



SENTENÇA N.º 7 /2012 (P. n.º 8JRF/2011)

DESCRITORES:

Infração financeira sancionatória/ Trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal e complementar/ Pressupostos/Culpa/Sanção a aplicar/Dispensa de multa.

SUMÁRIO:

1. Os atos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal, complementar e feriado, na medida em que produzem efeitos jurídicos na situação individual e concreta dos funcionários e agentes a quem se dirigem, são atos administrativos (artigo 34.º, n.º 3, do DL259/98, e artigo 120.º do CPA);
2. Têm, por isso, que assumir forma escrita (artigo 122.º, n.º 1, do CPA);
3. Devendo tal trabalho limitar-se ao estritamente indispensável, e devendo os funcionários e agentes interessados ser informados, salvo casos excecionais, com a antecedência mínima de 48 horas, tal só pode querer significar que o dirigente do respetivo serviço ou organismo tem de fazer uma análise prévia, casuística e fundamentada da situação em causa, e, nessa sequência, indicar quais os concretos funcionários que o devem prestar (artigos 34.º, n.º 1 e 3, 27.º, n.º 5, 35.º, n.º 1, todos do DL 259/98);
4. Não preenchem os pressupostos supra referidos os despachos proferidos pelo Presidente da Câmara, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º do DL168/99, de 18SET, que autorizam a prestação de trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal e complementar de determinada categoria de trabalhadores e de “funcionários”, a “designar” pelos “serviços do Município”;
5. Tais despachos são meras diretivas ou instruções para os “serviços do Município”, pelo que a indicação/”designação” dos trabalhadores, a efetuar pelos “serviços do Município”, teria sempre, a final, que ser autorizada pelo Presidente da Câmara, ou por a quem este tenha



Tribunal de Contas

delegado tais competências (artigos 68.º, n.º 2, alínea a), 69.º, n.º 2 e 70.º, n.º 2, alínea g), da Lei 169/99);

6. Verifica-se o elemento objetivo da infração prevista no 2.º segmento da alínea b) do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, se o Demandado autorizou o pagamento de horas extraordinárias, bem como o pagamento de trabalho prestado em dias de descanso semanal e complementar apenas com base nos despachos a que se refere o ponto 4. deste Sumário.

7. Verifica-se o elemento subjetivo da infração, se o Demandado, embora convicto de que a sua atuação era conforme a legalidade, agiu sem o cuidado e a atenção que lhe era exigível, no caso concreto, designadamente tendo em conta a sua qualidade de gestor da coisa pública.

9. Justifica-se a dispensa de multa (artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, e artigos 64.º e 67.º da LOPTC) em determinadas circunstâncias, designadamente quando se prove que: **(i)** o pagamento do mencionado trabalho correspondeu a trabalho efetivamente prestado, bem como a necessidades do Município, não tendo, por isso, ocorrido qualquer prejuízo para este; **(ii)** o procedimento usado era o habitual desde data anterior ao exercício de funções pelo Demandado; **(iii)** que não há registo de qualquer recomendação, quanto à matéria em causa **(iv)** e que os despachos em causa se prestavam a equívocos do ponto de vista interpretativo, não tendo o Demandado qualquer formação jurídica.



SENTENÇA N.º 7 /2012 (P. n.º 8JRF/2011)

1. RELATÓRIO.

1.1. O Magistrado do Ministério Público, junto deste Tribunal, ao abrigo do disposto nos artigos 57º nº 1, 58º n.ºs. 1 e 3, 61º, 65º n.ºs. 1 al. b), 2 e 5, 67º e 89º e segs. da Lei nº 98/97 de 26/08 (LOPTC), **requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira de RUI MANUEL LINCE SINGÉIS MEDINAS DUARTE**, na qualidade de Vice-Presidente da CML, durante os exercícios de 2008 e 2009, **alegando, em síntese, o seguinte:**

- *Estão em causa, na presente ação, pagamentos ilegais de despesas relativas à prestação de “trabalho extraordinário” e em dias de descanso complementar e dias feriadados, sem prévia autorização, no montante global de 112.392,64 Euros, correspondendo à totalidade dos pagamentos efetuados, a funcionários municipais, entre Janeiro de 2008 e Março de 2009 (cfr. art.ºs. 26º e 34º do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08 alterado pelo Dec-Lei nº 169/2006 de 17/08);*
- *Durante o período analisado, houve alguns funcionários que ultrapassaram, por vezes, o limite máximo de duas horas extraordinárias por dia, contrariando o disposto no nº 1 do artigo 27º do citado diploma legal, conforme quadro ínsito no ponto 2.1. do Requerimento Inicial (doravante R.I.), que aqui se reproduz;*
- *Também ocorreu, no citado período temporal, a prestação de trabalho em dias de descanso semanal e de descanso complementar, que ultrapassaram, por vezes, o limite máximo previsto para a duração de um dia de trabalho (= a 7 horas), nos termos do artigo 8º do mesmo diploma legal, conforme quadro ínsito no ponto 2.2. do R.I;*
- *Acréscce que foram pagas horas extraordinárias a três (3) funcionários, quando eles se encontravam em períodos de “baixa”, ou de “férias”, conforme quadro ínsito no ponto 2.3. do R.I;*
- *Relativamente ao assunto do controlo das “horas extraordinárias”, havia, na CMG e, relativamente ao ano de 2008, quatro (4) Despachos do Sr. Presidente da Câmara, a saber:*
 - **a).** *Despacho nº 09/2008 de 11 de Janeiro. (Doc. fls. 1820).*



Tribunal de Contas

- **b).** *Despacho nº 19/2008 de 1 de Abril. (Doc. fls. 1820-A).*
- **c).** *Despacho nº 58/2008 de 19 de Agosto. (Doc. fls. 1821).*
- **d).** *Despacho nº 68-A/2008 de 1 de Outubro. (Doc. fls. 1822);*
 - *Relativamente ao ano de 2009, foi encontrada uma Informação (DOUA) e dois (2) Despachos do Sr. Presidente da Câmara, conforme segue:*
- **a)** *Informação nº 01/2009 (DOUA) de 2 de Janeiro. (Docs. Fls. 1823 e 1825).*
- **b)** *Despacho nº 02/2009 de 15 de Janeiro. (Doc. fls. 1825).*
- **c)** *Despacho nº 18/2009 de 31 de Março (Doc. fls. 1826);*
 - *Todavia, no que respeita à prestação de trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal/complementar e feriados, realizados por funcionários da CMG, não detentores das categorias expressas nos documentos referidos nos pontos anteriores, inexistia qualquer tipo de Despacho, geral ou específico, sobre tais assuntos.*
 - *Por exemplo, no que respeita a “motoristas” e sobre trabalho extraordinário em dias de descanso semanal/complementar, a realizar em 2008, inexistia qualquer Despacho, geral, ou específico.*
 - *Todos os pagamentos realizados pela correspondente prestação deste tipo de trabalho, referidos e descritos nos pontos anteriores, foram autorizados, pessoalmente, pelo demandado, no uso de uma competência delegada pelo Presidente da CMG em 31 de Janeiro de 2007. (Docs. de fls. 1827 a 1829).*
 - *Pelos extratos-resumo dos meses de Janeiro de 2008 a Abril de 2009, que contêm os pagamentos, feitos de Dezembro de 2007 a Março de 2009, foi apurado o montante global de 112.392,64 Euros. (Docs. de fls. 1836 a 1857).*
 - *O Dec-Lei nº 259/98 de 18/08, alterado pelo Dec-Lei nº 169/2006 de 17/08, estabeleceu os princípios gerais a observar em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública (AP);*

Genericamente, tais princípios obedecem ao seguinte:

