- Em Junho de 2007, foi efetuado o pagamento de 28 horas de trabalho, no montante de € 849,07, prestado em sábados e domingo de Maio de 2007 (dias 5, 13, 19, 20 e 26);

D) Em Maio de 2007, a **Pedro Manuel Santos Reis Cruz Rocha foi efetuado o pagamento de 21 horas de trabalho, no montante de € 636,80, prestado em sábados de Abril de 2007 (dias 14, 21 e 28);**



Tribunal de Contas

E) Quer as prestações de trabalho quer os respectivos pagamentos foram autorizados pelo Demandado mediante despachos exarados nas folhas de previsão e de ponto, muitos dos quais sem data.

F) Por ter dúvidas sobre a possibilidade de pagamento do trabalho prestado por aqueles técnicos aos sábados, domingos e dias feriados, o Demandado solicitou à Directora do Departamento de Recursos Humanos, Cristina Maria Magalhães Andrade Espassandim, opinião verbal sobre a viabilidade de tal pagamento ser efectuado;

G) A referida Directora, licenciada em Direito desde 1992, estudou o assunto, e porque a questão se lhe não afigurou isenta de dúvidas, telefonou para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte no sentido de colher informação técnica sobre a questão em causa;

H) No referido telefonema, foi-lhe dito, por uma jurista da CCDR, que o regime aplicável aos membros dos GAP era idêntico ao do pessoal dirigente, e que sendo o direito ao fim de semana um direito legalmente consagrado era-lhes devido a remuneração do trabalho prestado nesses dias;

I) A Câmara Municipal de Palmela, em 15MAR2000, formulou à Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, um “Pedido de esclarecimento” nos seguintes termos:

“De acordo com a redacção do n.º 5 do artigo 74.º da Lei 169/99 de 18/9 os membros dos gabinetes de apoio pessoal não poderão receber remuneração por trabalho extraordinário, entendendo-se este como o que é prestado nos dias de semana de trabalho e se estende para além do horário de trabalho. Ora de acordo com a redacção do preceito legal a prestação abrangerá também o trabalho suplementar, entendendo-se este como aquele que é prestado nos dias de descanso semanal, conforme destrição efectuada nos artigos 25.º e 33.º do Decreto-Lei n.º259/98 de 18/8, já que naquele estamos perante uma enumeração meramente exemplificativa?”.



Tribunal de Contas

(vide doc. de fls. 101 e 102 do Vol. I do processo instrutor);

J) *Na sequência do referido “Pedido de esclarecimento”, a Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, em OUT2000, esclareceu a Câmara Municipal de Palmela de que:*

“De acordo com a interpretação levada a cabo por esta CCR, o n.º 5 do artigo 74.º da Lei 169/99, de 18 de Setembro, não inclui as prestações referentes ao trabalho prestado em dia de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados”;

K) *Em face dos factos referidos nas alíneas H) a J), a referida Diretora informou o Demandado de que, de acordo com os elementos por si recolhidos, era de opinião de que a remuneração pelo trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados, sendo necessária, era, também, devida;*

L) *A informante em causa era Diretora do Departamento de Recursos Humanos da Câmara Municipal de Matosinhos desde 28AGO2005. Anteriormente tinha exercido as seguintes funções: (i) Técnica Superior (jurista) nos Serviços Municipais de Água e Saneamento da CMM, cargo que exerceu durante quase 10 anos; e (ii) Chefe de Divisão da Área de Recursos Humanos da CMM, cargo que exerceu até ser nomeada Diretora do Departamento de Recursos Humanos da mesma edilidade;*

M) *O Demandado tinha confiança funcional e técnica na referida Diretora;*

N) *O Demandado é licenciado em Direito;*

O) *O Demandado atuou convicto de que a autorização da prestação e pagamento de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados, era conforme às normas aplicáveis;*

P) *O Demandado Guilherme Manuel Lopes Pinto, nos períodos de responsabilidade de 2006.01.01 a 2006.12.31 e de 2007.01.01 a 2007.12.31,*



auferiu a remuneração líquida anual de, respetivamente 40.012,78 euros e 40.180,26 euros, a que corresponde a remuneração líquida mensal de € 2.870,18.