- **a).** *O período normal de trabalho diário tem a duração de 7 horas (artº. 8º nº 1).*
- **b).** *Só é permitida a prestação de trabalho extraordinário quando as necessidades do serviço imperiosamente o exigem, em virtude da acumulação, anormal e imprevista, de trabalho, ou da urgência na realização de tarefas especiais, não constantes do plano de atividades e, ainda, em situações que resultem de imposição legal (artº. 26º nº 1).*
- **c).** *A prestação de trabalho em dia de descanso semanal, de descanso complementar e feriado, pode ter lugar, apenas, nos casos e nos termos previstos no artº 26º, não podendo ultrapassar a duração normal de trabalho diário (artº 33º nº 1).*
- **d).** *A prestação de trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal, descanso complementar e feriado, deve ser previamente autorizado pelo dirigente máximo do serviço (artº. 34º nº 1);*



Tribunal de Contas

- *Destes normativos, resulta clara a existência de um conjunto de restrições, à prestação de trabalho extraordinário, designadamente, aquela que decorre da imposição legal de prévia autorização do superior hierárquico para tal prestação de trabalho, de carácter marcadamente excecional.*
- *Sendo assim, não podem ser os funcionários, ou decisores subalternos ao Presidente da Câmara, a decidir quando, por quanto tempo e como, prestar “trabalhos extraordinários”, sob pena de isso pôr em causa as pertinentes dotações orçamentais, subjacentes aos princípios e preceitos citados.*
- *Atenta a natureza excecional, não regular, não normal e esporádica, desse tipo de trabalho, a avaliação da sua necessidade, teve de ser feita previamente à realização do mesmo, em cada caso e pela entidade com competência legal na matéria.*
- *Nessa conformidade, perante este quadro normativo, a autorização para a realização de “trabalho extraordinário” reveste natureza manifestamente imperativa;*

No caso em apreço, foram constatadas dois tipos de situações:

a). *Umas em que, pura e simplesmente, inexistiu qualquer despacho autorizador da realização de “horas extraordinárias”.*

b). *Outras em que, existiram despachos genéricos de autorização;*

- *Relativamente à primeira (não existência de autorização ou existência de mera ordem verbal), ocorre que não foi respeitado o disposto no nº 1 do artº. 34º do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08, porquanto o Presidente nada de concreto havia determinado.*
- *Tudo isto, porque a avaliação das necessidades na realização de “trabalho extraordinário”, tem de ser feita previamente à realização do mesmo e ser objeto de ponderação em cada situação concreta, não havendo um regime-regra.*
- *Para tanto, a informação da necessidade de prestação deste tipo de trabalho, tem de revestir a forma escrita, porquanto assume a natureza de “ato administrativo”, definindo a situação jurídica de cada trabalhador, obrigando-o a essa prestação e conferindo-lhe uma compensação financeira acrescida.*

No que respeita à segunda situação (despachos genéricos), avultam os seguintes Despachos do Presidente:

a). *O Despacho nº 09/2008 de 11 de Janeiro.*

b). *Os Despachos nºs. 19/2008, de 1 de Abril; nº. 58/2008, de 19 de Agosto e nº 68-A/2008 de 1 de Outubro.*

- *Quanto ao primeiro, reporta-se aos serviços de limpeza que devem decorrer fora do período normal de funcionamento, o que atesta a sua indisponibilidade, tendo sido fundamentadas as razões da manutenção desse serviço.*



Tribunal de Contas

- *Todavia, não foram referidas, nem as horas necessárias (ainda que por aproximação) e nem os funcionários em concreto a quem tal Despacho foi especialmente dirigido (uma vez que ele se refere a “(...) pessoal de limpeza que for designado pelos serviços do Município”).*
- *Quanto aos segundos, reportam-se à realização de vários eventos, como foi o caso da “Espoégua”, da “Feira de Gastronomia” e da “Feira Nacional do Cavalo”.*
- *Todavia, não foram especificamente mencionados quais os funcionários a quem tais autorizações foram dirigidas, como também não foi clara a expressão da necessidade concreta para a qual se entendeu dever conceder a prestação de trabalho extraordinário.*
- *Tão-somente se mencionou como sendo “indispensável” a necessidade de assegurar a preparação e o funcionamento e todos os trabalhos relativos aos eventos que foram objeto dos citados Despachos.*
- *Ademais, todos estes Despachos não fizeram qualquer referência à prestação de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em dias feriados, o que devia ter sido expressamente autorizado, pela entidade legalmente competente (cfr. artºs. 33º e 34º nº 1 do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08).*
- *Ora, relativamente ao trabalho prestado por alguns funcionários, eventualmente abrangidos pelo Despacho nº 68-A/2008, relativo à “Feira Nacional do Cavalo”, verificou-se que prestaram trabalho em dia de descanso semanal e em dia de descanso complementar:*
 - **a).** *Funcº. nº 1867 – Maria Georgete M. Almeida Simões.*
 - **b).** *Funcº. nº 1983 – Maria Emília Fernandes da Costa Francisco.*
 - *De assinalar, ainda, que nos documentos já referidos (Informação nº 01/2009/DOUA de 02/01, que teve despacho concordante do Presidente e os Despachos nºs. 02/2009 de 15/01 e 18/2009 de 31/03, também do Presidente), não foram indicados, especificamente, a que funcionários tais autorizações eram endereçadas, dado que foi usada designação genérica.*
 - *Acresce, que de nenhuma dessas autorizações ficou a constar, a ponderação e a avaliação das necessidades da prestação de trabalho extraordinário para cada caso concreto, até porque se tratou de ordens ou autorizações genéricas.*
 - *Isto é: dos aludidos Despachos não ficaram, expressamente, a constar, quais as específicas necessidades dos serviços que, imperiosamente, exigiam a realização de trabalho extraordinário em cada caso concreto.*
 - *Daqui decorreu, que estes “atos administrativos” acabaram por deixar ao critério e à iniciativa de outras pessoas, ou entidades (os Serviços do Município), a designação dos funcionários, do respetivo número de horas e de cada tipo de trabalho a executar.*



- *Pelo que também, neste segundo grupo de situações, se considera não ter sido observada a legalidade vigente nesta matéria, conforme já foi referido nos pontos anteriores (cfr. artºs. 26º nº 1 e 34º nº 1 do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08).*
- *Tudo isto foi equivalente à ausência de ato autorizador válido para a realização deste tipo de trabalho extraordinário, pelo que, também ele, resultou ilegal, por falta de fundamentação suficiente (cfr. artº. 125º nº 2 do CPA).*
- *Todos os pagamentos, autorizados com base na factualidade supra descrita, foram, conseqüentemente, ilegais e geradores de “responsabilidade financeira (apenas) sancionatória”, imputável a quem os determinou: o ora demandado.*
- *Em toda a descrita factualidade e, designadamente, nas ordens de pagamento das “horas extraordinárias”, prestadas ilegalmente nos termos e condições supra descritos, 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.*
- *Nestes termos, praticou uma “infração financeira sancionatória” prevista na al. b) do nº 1 do artº. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, a que corresponde pena de multa contravencional.*
- *Pela prática da aludida infração, o Ministério Público requer a sua condenação em 20 Unidades de Conta Processual (UCP= 96,00 Euros), a que corresponde a multa única de 1.920,00 Euros (mil novecentos e vinte euros).*

1.2. O Demandado contestou, tendo alegado, em síntese, o seguinte:

- Os pagamentos foram antecedidos de prévia autorização pelos dirigentes dos respetivos serviços, conforme se pode ver dos despachos proferidos pelo Presidente da Câmara, a que o R.I. faz referência;
- A lei não impõe que seja expressamente indicado o nome do trabalhador e o número de horas extraordinárias que o mesmo deverá prestar;
- Os despachos referem que é autorizado o trabalho extraordinário indispensável para assegurar a preparação, o funcionamento e todos os trabalhos relativos aos eventos em causa;
- O Presidente da Câmara concedeu as referidas autorizações de modo genérico mas de forma a que os chefes de divisão as executassem casuisticamente e sempre quando o recurso a tal trabalho se revelasse indispensável;
- Os despachos têm assento em circunstâncias hipotéticas e previsíveis que obrigam à prestação de trabalho extraordinário que, contudo, só se conseguiram determinar com exatidão no momento do aparecimento das necessidades;
- Razão pela qual cabe ao Chefe de Divisão, no momento exato da manifestação



Tribunal de Contas

das necessidades e dentro do leque de funcionários que no momento tem ao serviço e com possibilidade de realizar horas extraordinárias, definir os recursos a afetar, informar os superiores e obter a respetiva autorização;

- Os Despachos estão, assim, devidamente fundamentados com as certas, mas indetermináveis necessidades dos serviços, resultantes de um determinado facto que acarreta uma acumulação imprevista de trabalho e, revestem um carácter genérico e abrangente para que no momento concreto exista um maior leque de funcionários abrangidos. Certo sendo que, na situação concreta, só são abrangidos pela prestação de trabalho extraordinário os funcionários que forem considerados indispensáveis pelo coordenador no momento que solicita autorização verbal ao superior hierárquico;
- O controlo da prestação do trabalho extraordinário conhece dois momentos, a saber: num primeiro momento é genericamente autorizado, através de Despacho proferido pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, e, num momento posterior, é verbalmente autorizado através da autorização verbal transmitida pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal ao Chefe de Divisão que no caso concreto avaliou dos meios realmente necessários;
- Os Despachos deixam uma margem de manobra para no caso concreto, aferidas as reais necessidades e ouvidos os funcionários abrangidos, determinar os que têm ou não possibilidade de prestar trabalho extraordinário e em que modalidade, decisão que só é tomada após autorização verbal do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal;
- *In casu*, a autorização para a prestação de trabalho extraordinário também poderia ser dada pelos chefes de Divisão da Câmara Municipal da Golegã, podendo, por conseguinte, estes determinar qual o trabalhador que deve executar o trabalho extraordinário e o número de horas que deverá prestar.

Dito isto, é, outrossim, de referir que,

- Na Câmara Municipal da Golegã, todos os subalternos do Exmo. Presidente da Câmara Municipal receberam instruções no sentido de terem um permanente cuidado e esforço no sentido de serem contidas as despesas, e designadamente, os chefes de divisão estão devidamente cientes de que o recurso a trabalho extraordinário só deve surgir em situações que o tornem absolutamente indispensável.

Vindo a propósito referir e enfatizar que,

- Os relatórios de contas elaborados desde 2005 demonstram que o custo derivado do pagamento de trabalho extraordinário tem vindo a diminuir desde o ano de 2005 – cfr. Doc. 2;
- Não se verifica, assim, numa atuação ilícita por parte do Demandado;



Tribunal de Contas

- É falso que tivessem sido pagas horas extraordinárias a funcionários quando eles se encontravam em períodos de “baixa” ou de “férias”, conforme argumentação aduzida nos artigos 46.º a 54.º deste articulado;
- Também o trabalho extraordinário e em dias descanso semanal, complementar e feriado por parte do pessoal com a categoria de motoristas, se encontra previamente autorizado por despacho do Presidente da Câmara de 15NOV2005 (vide artigos 55.º, 56.º e 57.º da contestação);
- Tudo posto, verifica-se que o Demandado não violou quaisquer normas sobre assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, pelo que terá de concluir-se pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória do Exmo. Senhor Vice-Presidente Eng.º Rui Manuel Lince Singéis Medinas Duarte;
- Sendo indubitável que nunca agiu o Sr. Vice-Presidente com intenção de causar qualquer tipo de dano ao Estado ou à Autarquia, nem com vontade consciente de incumprir as invocadas disposições legais, mas sim, muito pelo contrário, com a intenção de cumprir a legalidade e o superior interesse público, com o habitual rigor a que está obrigado
- O Demandado não praticou, assim, qualquer ilícito financeiro.

Termos em que requer que o pedido formulado seja julgado improcedente e que, em consequência, o Demandado seja absolvido do pedido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O Tribunal, ponderadas todas as provas produzidas em audiência de julgamento, respondeu da seguinte forma à factualidade alegada:

I – FACTOS PROVADOS

- Entre Janeiro de 2008 e Março de 2009, os funcionários da Câmara Municipal da Golegã abaixo identificados prestaram trabalho efetivo ao serviço da Câmara fora do seu período normal de trabalho diário, ultrapassando-o em mais de 2 horas por dia.

Quadro 1

Nº	Funcionário	Categoria	Nº dias
449	Joaquim André da Guia	Motorista transportes coletivos	34
814	Ana Jesus Conceição C. Felicidade	Cozinheira	7



Tribunal de Contas

899	Fernando Veríssimo Gomes	Motorista	4
1077	Maria de Fátima Ramos Júnior	Auxiliar dos Serviços Gerais	5
1144	Maria Isabel G. S. Meialíngua Moreira	Auxiliar dos Serviços Gerais	7
1351	Maria Fernanda Silvério Costa	Cozinheira	10
1491	Paulo Sérgio da Costa Guia	Motorista transportes coletivos	38
1508	Manuel João Soares Zibreira	Motorista transportes coletivos	41
1557	Joaquim Costa da Silva	Fiel de Armazém	4
1569	Maria Antónia Vicente R. Prazeres	Auxiliar dos Serviços Gerais	4
1855	Sónia Alexandra Carvalho Valadares	Assistente Administrativa	3
1879	Maria Manuela M. F. Duarte Godinho	Vigilante Jardins e Pq Infantis	4
1909	Ana Paula Lopes Estevam	Vigilante Jardins e Pq Infantis	5
1946	Helena Isabel Escabelado Cerca	Auxiliar dos Serviços Gerais	3
2010	António Manuel L. Nunes Duarte	Op. Estação Elevatória	2
2075	Maria das Dores Carvalho Silva	Auxiliar dos Serviços Gerais	10

Quadro 1 — Número de dias em que funcionários prestaram trabalho fora do período normal de trabalho diário em mais de 2 horas - **alínea A)** do probatório;

(ver docs. de fls. 173 a 221, 337 a 354, 373 a 396, 470 a 517, 551 a 566, 689 a 723, 893 a 989, 1032, a 1124, 1212 a 1227, 1234 a 1291, 1337 a 1390, 1761 a 1793).