2.2. O DIREITO.

2.2.1. Da interpretação do n.º 5 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, bem como da sua alegada inconstitucionalidade, quando interpretado no sentido de abranger o trabalho prestado pelos membros dos gabinetes de apoio pessoal em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, por tal interpretação violar a alínea d) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP.

A)

O artigo 74.º da Lei n.º 169/99, sob a epígrafe “*Estatuto dos membros dos gabinetes de apoio pessoal*”, dispõe o seguinte:

1- A remuneração do chefe de gabinete de apoio pessoal nos municípios de Lisboa e Porto corresponde aos vencimentos dos chefes dos gabinetes dos membros do Governo e, nos restantes municípios, corresponde a 90% da remuneração que legalmente cabe aos vereadores em regime de tempo inteiro da câmara municipal em causa, com direito aos abonos genericamente atribuídos para a função pública.

2- A remuneração dos adjuntos e dos secretários corresponde a 80% e 60%, respetivamente, da que legalmente cabe aos vereadores em regime de tempo inteiro da câmara municipal em causa, com direito aos abonos genericamente atribuídos para a função pública.

3- Os membros dos gabinetes de apoio pessoal são nomeados e exonerados pelo presidente da câmara municipal, sob proposta dos vereadores no caso do n.º 2 do artigo anterior, e o exercício das suas funções cessa igualmente com a cessação do presidente ou dos vereadores que apoiem.



Tribunal de Contas

4- O pessoal referido, que for funcionário da administração central ou local, é provido em regime de comissão de serviço, com a faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos lugares de origem.

5- Os membros dos gabinetes de apoio pessoal não podem beneficiar de quaisquer gratificações ou abonos suplementares não previstos na presente disposição, nomeadamente a título de trabalho extraordinário.

6- Aos membros dos gabinetes de apoio pessoal referidos nos números anteriores é aplicável, em matéria de recrutamento, competências, garantias, deveres e incompatibilidades, o regime relativo ao pessoal dos gabinetes dos membros do Governo, com as adaptações constantes deste artigo e do artigo anterior e as inerentes às características do gabinete em que se integram.

Aos membros dos Gabinete de Apoio Pessoal (GAP) sempre foi reconhecido um estatuto específico, no âmbito da organização e funcionamento dos Serviços Municipais.

Assim, e no que se refere à questão *sub judice*, dispunha o **artigo 8.º n.º 4 do DL n.º 116/84**, de 06/04:

Os membros do gabinete (...) não podem beneficiar de quaisquer gratificações ou abonos suplementares, nomeadamente trabalho extraordinário.

Com a **Lei n.º 44/85, de 13/09**, foi, entre o mais, eliminada a palavra “nomeadamente”, passando o artigo 8.º, n.º 4, a dispor o seguinte:

Os membros do gabinete não podem beneficiar de quaisquer gratificações atribuídas a título de trabalho extraordinário.



Tribunal de Contas

Com a **Lei n.º 96/99, de 17/07**, foi alterado o artigo 8.º, mantendo-se, no entanto, a redação do referido comando normativo - vide **artigo 8.º, n.º 5**.

Com a **Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro**, com as alterações da Lei n.º 5-A/2002, de 11/01¹, retomou-se, no essencial, a redação do disposto no artigo 8.º, n.º 4, do DL 116/84, na redação primitiva, introduzindo-se, de novo, a palavra nomeadamente, conforme se pode ver do n.º 5 do artigo 74.º.

Quer isto dizer o seguinte:

- O legislador da Lei n.º 169/99, ao ter retomado a redação do DL n.º 116/84, exprimiu a vontade clara de que os membros dos gabinetes de apoio pessoal não possam beneficiar de quaisquer gratificações ou abonos suplementares, nomeadamente a título de trabalho extraordinário, ficando, no entanto, excecionados os abonos genericamente atribuídos à função pública (vide nºs 1 e 5 do artigo 74.º).
- Com a retoma da redação daquele outro diploma, na qual se exemplifica o acréscimo remuneratório a título de trabalho extraordinário, como um dos acréscimos a que os membros dos gabinetes de apoio pessoal não podem aceder, quis-se apenas dar um exemplo de suplemento remuneratório, e não limitar a proibição aí ínsita ao trabalho extraordinário;

¹Esta Lei estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias, assim como as respetivas competências, revogando os anteriores diplomas legais.