- Entre Janeiro de 2008 e Março de 2009, os funcionários da Câmara Municipal da Golegã abaixo identificados prestaram trabalho efetivo ao serviço da Câmara durante mais de 7 horas por dia em dias de descanso semanal e complementar

Quadro 2

Nº	Funcionário	Categoria	Nº dias
449	Joaquim André da Guia	Motorista transportes colectivos	7
814	Ana Jesus Conceição C. Felicidade	Cozinheira	4
1077	Maria de Fátima Ramos Júnior	Auxiliar dos Serviços Gerais	4
1144	Maria Isabel G. S. Meialíngua Moreira	Auxiliar dos Serviços Gerais	4
1351	Maria Fernanda Silvério Costa	Cozinheira	7
1491	Paulo Sérgio da Costa Guia	Motorista transportes colectivos	6
1508	Manuel João Soares Zibreira	Motorista transportes colectivos	9
1557	Joaquim Costa da Silva	Fiel de Armazém	2
1569	Maria Antónia Vicente R. Prazeres	Auxiliar dos Serviços Gerais	1
1855	Sónia Alexandra Carvalho Valadares	Assistente Administrativa	2
1867	Maria Georgete M. Almeida Simões	Vigilante Pq. Infantis	4
1879	Maria Manuela M. F. Duarte Godinho	Vigilante Jardins e Pq. Infantis	4
1909	Ana Paula Lopes Estevam	Auxiliar Serviços Gerais	4
1946	Helena Isabel Escabelado Cerca	Auxiliar dos Serviços Gerais	2
1983	Maria Emília F. Costa Francisco	Vigilante Pq. Infantis	4
2075	Maria das Dores Carvalho Silva	Auxiliar Serviços Gerais	4



Tribunal de Contas

Quadro 2 — Número de dias em que funcionários prestaram trabalho em dias de descanso semanal e complementar, e ultrapassaram a duração de 7 horas por dia de trabalho. - **alínea B)** do probatório;

(Ver docs. de fls. 173 a 221, 337 a 354, 373 a 396, 470 a 517, 551 a 566, 689 a 723, 893 a 989, 1032 a 1124, 1212 a 1390, 1761 a 1793).

- Em **15NOV2005**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o seguinte despacho:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos nos artigos 27.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com os citados diplomas legais, não pode ultrapassar 2 horas por dia, nem ultrapassar 120 horas ano (n.º 1 do artigo 27.º), com exceção do previsto no n.º 5 do referido artigo;

Considerando que para dar cumprimento às atribuições dos Municípios, definidos no artigo 13.º da Lei 24/98, de 26 de maio, haverá necessidade de apoiar e assegurar determinadas deslocações, quer por iniciativas organizadas pela Câmara Municipal, quer por Associações ou por outras Entidades que tenham como objetivo o desenvolvimento de atividades de interesse municipal;

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

*Autorizar a realização de horas extraordinárias ao pessoal com a categoria de motorista, que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar determinadas deslocações, por iniciativas organizadas pela Câmara Municipal, por Associações ou por outras entidades que tenham como objetivo o desenvolvimento de atividades de interesse municipal.” - **alínea C)** do probatório;*

(Ver doc. de fls. 135 dos autos).

- Em **15NOV2005**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o seguinte despacho:

Considerando que a prestação de trabalho em dia de descanso semanal, descanso complementar e em feriado, se encontra definido nos artigos 26.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto;



Tribunal de Contas

Considerando que o trabalho em dia de descanso semanal, descanso complementar e em feriado de acordo com o citado diploma legal, não pode ultrapassar a duração normal de trabalho diário (n.º 1 do artigo 33.º).

Considerando que, por analogia se aplica a alínea d) do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto;

Considerando como indispensável a necessidade de assegurar as deslocações com as atividades de interesse municipal, nomeadamente quanto ao apoio dado às várias associações sociais, culturais e desportivas do Concelho nas deslocações destas, bem como às atividades organizadas por esta Câmara Municipal;

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

*Autorizar a realização de trabalho ao pessoal com a categoria de motoristas em dia de descanso semanal, descanso complementar e em feriado, que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar as deslocações necessárias à realização de atividades de interesse municipal” - **alínea D)** do probatório;*

(Ver doc. de fls. 208 dos autos).

- Em **11JAN2008**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o Despacho n.º 9 com o seguinte teor:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos nos artigos 27.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 169/06, de 17 de Agosto;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com os citados diplomas legais, não pode ultrapassar 2 horas por dia, nem ultrapassar 100 horas ano (n.º 1 do artigo 27.º), com exceção do previsto no n.º 5 do referido artigo;

Considerando que para uma maior eficiência dos serviços de limpeza, nomeadamente, no que concerne ao encerramento dos espaços em que funcionam os diversos serviços Municipais, se torna indispensável que os mesmos decorram fora do período normal de funcionamento.

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

*Autorizar a realização de horas extraordinárias do pessoal de limpeza, que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar a realização do serviço de encerramento fora do período normal dos serviços Municipais. – **alínea E)** do probatório;*



Tribunal de Contas

(Ver doc. de fls. 1820 do P.A).

- Em **1ABR2008**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o Despacho n.º19 com o seguinte teor:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos nos artigos 27.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 169/06, de 17 de Agosto;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com os citados diplomas legais, não pode ultrapassar 2 horas por dia, nem ultrapassar 100 horas ano (n.º 1 do artigo 27.º), com exceção do previsto no n.º 5 do referido artigo;

Considerando que se irá realizar no próximo mês de Maio do corrente ano, o evento-Expoégua/2008;

Considerando como indispensável a necessidade de assegurar a preparação, o funcionamento e todos os trabalhos relativos ao término do evento – Expoégua;

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

*Autorizar a realização de horas extraordinárias do pessoal auxiliar e operário, que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar a realização do evento – **alínea F)** do probatório.*

(Ver doc. de fls. 1820-A).

- Em **19AGO2008**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o Despacho n.º 58 com o seguinte teor:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos nos artigos 27.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 169/06, de 17 de Agosto;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com os citados diplomas legais, não pode ultrapassar 2 horas por dia, nem ultrapassar 100 horas ano (n.º 1 do artigo 27.º), com exceção do previsto no n.º 5 do referido artigo;

Considerando que se irá realizar no próximo mês de Setembro do corrente ano, o evento-Feira de Gastronomia;

Considerando como indispensável a necessidade de assegurar a preparação, o funcionamento e todos os trabalhos relativos ao término do evento – Feira de Gastronomia;

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;



Tribunal de Contas

DETERMINO:

Autorizar a realização de horas extraordinárias do pessoal auxiliar e operário, que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar a realização do evento – **alínea G)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 1821).

- Em **1OUT2008**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o Despacho n.º 68-A/2008 com o seguinte teor:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos nos artigos 27.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 169/06, de 17 de Agosto;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com os citados diplomas legais, não pode ultrapassar 2 horas por dia, nem ultrapassar 100 horas ano (n.º 1 do artigo 27.º), com exceção do previsto no n.º 5 do referido artigo;

Considerando que se irá realizar no próximo mês de Setembro do corrente ano, o evento-Feira Nacional do Cavalo;

Considerando como indispensável a necessidade de assegurar a preparação, o funcionamento e todos os trabalhos relativos ao término do evento – Feira Nacional do Cavalo;

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

Autorizar a realização de horas extraordinárias do pessoal auxiliar e operário, que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar a realização do evento – **alínea H)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 1822)

- Em **2JAN2009**, o Chefe de Divisão da DOUA, Acácio Galrinho Nunes, prestou a informação n.º 1 que, sinteticamente, se transcreve:

Considerando que:

- As redes de distribuição domiciliária de água têm em média mais de vinte anos;
- As redes de coletores de águas residuais domésticas têm em média mais de vinte anos;

(...)

- que as reparações e o controlo demora em média mais de duas horas diárias;

(...)



Tribunal de Contas

- Os percursos a efetuar demoram na maior parte em mais de duas horas para além do horário normal;

(...)

Pelo que se propõe que:

- o trabalho extraordinário efetuado pelos funcionários adstritos ao serviço de Saneamento e Proteção Civil a saber: Encarregado Geral, canalizadores operadores do sistema de saneamento, controlador do sistema de águas, motorista e operadores de máquinas seja enquadrado na alínea a) do n.º 2 do artigo 160.º da Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, face ao que podem ser ultrapassados os limites constantes das alíneas do n.º 1 do artigo 161.º da mesma Lei, não implicando uma remuneração por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração base do trabalhador – **alínea I)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 1823 e 1824).

- Sobre esta informação foi proferido, em **15JAN2009**, o seguinte despacho do Presidente da Câmara da Golegã: “Concordo com a informação” – **alínea J)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 1824).

- Em **15JAN2009**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o despacho n.º 2 com o seguinte teor:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos no artigo 161.º, da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com as alíneas a) e b) do artigo 161.º do citado diploma legal, não pode ultrapassar 100 horas por ano, nem ultrapassar 2 horas por dia, com exceção do previsto no n.º 2 do referido artigo;

Considerando que para uma maior eficiência na execução dos serviços de limpeza, nomeadamente no que concerne ao encerramento dos espaços em que funcionam os diversos serviços Municipais, se torna indispensável que os mesmos decorram fora do período normal de funcionamento.

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

Autorizar a realização de horas extraordinárias do pessoal de limpeza que for designado pelos serviços do Município como necessário para assegurar a realização



Tribunal de Contas

do serviço de encerramento fora do período normal dos serviços Municipais – **alínea K)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 1825).

- Em **31MAR2009**, o Presidente da Câmara da Golegã proferiu o despacho n.º 18 com o seguinte teor:

Considerando que os limites em tempo e remuneratórios das horas extraordinárias se encontram definidos no artigo 161.º, da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro;

Considerando que o trabalho extraordinário de acordo com as alíneas a) e b) do artigo 161.º do citado diploma legal, não pode ultrapassar 100 horas por ano, nem ultrapassar 2 horas por dia, com exceção do previsto no n.º 2 do referido artigo;

Considerando que se irá realizar no próximo mês de Maio do corrente ano, o evento Expoégua/2009;

Considerando como indispensável a necessidade de assegurar a preparação e funcionamento e todos os trabalhos relativos ao término do evento – Expoégua;

Considerando a competência que me é conferida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei 169/18 de Setembro, com a redação da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

DETERMINO:

Autorizar a realização de horas extraordinárias dos funcionários que forem designados pelos serviços do Município como necessário para assegurar a realização do evento¹ -

alínea L) do probatório;

(Ver doc. de fls. 1826).

- A Expoégua 2008 (Exposição, Concurso e Leilão de Éguas) realizou-se, na Golegã, de 8 a 11 de Maio – **alínea M)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 95 do R.A).

- A Feira Nacional do Cavalo, S. Martinho, 2008, realizou-se, na Golegã, de 7 a 16 de Novembro – **alínea N)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 96 do R.A);

¹ Os sublinhados constantes nas alíneas C) a L) são da nossa autoria



Tribunal de Contas

- A Feira de Gastronomia, 2008, realizou-se, na Golegã, de 11 a 14 de Setembro – **alínea O)** do probatório;.

(Ver doc. de fls. 97 do R.A.);

- O Open em Ténis, 2008, realizou-se, na Golegã, de 1 a 9 de Novembro. Neste evento era disponibilizado alojamento no Centro de Estágio para Desportistas da Golegã a todos os atletas do Quadro Principal – **alínea P)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 98, designadamente ponto 9.4. do programa do evento);

- Relativamente aos eventos supra referenciados, ficou ainda provado:
Que os eventos a que se referem as alíneas M) a P) se têm vindo a realizar todos os anos;

Que, durante a Feira Nacional do Cavalo, o Município chega a fornecer aos soldados da GNR em serviço naquele evento cerca de 100 refeições;

Que, por ocasião dos referidos eventos, designadamente dos denominados “Feira Nacional do Cavalo” e “Expoégua”, a população da Golegã aumenta substancialmente – **alínea Q)** do probatório;

- As horas de trabalho extraordinário supra mencionadas, para além de terem sido efetivamente realizadas, foram todas prestadas com vista a assegurar os serviços ou a realização dos eventos a que se reportam os Despachos supra referenciados – **alínea R)** do probatório;

- O procedimento relativo à prestação de trabalho extraordinário supra referenciado, passava, no mínimo, pelas seguintes etapas, a saber:

- Sempre que se verificava alguma situação enquadrável nos despachos supra referidos, os Chefes de Divisão respetivos definiam os funcionários e/ou pessoal necessários à realização daquele concreto trabalho;

- Tais funcionários eram, preferencialmente, selecionados de entre



os funcionários e/ou pessoal que se encontravam ao serviço e que podiam realizar trabalho extraordinário;

- A prestação de horas de trabalho extraordinário era sindicada pelos Chefes de Divisão, que, após a sua realização, informavam por escrito o Departamento de Recursos Humanos sobre o nome dos funcionários e/ou pessoal que as haviam prestado, bem como sobre o número de horas efetuadas – **alínea S)** do probatório;

- O procedimento supra referido relativo ao trabalho extraordinário era habitual desde data anterior a 2005, sendo que o Demandado anteriormente a esta data não exerceu quaisquer funções na Câmara Municipal da Golegã; - **alínea T)** do probatório;
- Os Chefes de Divisão, devido à maior proximidade, são os funcionários que melhor conhecem as necessidades dos serviços – **alínea U)** do probatório;
- Eram os Chefes de Divisão que avaliavam, em concreto, os meios humanos e as horas necessárias à prestação de trabalho extraordinário – **alínea V)** do probatório;
- Só eram abrangidos pela prestação de trabalho extraordinário os funcionários que fossem considerados indispensáveis à realização daquele trabalho – **alínea X)** do probatório;
- Os Chefes de Divisão, porque tal lhes tinha sido ordenado pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara, estavam conscientes de que o recurso a trabalho extraordinário só podia ser prestado em situações absolutamente indispensáveis – **alínea Y)** do probatório;
- O mandato do Presidente da Câmara da Golegã subscritor dos Despachos supra referenciados teve início em 9OUT2005 e *terminus* em 11OUT2009, tendo sido reeleito – **alínea Z)** do probatório;



Tribunal de Contas

(Ver www.cm.Golegã);

- O custo derivado do pagamento de trabalho extraordinário tem vindo a diminuir desde a gerência de 2005 – **alínea AA)** do probatório;

(Ver doc. de fls. 136 a 207 dos autos);

- Dou, aqui, por inteiramente reproduzido o Despacho de delegação de competências do Presidente da Câmara da Golegã no seu Vice-Presidente e ora Demandado, de 31JAN2007, junto ao Relatório de Inspeção, Vol. X, a fls. 1827 – **alínea BB)** do probatório;
- Pelos extratos-resumo dos meses *de Janeiro de 2008 a Abril de 2009*, que contêm os pagamentos, feitos *de Dezembro de 2007 a Março de 2009*, foi apurado o montante global de €112.392,64 – **alínea CC)** do probatório;

-

(Ver docs. de fls. 1836 a 1857).

- O Demandado, ao autorizar o pagamento das horas extraordinárias supra referenciadas, atuou convicto de que todo o procedimento relativo à autorização e pagamento de horas extraordinárias era conforme com a lei – **alínea DD)** do probatório;
- O Demandado é conhecido pelos seus subordinados como uma pessoa extremamente rigorosa no que se refere ao dispêndio de dinheiros públicos, sendo caricaturalmente intitulado como “tio patinhas” – **alínea EE)** do probatório.

II - FACTOS NÃO PROVADOS:

- Não ficou provado que, no período em análise, tivessem sido pagas



horas extraordinárias a quaisquer funcionários, quando os mesmos estavam de férias ou de baixa – **alínea A)**;

- Não ficou provado que a prestação efetiva de trabalho extraordinário fosse precedida de qualquer tipo informação prestada pelos Chefes de Divisão ao Presidente ou ao Demandado sobre o número de funcionários que o iriam realizar, bem como do previsível número de horas a efetuar – **alínea B)**;
- Não ficou provado que a prestação efetiva de trabalho extraordinário fosse precedida de autorização, ainda que verbal, por parte do Presidente ou do Demandado – **alínea C)**.