B)

Vejamos, agora, qual a *ratio* que presidiu à feitura de tal comando normativo, ou seja, por que razão é vedado atribuir aos membros dos gabinetes de apoio pessoal “*quaisquer gratificações ou abonos suplementares*” não previstos no artigo 74.º da Lei n.º 169/99, “*nomeadamente a título de trabalho extraordinário*”, ao invés do que acontece com os trabalhadores da Administração Pública.

O regime remuneratório específico previsto no artigo 74.º da Lei 169/99 justifica-se por várias ordens de razão, a saber:

- São pessoas nomeadas e exoneradas pelo presidente da câmara Municipal, sob propostas dos vereadores no caso do n.º 2 do artigo 73.º da mesma Lei – vide n.º 3 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99;
- O exercício das suas funções cessa com a cessação de funções do presidente ou dos vereadores que apoiem – vide n.º 3 do artigo 74.º, da Lei n.º 169/99;
- Desempenham, por isso, cargos de confiança política, de natureza não permanente e livremente amovíveis;
- Não adquirem, por via da nomeação e exercício daquelas funções, a qualidade de funcionários públicos ou sequer de simples agentes administrativos, pois não estão integrados no quadro da freguesia ou do município, nem possuem características de profissionalidade e de permanência²;
- Estão isentos de horário de trabalho - vide n.º 4 e 6 do artigo 74.º da Lei 169/99 e n.º 2 do artigo 8.º do DL n.º 262/88;

² Vide Acórdão do STA, in proc. 044832, de 25Mai99.



- Daí que as suas remunerações sejam fixadas tomando por referência uma determinada percentagem da remuneração que legalmente couber aos vereadores a tempo inteiro da câmara municipal respetiva (em geral, 90% ou 80%) – vide nºs 1 e 2 do artigo 74.º da Lei 169/99;
- Ou seja, têm direito a uma retribuição parametrizada em função da especificidade do seu estatuto, a que não é alheia a intenção de, por via do quantitativo remuneratório que lhes é fixado³, compensá-los pela incomodidade resultante de uma maior disponibilidade, resultante do facto de estarem isentos de horário de trabalho, e de não poderem beneficiar de quaisquer gratificações ou abonos suplementares, nos termos supra referidos.

C)

Mas será que, na previsão do referido preceito legal, também se deverá considerar incluída a proibição de os membros dos gabinetes de apoio pessoal poderem beneficiar de qualquer acréscimo remuneratório por trabalho prestado em dias de descanso semanal, complementar e em dias feriados?

A nosso ver, a resposta só poderá ser positiva.

Para tanto, aduzimos os seguintes argumentos:

1 – Os membros dos gabinetes de apoio pessoal, como já referimos, não podem beneficiar de qualquer acréscimo remuneratório a título de trabalho extraordinário;

³ A remuneração corresponde a uma percentagem substancial da que legalmente couber aos vereadores a tempo inteiro (em geral 90% ou 80%).



2 – Aquele foi o exemplo escolhido pelo legislador, talvez por ser um dos mais comuns, como um dos abonos suplementares de que aqueles não podem beneficiar;

3 – Os acréscimos remuneratórios pagos aos trabalhadores da Administração Pública por trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, e por trabalho prestado a título de trabalho extraordinário, são, ambos, qualificados como suplementos, e têm, ambos, como objetivo remunerar as condições específicas em que o trabalho é prestado ou as particularidades que envolvem a sua execução – vide artigo 11.º do DL 353-A/89, de 16/10, e artigo 19.º, n.º 1, al. a), do DL 184/89, de 02/06;

4- O primeiro⁴ destina-se a compensar o sacrifício imposto ao trabalhador que se vê obrigado a executar o seu trabalho num dia em que, por força da lei, do horário fixado ou do exercício de um direito, não estava vinculado ao dever de assiduidade; o segundo⁵ destina-se a compensar o sacrifício imposto ao trabalhador que se vê obrigado a executar o seu trabalho para além da sua jornada diária de trabalho; ambos implicam o sacrifício do direito ao repouso (artigo 59.º, n.º 1, alínea d) da CRP);

5- Estamos, por isso, perante acréscimos remuneratórios que, tendo a mesma natureza – suplementos – têm também características idênticas, designadamente por radicarem na mesma tutela constitucional, ou seja, no direito ao repouso (artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da CRP).