3. O DIREITO.

3.1. O Ministério Público acusa o Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã, ora Demandado, de ter autorizado o pagamento de horas extraordinárias, bem como o pagamento de trabalho realizado em dias de descanso semanal e descanso complementar, em violação do disposto nos artigos 26.º, n.º 1, 33.º, n.º 1, 35.º, n.º 1, e 34.º, n.º 1, todos do DL 259/98, de 18/08, e artigo 125.º do CPA, o que o fez incorrer, a título de negligência, na infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, e n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08 (doravante LOPTC).

3.2. Das normas legais relevantes para a decisão em causa.

3.2.1. Quanto às normas relativas à prestação de trabalho extraordinário, trabalho em dias de descanso semanal, descanso complementar e em feriadosⁱ.

O diploma que estabelece as regras e princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública é o DL 259/98, de 18/08, com as alterações introduzidas pelo DL 169/2006, de 17/08.

Dispõe o n.º 1 do artigo **26.º** do DL 259/98, de 18 de Agosto, sob a epígrafe “Prestação de trabalho extraordinário”:



Tribunal de Contas

Só é admitida a prestação de trabalho extraordinário quando as necessidades do serviço imperiosamente o exigirem, **em virtude da acumulação anormal ou imprevista** do trabalho ou da **urgência** na realização de tarefas especiais não constantes do plano de atividades e, ainda, em situações que resultem de **imposição legal**.

Dispõe o artigo 27.º do DL 259/98, de 18 de Agosto, sob a epígrafe “Limites ao trabalho extraordinário”, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 169/2006, de 17/08:

1- O trabalho extraordinário não pode exceder duas horas por dia, nem ultrapassar cem horas por ano.

2- A prestação de trabalho extraordinário não pode determinar um período de trabalho diário superior a nove horas.

3 – **Os limites fixados nos números anteriores podem, no entanto, ser ultrapassados:**

a) Em casos especiais, regulados em diploma próprio, a negociar com as associações sindicais;

b) Quando se trate de motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar que seja indispensável manter ao serviço.

c) Quando se trate de pessoal administrativo ou auxiliar que preste serviço nos gabinetes dos membros do Governo ou equiparados e de pessoal da Presidência da República destacado para, normal ou eventualmente, prestar apoio ao Gabinete do Presidente da República;

d) Em circunstâncias excecionais e delimitadas no tempo, mediante autorização do membro do Governo competente ou, quando esta não for possível, mediante confirmação da mesma entidade, a proferir nos 15 posteriores à ocorrência.

4- Nos casos das alíneas b) e d) a não oposição dos trabalhadores vale como assentimento à prestação do trabalho.

5- Na administração local, os limites fixados nos nºs 1 e 2 do presente artigo podem ser ultrapassados quando se trate de pessoal administrativo ou auxiliar que preste apoio às reuniões ou sessões dos órgãos autárquicos, bem como **motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar e operário, cuja manutenção em serviço seja expressamente fundamentada e reconhecida como indispensável.**

Dispõe o artigo 34.º do DL 259/98, de 18 de Agosto, sob a epígrafe “Autorização”:

1 – A prestação de trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal, descanso complementar e feriado deve ser **previamente autorizada** pelo dirigente do respetivo



Tribunal de Contas

serviço ou organismo ou pelas entidades que superintendem nos gabinetes a que alude a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º

2 - Excetuam-se do disposto no número anterior, quanto aos feriados, os serviços que, por força da atividade exercida, laborem normalmente nesse dia.

3—Os funcionários e agentes interessados devem ser informados, salvo casos excepcionais, com a antecedência de quarenta e oito horas, da necessidade de prestarem trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal ou complementar e em feriado.

Dispõe o artigo **33.º**, sob a epígrafe “Regime”, na parte relevante:

1- A prestação de trabalho em dia de descanso semanal, de descanso complementar e em feriado pode ter lugar nos casos e nos termos previstos no artigo 26.º, não podendo ultrapassar a duração normal do dia de trabalho.

Dispõe o artigo **35.º**, sob a epígrafe “Responsabilização”:

*“1- Os dirigentes **devem limitar ao estritamente indispensável** a autorização de trabalho nas modalidades previstas no presente capítulo.*

2- Os funcionários e agentes que tenham recebido indevidamente quaisquer abonos são obrigados à sua reposição, pela qual ficam solidariamente responsáveis os dirigentes dos respetivos serviços.”

3.2.2. Quanto às normas relativas à competência para autorizar a prestação de trabalho extraordinário.

Dispõe o artigo **37.º** do mesmo diploma legal, sob a epígrafe “Pessoal dirigente”, na parte que relevante:

“2- As competências atribuídas no presente diploma aos dirigentes máximos dos serviços são, na administração local, cometidas:

a) Ao presidente da câmara – nas câmaras municipais;”

Dispõe o artigo **68.º da Lei n.º 169/99**, de 18 de Setembro, sob a epígrafe “Competências do presidente da câmara”, na parte relevante:

2- Compete ainda ao presidente da câmara municipal:

a) Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais;

Dispõe o artigo **69.º** da referida Lei, sob a epígrafe “Distribuição de funções”, na parte relevante:



Tribunal de Contas

2- O presidente da câmara é coadjuvado pelos vereadores no exercício da sua competência própria ou delegada.

3- Nos casos previstos nos números anteriores os vereadores dão ao presidente informação detalhada sobre o desempenho das tarefas de que tenham sido incumbidos ou sobre o exercício da competência que neles tenha sido delegada ou subdelegada.

Dispõe o artigo 70.º da referida Lei, sob a epígrafe “Delegação de competências no pessoal dirigente”, na parte relevante:

1- O presidente da câmara ou os vereadores podem delegar ou subdelegar a sua competência no dirigente máximo da respetiva unidade orgânica (...)

2 - A gestão e direção de recursos humanos também podem ser objeto da delegação e subdelegação supra referidas no número anterior, designadamente quanto às seguintes matérias:

g) Autorizar a prestação de trabalho extraordinário.

3.2.3. Quanto às normas relativas à responsabilidade financeira e à legalidade da despesaⁱⁱ.

Dispõe o artigo 65.º, nºs 1 e 2, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto (doravante LOPTC) sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas:

1- Pela violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento das despesas públicas e compromissos.

2- As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante corresponde a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC.

Dispõe o **ponto 2.3.4.2**, do POCAL, sob a epígrafe “Execução orçamental”, na sua alínea d), o seguinte:

As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas, se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente - vide também artigo 22.º do RAFE.

3.3. Da interpretação dos despachos a que se reportam as alíneas C) a H), K), J) e L) do probatório.



Tribunal de Contas

Os despachos em causa, da autoria do Presidente da Câmara, proferidos ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º, do DL 168/99, de 18SET, são despachos que autorizam a prestação de trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal, descanso complementar e em feriados, do pessoal com a categoria de motorista - alíneas **C) e D)** – do pessoal de limpeza - alíneas **E), H) e K)** – do pessoal auxiliar e operário – alíneas **F) e G)** - do pessoal adstrito ao serviço de saneamento e proteção civil – alínea **J)** – e dos “funcionários” – alínea **L)** - que forem designados pelos “serviços do Município”, verificados que se mostrem os pressupostos legais e factuais naqueles referidos.

Não estamos, por isso, perante despachos de delegação de competências. E isto, antes do mais, porque a tal se não se referem os referidos despachos e não se identificam os órgãos/titulares concretos a quem aqueles se dirigem (vide artigo 35.º do CPA).