⁴ O trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados.

⁵ O trabalho prestado a título de trabalho extraordinário.



Podemos, assim, concluir o seguinte:

- Atenta a isenção de horário de trabalho de que gozam os membros dos gabinetes de apoio pessoal, o seu estatuto específico --- designadamente no que se refere às remunerações que aí lhes são fixadas, bem como ao facto de desempenharem cargos de confiança política, de natureza não permanente e livremente amovíveis --- a que acresce a letra do n.º 5 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99 --- que proíbe aqueles de poderem beneficiar de quaisquer outras gratificações ou abonos suplementares não previstos no artigo 74.º, “*nomeadamente a título de trabalho extraordinário*” --- afigura-se-nos, claro, que a intenção do legislador foi a de incluir no âmbito do comando proibitivo a possibilidade daqueles também poderem beneficiar de qualquer suplemento remuneratório a título de trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, que, de resto, tem a mesma natureza jurídica daquele outro – o relativo a trabalho extraordinário – e assenta na mesma tutela constitucional, ou seja, na alínea d) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP.

D)

Mas será que a interpretação supra referida é compatível com o disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da CRP?

A alínea d) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP, sob a epígrafe “*Direitos dos trabalhadores*”, dispõe que todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião,



Tribunal de Contas

convicções políticas ou ideológicas, têm direito “*Ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas*”.

Em causa, está, segundo o Demandado, o direito ao repouso dos beneficiários do suplemento remuneratório por trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, que, não tendo daquele direito usufruído, têm direito ao acréscimo remuneratório respetivo.

Afigura-se-nos, porém, o Demandado carece de razão.

Para tanto, aduzimos os seguintes argumentos, a saber:

1 - O direito ao repouso é um direito fundamental de todo e qualquer trabalhador;

2 - O direito ao repouso, ou até ao descanso semanal, não é violado pelo facto de não se beneficiar do mencionado acréscimo remuneratório, já que o direito ao repouso e o eventual direito ao referido acréscimo têm *ratios* diferentes; o primeiro destina-se a que o trabalhador recupere física e psicologicamente do esforço despendido no decurso da sua atividade laboral, e o segundo destina-se a compensar o trabalhador pelo sacrifício de ter de executar o seu trabalho num dia em que, por força da lei, do horário fixado ou do exercício de um direito, não estava vinculado ao dever de assiduidade;

3 – Daí que o referido acréscimo remuneratório não seja, nem possa ser, a contrapartida do sacrifício do direito ao repouso, que, de resto, é inviolável, só podendo ser restringido quando se pretenda salvaguardar



outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e apenas na medida do necessário (artigo 18.º, n.º 2, da CRP);

4- Ou seja, não é pelo facto de os beneficiários daquele suplemento remuneratório não terem beneficiado do direito ao repouso e ao descanso semanal⁶ - facto que não ficou provado - que estes adquirem direito àquele suplemento; o que aqueles teriam direito era de recuperar física e psicologicamente do esforço despendido pelo trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados.

Improcede, em consequência, a referida inconstitucionalidade.

2.2.2. Da ilicitude.

O Demandado autorizou o pagamento de acréscimos remuneratórios aos membros do seu gabinete pessoal por trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, conforme se pode ver das alíneas A) a E) do probatório.

Ora, como se referiu no **2.2.1**, os membros dos gabinetes de apoio pessoal não podiam auferir aqueles acréscimos remuneratórios, pelas razões que, aqui, nos dispensamos de reproduzir.

Temos, assim, que o Demandado, ao ter autorizado a prestação e o pagamento de trabalho nos mencionados dias, incorreu na violação do

⁶ Anote-se que o direito ao descanso semanal é coisa diferente do direito ao(s) dia(s) de descanso semanal



Tribunal de Contas

disposto no artigo 74.º, n.º 5, da Lei 169/99, de 18 de Setembro, e, por esta via, do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

Praticou, por isso, o ilícito financeiro por que vem acusado.

2.2.3. Da culpa.

A factualidade relevante para estes efeitos é a que se segue:

- Por ter dúvidas sobre a possibilidade de pagamento do trabalho prestado por aqueles técnicos aos sábados, domingos e dias feriados, o Demandado solicitou à Diretora do Departamento de Recursos Humanos, Cristina Maria Magalhães Andrade Espassandim, opinião verbal sobre a viabilidade de tal pagamento ser efetuado – vide **alínea F)** do probatório;
- A referida Diretora, licenciada em Direito desde 1992, estudou o assunto, e porque a questão se lhe não afigurou isenta de dúvidas, telefonou para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte no sentido de colher informação técnica sobre a questão em causa – vide **alínea G)** do probatório;
- No referido telefonema, foi-lhe dito, por uma jurista da CCDR, que o regime aplicável aos membros dos GAP era idêntico ao do pessoal dirigente, e que sendo o direito ao fim de semana um direito legalmente consagrado era-lhes devido a remuneração do trabalho prestado nesses dias – vide **alínea H)** do probatório;
- A Câmara Municipal de Palmela, em 15MAR2000, formulou à Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, um “Pedido de esclarecimento” nos seguintes termos:
“De acordo com a redação do n.º 5 do artigo 74.º da Lei 169/99 de 18/9 os membros dos gabinetes de apoio pessoal não poderão receber remuneração por trabalho extraordinário, entendendo-se este como o que é prestado nos



*dias de semana de trabalho e se estende para além do horário de trabalho. Ora de acordo com a redação do preceito legal a prestação abrangerá também o trabalho suplementar, entendendo-se este como aquele que é prestado nos dias de descanso semanal, conforme destrição efetuada nos artigos 25.º e 33.º do Decreto-Lei n.º259/98 de 18/8, já que naquele estamos perante uma enumeração meramente exemplificativa?” – vide **alínea I)** do probatório;*

- Na sequência do referido “Pedido de esclarecimento”, a Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, em OUT2000, esclareceu a Câmara Municipal de Palmela de que:

“De acordo com a interpretação levada a cabo por esta CCR, o n.º 5 do artigo 74.º da Lei 169/99, de 18 de Setembro, não inclui as prestações referentes ao trabalho prestado em dia de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados” – vide **alínea J)** do probatório;

- Em face dos factos referidos nas alíneas H) a J), a referida Diretora informou o Demandado de que, de acordo com os elementos por si recolhidos, era de opinião de que a remuneração pelo trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e feriados, sendo necessária, era, também, devida – vide **alínea K)** do probatório;
- A informante em causa era Diretora do Departamento de Recursos Humanos da Câmara Municipal de Matosinhos desde 28AGO2005. Anteriormente tinha exercido as seguintes funções: (i) Técnica Superior (jurista) nos Serviços Municipais de Água e Saneamento da CMM, cargo que exerceu durante quase 10 anos; e (ii) Chefe de Divisão da Área de Recursos Humanos da CMM, cargo que exerceu até ser nomeada Diretora do Departamento de Recursos Humanos da mesma edilidade – vide **alínea L)** do probatório;
- O Demandado tinha confiança funcional e técnica na referida Diretora – vide **alínea M)** do probatório;
- O Demandado atuou convicto de que a autorização da prestação e pagamento de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso



complementar e feriados, era conforme às normas aplicáveis – **alínea O)** do probatório.

O Demandado, conforme se pode ver da **alínea O)** do probatório atuou sem consciência da ilicitude, ou seja, incorreu em erro sobre a ilicitude do facto.

Mas será que tal erro lhe é censurável?