Os despachos em causa são, assim, meras diretivas ou instruções para os serviços do Município, com vista a uma melhor agilização da gestão dos recursos humanos, mas, em circunstância alguma, se poderão consubstanciar numa transferência para os “serviços do Município” da competência própria, na matéria em causa, do Presidente da Câmara (vide art.º 68.º, n.º 2, alínea a), 69.º, n.º2, e 70.º, n.º 2, alínea g), da Lei 169/99).

Quer isto dizer que a prestação do referido trabalho sempre teria que ser, em concreto, autorizada pelo Presidente da Câmara, ou por a quem este tivesse delegado tais competências, na matéria em causa.

Na verdade, os “serviços do Município” apenas estavam autorizados a indicar/“designar” o pessoal necessário para a prestação de tal trabalho, mas tal indicação/“designação” teria sempre, a final, que ser autorizada pelo Presidente da Câmara, ou por quem este tivesse delegado as competências em causa (vide art.º 68.º, n.º 2, alínea a), 69.º, n.º2, e 70.º, n.º 2, alínea g), da Lei 169/99).



Tribunal de Contas

In casu, o Demandado - Vice-Presidente da Câmara - tinha competência delegada do respetivo Presidente para autorizar a “*prestação de trabalho extraordinário, prestado em dias de descanso e feriados dos funcionários afetos às Divisões Municipais*”, bem como autorizar o processamento das importâncias referentes àquele trabalho – vide alínea **BB**) do probatório, e alíneas c) e d) do n.º 1 do Despacho de delegação de competências, de 31JAN2007.

Não tinha, por isso, competência para autorizar a prestação de trabalho extraordinário “*tout court*”ⁱⁱⁱ.

Em síntese:

- Os despachos em análise são meros despachos de gestão, circulares/instruções, no âmbito da área de recursos humanos, proferidos pelo Presidente da Câmara, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, no que à prestação de trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados se refere;
- Não havendo qualquer despacho de delegação de competências por parte do Presidente da Câmara, no que ao trabalho extraordinário se refere, tal competência, que é própria, mantinha-se na sua titularidade;
- O Vice-Presidente, tinha competência delegada do Presidente da Câmara para autorizar a “*prestação de trabalho extraordinário, prestado em dias de descanso e feriados dos funcionários afetos às Divisões Municipais*”, bem como autorizar o processamento das importâncias referentes àquele trabalho.

3.4. Quanto aos pressupostos da prestação de trabalho extraordinário e da sua verificação, no caso concreto.

3.4.1.



Tribunal de Contas

Do descrito no ponto 3.2.1, quanto à prestação de trabalho extraordinário, podemos concluir o seguinte:

- A prestação de trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal, descanso complementar e feriado tem que ser previamente autorizada (n.º 1 do artigo 34.º do DL 259/98, de 19 de Agosto);
- A obrigação de autorização prévia prende-se com a necessidade de avaliação e ponderação, que, por natureza, só poderá ser feita “ex ante” à respetiva autorização;
- Essa autorização tem que ser expressamente fundamentada e reconhecida como indispensável, bem como limitar-se ao estritamente indispensável (artigos 27.º, n.º 5, e 35.º, n.º 1, do DL 259/98);
- Salvo casos excepcionais, os funcionários e agentes interessados têm que ser previamente informados (48 horas de antecedência) da necessidade de prestarem o referido trabalho (artigo 34.º, n.º 3, do DL 259/98).

Equivale isto a dizer o seguinte:

- Os atos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal, complementar e feriado, na medida em que produzem efeitos jurídicos na situação individual e concreta dos funcionários e agentes a quem se dirigem, são atos administrativos (artigo 120.º do CPA);
- Têm, por isso, que assumir forma escrita (artigo 122.º, n.º 1, do CPA)^{iv};
- Devendo tal trabalho limitar-se ao estritamente indispensável, e devendo os funcionários e agentes interessados ser informados, salvo caso excepcionais, com a antecedência mínima de 48 horas, tal só poderá querer significar que o dirigente do respetivo serviço ou organismo tem de fazer uma análise prévia, casuística e fundamentada da situação em causa, e, nessa sequência, indicar quais os concretos funcionários a serem informados da necessidade de prestarem o referido trabalho;



Tribunal de Contas

- Ou seja: os atos autorizadores da prestação do mencionado trabalho, salvo casos excepcionais^v, são incompatíveis com a prolação de despachos gerais ou genéricos^{vi}.

3.4.2.

Os despachos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário, de trabalho em dias de descanso semanal, descanso complementar e em feriados, a que temos vindo a fazer referência, têm as seguintes características, a saber:

- Não referem, ainda que aproximadamente, as horas extraordinárias a realizar (é o caso dos despachos referidos nas alíneas **C), E), F), G), H), J), K) e L)** do probatório);
- Não identificam, em concreto, os funcionários ou mesmo, num caso específico, a categoria de funcionários a quem tais despachos se dirigem (é o caso dos despachos referidos nas alíneas **C), E), F), G), H), J), K) e L)** do probatório, sendo que referido na alínea **L)**, apenas se refere a “funcionários”);
- Não é clara a expressão da necessidade concreta para a qual se autoriza a prestação de trabalho extraordinário, apenas se considerando como indispensável a necessidade de assegurar a preparação, o funcionamento e todos os trabalhos relativos aos eventos objeto dos despachos referidos (é o caso, em especial, dos referidos nas alíneas **F), G), H) e L)** do probatório);
- Só há um despacho relativo à autorização de prestação de trabalho em dias de descanso semanal, descanso complementar e em feriados, dirigido ao pessoal com a categoria de motorista, sendo que houve trabalhadores pertencentes a outras categorias profissionais que prestaram trabalho naqueles dias (vide alínea **B)** do probatório);
- Utiliza-se sempre uma fórmula geral em que é autorizada a prestação de trabalho ao pessoal ou a uma categoria de funcionários a designar pelos “*serviços do Município*” (vide despachos referidos nas alíneas **C), E), F), G), H), J), K) e L)** do probatório, sendo que o referido na alínea **J)** é o único que refere, concretamente, o titular da Divisão respetiva).



3.4.3.

Relativamente à matéria em causa, ficou provado que, *in loco*, o procedimento relativo à prestação de trabalho extraordinário passava, no mínimo, pelas seguintes etapas, a saber:

- Sempre que se verificava alguma situação enquadrável nos despachos supra referidos, os Chefes de Divisão respetivos definiam os funcionários e/ou pessoal necessários à realização daquele concreto trabalho;
- Tais funcionários eram, preferencialmente, selecionados de entre os funcionários e/ou pessoal que se encontravam ao serviço e que podiam realizar trabalho extraordinário;
- A prestação de horas de trabalho extraordinário era sindicada pelos Chefes de Divisão, que, após a sua realização, informavam por escrito o Departamento de Recursos Humanos sobre o nome dos funcionários e/ou pessoal que as haviam prestado, bem como sobre o número de horas efetuadas – **alínea S)** do probatório.

Mais ficou provado:

- Que os trabalhadores a que se refere a alínea **A)** do probatório prestaram trabalho efetivo ao serviço do Município fora do seu período normal de trabalho, ultrapassando-o em mais de 2 horas por dia;
- E que os trabalhadores a que se refere a alínea **B)** do probatório prestaram trabalho efetivo ao serviço do Município durante mais de 7 horas por dia em dias de descanso semanal e complementar.