Caso a resposta for negativa, teremos forçosamente que concluir que o Demandado agiu sem culpa – vide artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal; no caso positivo, o Demandado será punido com a multa aplicável à infração dolosa respetiva, a qual pode ser especialmente atenuada – vide n.º 2 do artigo 17.º do Código Penal.

Vejamos:

O Demandado autorizou os pagamentos dos referidos acréscimos remuneratórios após informação positiva da Diretora de Recursos Humanos do Município de Matosinhos.

A informação da Diretora de Recursos baseou-se no seguinte: **(i)** estudo jurídico por si realizado (**alínea F)** do probatório); **(ii)** opinião transmitida telefonicamente por uma jurista da CCDR-N, a solicitação da referida Diretora (**alíneas G) e H)** do probatório) e **(iii)** esclarecimento escrito prestado pela CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, emitido na sequência de pedido formulado por um outro município (**alíneas I) e J)** do probatório).



Tribunal de Contas

Todos os elementos externos recolhidos pela informante, de que se destaca o esclarecimento escrito prestado pela CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, que é um organismo oficial, eram no sentido de que a enumeração exemplificativa constante do n.º 5 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99 não abrangia o trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados.

Subjacente àquela posição está a ideia de que tendo o pessoal dirigente, igualmente isento de horário, direito a tal acréscimo remuneratório, não haveria razão para que igual regime não fosse aplicado aos membros dos gabinetes de apoio pessoal (artigo 33.º, nºs 3 e 5, do DL n.º 259/98, de 18/08).

E, na verdade, face à possibilidade de (até) o pessoal dirigente e chefias terem direito a tal acréscimo remuneratório, afigura-se-nos que o legislador devia ter sido mais claro, quer enumerando taxativamente os abonos a que os membros dos gabinetes de apoio pessoal teriam direito, quer, e por outra via, enumerando taxativamente os abonos que lhes eram vedados, ou, no mínimo, não exemplificar tais abonos.

Acresce que o diploma que o DL n.º 262/88, de 23 de Julho – diploma que estabelece a composição, a orgânica e o regime dos gabinetes dos membros do Governo – dispõe, no n.º 2 do seu artigo 8.º, que os *“membros dos gabinetes estão isentos de horário de trabalho, não lhes sendo, por isso, devida qualquer remuneração a título de horas extraordinárias”*, o que pode ser fonte de alguma confusão



interpretativa, por comparação com o estatuído no n.º 5 do artigo 74.º, da Lei n.º 169/99.

Podemos, pois, afirmar que a técnica legislativa não foi a melhor, sobretudo se tivermos em conta que a norma em causa é, em primeira mão, aplicada pelos próprios agentes da Administração Pública, e que estes, por vezes e até inconscientemente, tendem a interpretar as normas da forma mais favorável aos seus anseios.

Em síntese:

- Pelo exposto, e atenta pouca clareza da norma em causa, quando interpretada sistematicamente, bem como as diligências efetuadas no sentido de colher informações precisas (e até de organismos oficiais) sobre a questão em análise, e ainda o facto de tais informações serem no sentido de que os membros dos gabinetes de apoio pessoal tinham direito a tais acréscimos remuneratórios, entendemos que o erro em que o Demandado incorreu não é censurável, por não lhe ser exigível, naquele contexto, outra conduta.
- Agiu, pois, sem culpa (artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal).



3. DECISÃO.

Por todo o exposto, e com fundamento na inexistência de culpa, julgo a presente ação improcedente, por não provada, e, em consequência, absolvo o Demandado Guilherme Manuel Lopes Pinto.

Sem emolumentos.

Lisboa, 13 de Novembro de 2012

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)



SENTENÇA Nº 19/2012

(Processo n.º 2 JRF/2012)

Descritores: Membros dos gabinetes de apoio pessoal nos municípios/trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados/ (in)constitucionalidade do n.º 5 do artigo 74.º da Lei 169/99.

Sumário:

1. Os membros dos gabinetes de apoio pessoal nos municípios não podem beneficiar de qualquer suplemento remuneratório, a título de trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, atento o disposto no n.º 5 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99, de 18/09;
2. A interpretação supra não viola o artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da CRP.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)