Equivale isto a dizer o seguinte:

- O trabalho em causa era definido, *in loco*, pelo Chefes de Divisão e balizado pelos pressupostos legais e factuais constantes dos despachos emanados do Presidente da Câmara;



- Não tendo os Chefes de Divisão competência delegada ou subdelegada, e sendo os mencionados despachos meros atos de gestão, diretivas/instruções dirigidas aos “serviços do Município”, foi tal trabalho prestado sem que, para tanto, houvesse norma ou despacho habilitante;
- Mesmo que se considere que a autorização do pagamento do trabalho prestado em dias de descanso semanal e complementar consubstancia, ainda que implicitamente, uma autorização da despesa respetiva, na medida em que o Demandado tinha competência delegada quanto a esta concreta matéria, sempre tal despacho seria ilegal, pelas razões expostas, designadamente pela ausência de um despacho expresso e fundamentado sobre a indispensabilidade da prestação de tal trabalho (v.g. categoria e número de trabalhadores em concreto);
- Ou seja: o Demandado, na qualidade de Vice-Presidente, ao ter autorizado a despesa e o pagamento no que se reporta ao trabalho prestado em dias de descanso semanal e de descanso complementar^{vii}, bem como o pagamento de trabalho extraordinário, preencheu o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) - 2.º segmento da norma - da LOPTC, por violação do disposto no artigo 122.º e 125.º, n.ºs 1 e 2, do CPA, 26.º, n.º 1, 33.º, n.º 1, e 34.º, n.ºs 1 e 3, todos do DL 259/98, de 18/08, com as alterações do DL 169/2006, de 17/08.
- Refira-se que o que atrás se disse não é aplicável ao alegado pagamento a 3 funcionários de horas extraordinárias e em dias de descanso semanal, “*quando eles não estavam ao serviço efetivo*”, já que quanto a este ponto nada se provou. Ao invés, o que se provou foi que a todos os pagamentos correspondeu trabalho efetivo (vide alínea **R**) dos factos provados e alínea **A**) dos factos não provados).

3.5. Da verificação do elemento subjetivo da infração

O Demandado agiu convicto de que toda a sua atuação era conforme com a lei -- vide alínea **DD**) do probatório.



Tribunal de Contas

Incorreu, por isso, em erro.

Mas será tal erro censurável?

Dispõe o artigo 17.º do Código Penal, sob a epígrafe “Erro sobre a ilicitude”:

1. Age sem culpa que atuar sem consciência da ilicitude, se o erro não lhe for censurável.

2. Se o erro lhe for censurável, o agente será punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada.

O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, no caso concreto, tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada^{viii}, já que o que está em causa é o exercício de um cargo cujo conteúdo funcional se reconduz à gestão e administração de dinheiros públicos, o que, só por si, deveria ter questionado o Demandado sobre o verdadeiro significado dos referidos despachos, sobretudo, quando estes, num primeiro momento, poderiam inculcar a ideia de que a competência para fazer a análise casuística da indispensabilidade do mencionado trabalho havia sido transferida para os “serviços do Município”.

Na verdade, o Demandado, enquanto gestor autárquico, devia, no mínimo, saber que os despachos em causa não eram despachos de delegação de competências, e que a referida competência, pelo menos, no que se refere à prestação de trabalho extraordinário, se mantinha na titularidade do Presidente da Câmara^{ix}.

Quanto à prestação de trabalho em dias de descanso semanal e complementar, e partindo do pressuposto de que o Demandado, quando autorizou o pagamento do referido trabalho, autorizou, ainda que implicitamente, a despesa, para a qual tinha competência delegada, também, aqui, há um certo descuido e desatenção, já que o Demandado devia saber que tal atuação tinha que ser precedida de um despacho expresso e fundamentado sobre a indispensabilidade da prestação de tal trabalho^x.



Em síntese: O Demandado atuou, por isso, de forma censurável.

3.6. Da medida da multa aplicável.

O Ministério Público pede que o Demandado seja condenado na multa de 20 UC (1.920,00€).

Considerando, porém, que o pagamento do mencionado trabalho correspondeu a trabalho efetivamente prestado, bem como a necessidades do Município (alíneas **R**) e **X**) do probatório), não tendo, por isso, ocorrido qualquer prejuízo para o Município; que o procedimento relativo à sua prestação era sindicado “in loco” pelos Chefes de Divisão respetivos (alínea **S**) do probatório); que tal procedimento era habitual desde data anterior a 2005, sendo que o Demandado só começou a exercer funções posteriormente (alínea **T**) do probatório); que os despachos em causa se prestavam, nalguns pontos^{xi}, a equívocos do ponto de vista interpretativo (alíneas **C) a H) e J) a L)** do probatório); que o Demandado é engenheiro de profissão; que não há registo de qualquer recomendação quanto à matéria em causa, e que a infração em causa tem cariz meramente formal, entendemos existirem circunstâncias que diminuam substancialmente a ilicitude do facto e da culpa, pelo que, embora, culpado, se nos afigura adequado dispensar o Demandado de multa, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, da LOPTC (vide também artigos 64.º e 67.º da LOPTC).

4. DECISÃO.

Por todo o exposto, declara-se a presente ação parcialmente procedente, por provada, e em consequência, decide-se:

a) Absolver o Demandado **Rui Manuel Lince Singuéis Medinas Duarte**, na parte em que este é acusado de ter pago a três funcionários horas



Tribunal de Contas

extraordinárias e em dias de descanso semanal, quanto estes não estavam ao serviço efetivo;

b) Quanto ao mais, declarar o Demandado culpado, pela prática da infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 da LOPTC, por violação do disposto no artigo 122.º e 125.º, n.ºs 1 e 2, do CPA, 26.º, n.º 1, 33.º, n.º 1, e 34.º, n.ºs 1 e 3, todos do DL 259/98, de 18/08, com as alterações do DL 169/2006, de 17/08, **dispensando-o, no entanto, do pagamento de qualquer multa.**

Não são devidos emolumentos.

Registe e notifique.

Lisboa, 30 de Abril de 2012.

(Helena Ferreira Lopes)

ⁱ Todos os sublinhados e negritos constantes deste ponto são da nossa autoria.

ⁱⁱ Todos os sublinhados são da nossa autoria.

ⁱⁱⁱ Conforme resulta do ponto 3.2.1, uma coisa é a prestação de trabalho extraordinário (Secção I do DL 259/98), outra coisa é a prestação de trabalho em dias de descanso semanal, descanso semanal e em feriados (Secção III do DL259/98).

^{iv} A propósito, diz Esteves de Oliveira e outros, in “Código do Procedimento Administrativo”, 2.ª edição, Almedina: *A exigência da forma escrita destina-se a servir como instrumento dos interesses da segurança e certeza das relações jurídico-administrativas, interesses que a mobilidade dos agentes administrativos e as virtualidades executivas, financeiras e contenciosas dos atos administrativos tornam aqui fundamentais e imperiosas. Não consideramos, pois, a exigência um “luxo”, mas uma necessidade do direito das Administrações Públicas, que justifica bem, neste aspeto (também), a diferença do seu regime face ao que lhe corresponde no direito privado.*”

^v Por exemplo casos de urgência imperiosa, tal como calamidades.

^{vi} Sobre o conceito de atos gerais e genéricos ver Freitas do Amaral, Almedina, Vol.II., págs. 230 a 232.

^{vii} Isto, e no que se refere à autorização da despesa, para o caso de se considerar ter existido uma autorização implícita.

^{viii} Vide, v.g. Ac. do Tribunal de Contas, n.º 8/2010, de 13/06, 3.ª Seção-PL

^{ix} Vide pontos 3.2.2 e 3.2.3 desta sentença.

^x Vide ponto 3.3. e 3.4.2 desta sentença.

^{xi} Sobretudo, quando nalguns se refere que se “autoriza” a prestação de trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal e complementar a funcionários de determinada categoria “a designar pelos serviços do Município”.



Tribunal de Contas
