

ASSUNTO:	Suplemento de penosidade e insalubridade. Higiene urbana.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_9248/2026
Data:	30/07/2026

Pelo Vereador da Câmara Municipal foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“A trabalhadora,....., a exercer funções na carreira de assistente operacional no edifício sede do município de higienização e limpeza, por requerimento datado de 22 de abril de 2026, requer o pagamento do suplemento de penosidade e insalubridade, por considerar ter direito.

Fundamenta esse direito com a transcrição de um extrato de um parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, onde diz “concluímos, portanto, que no que toca aos casos de trabalhadores que exercem funções de higiene e limpeza dentro dos edifícios públicos, os que desempenham funções de manutenção das máquinas das piscinas municipais, e por último, o caso de um auxiliar de saúde a desempenhar funções no centro de saúde, apenas os dois primeiros serão elegíveis para receber este suplemento remuneratório”.

Ora, o suplemento de penosidade e insalubridade previsto no Decreto-Lei n.º 93/2021, de 9 de novembro, aplica-se aos trabalhadores integrados na carreira geral de assistente operacional que desempenham funções na áreas de recolha e tratamento de resíduos e tratamentos de efluentes, higiene urbana, saneamento, procedimentos de inumações, exumações, transladações, cremação, abertura, aterro e arranjo de sepulturas, limpeza de canis e recolha de cadáveres animais, bem como de asfaltamento de rodovias, de eu resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde.

Nas autarquias locais a competência para definir quais as funções que efetivamente preenchem os requisitos de penosidade e insalubridade bem como o seu nível, pertence ao órgão executivo, sob proposta financeiramente sustentada do respetivo presidente da câmara municipal.

Da identificação deve constar, expressamente, a qualificação do nível de insalubridade ou penosidade com baixo, médio ou alto.

A proposta referida é precedida da audição dos representantes dos trabalhadores e de parecer fundamentado do serviço de segurança, higiene e saúde no trabalho.

A deliberação produz efeitos, anualmente, a 1 de janeiro do ano a que reporta.

O suplemento é abonado em tantos dias quantos aqueles que efetivamente forem prestados pelo trabalhador com sujeição àquelas funções.

Considerando que foi efetuada, durante o ano de 2025, a avaliação de riscos profissionais por entidade competente em matéria de segurança e saúde no trabalho, a qual procedeu à identificação das atividades e postos de trabalho exercidos em condições de penosidade e insalubridade, bem como à avaliação do respetivo nível.

Considerando que, para efeitos do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021, de 9 de novembro, procedeu-se, também, à audição dos representantes dos trabalhadores, cujo parecer está datado de 3 de fevereiro de 2026.

Assim, tendo em conta a proposta de resolução PR/206/475 de 25 de fevereiro, que foi aprovada em reunião de Câmara de 6 de março de 2026, iniciou-se ao respetivo pagamento do suplemento de penosidade e insalubridade, com efeitos a 1 de janeiro do corrente ano, nos termos da avaliação de riscos profissionais efetuada.

Verifica-se, no entanto, que este posto de trabalho, higiene e limpeza do edifício sede do município, não foi objeto de avaliação de riscos profissionais efetuada pela entidade competente em matéria de segurança e saúde no trabalho, nem tido em consideração na proposta de pagamento do suplemento de penosidade e insalubridade, aprovada em reunião de câmara.

Neste contexto, parece-nos de legalidade duvidosa o pagamento do suplemento de penosidade e insalubridade à trabalhadora, ..., assistente operacional, a prestar serviço de higiene e limpeza no edifício sede do município."

Cumpre, assim, informar:

I

O suplemento de penosidade e insalubridade consiste num suplemento remuneratório inicialmente criado¹ pelo n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro², e que a partir de 1 de janeiro de 2022 passou a estar autonomizado em diploma próprio, sendo instituído pelo Decreto-Lei n.º 93/2021, de 9 de novembro, que procede à fixação de um suplemento remuneratório com fundamento no exercício de funções em condições de penosidade e insalubridade, cujo artigo 2.º define o seguinte:

"Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

O suplemento de penosidade e insalubridade previsto no presente decreto-lei aplica-se aos trabalhadores integrados na carreira geral de assistente operacional que desempenhem funções nas áreas de recolha e tratamento de resíduos e tratamento de efluentes, higiene urbana, saneamento,

¹ Ao abrigo do previsto no n.º 6 do artigo 159.º Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP - aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual), que possibilita a criação de suplementos remuneratórios, através de lei própria.

² Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2021.

procedimentos de inumações, exumações, transladações, cremação, abertura, aterro e arranjo de sepulturas, limpeza de canis e recolha de cadáveres animais, bem como de asfaltamento de rodovias, de que resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde." (o negrito é nosso)

O Decreto-Lei n.º 93/2021 mantém no essencial o regime estabelecido pelo n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 75-B/2020, tendo apenas introduzido atualizações de pormenor fruto da execução deste suplemento remuneratório durante o ano de 2021 ao abrigo daquela norma especial constante do orçamento de estado desse ano.³

II

Resulta, portanto, do estabelecido no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021 (como antes resultava da norma do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 75-B/2020), que **as áreas de atividade que aí são expressamente identificadas correspondem a um requisito essencial para a atribuição deste suplemento remuneratório.**

O que significa que, não basta que o conteúdo funcional corresponda ao exercício de funções em condições de penosidade e insalubridade de que resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde, sendo também exigido que essas funções sejam desempenhadas nas seguintes áreas que constam para o efeito expressamente identificadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021:

- i. recolha e tratamento de resíduos e tratamento de efluentes
- ii. higiene urbana
- iii. saneamento
- iv. cemitérios (realização de procedimentos de inumações, exumações, transladações, abertura e aterro de sepulturas)
- v. limpeza de canis e recolha de cadáveres animais
- vi. asfaltamento de rodovias.

³ Em particular o Decreto-Lei n.º 93/2021 alargou o âmbito do suplemento de penosidade e insalubridade, o qual passou também a abranger os trabalhadores integrados na carreira geral de assistente operacional que desempenhem funções nas áreas de limpeza de canis e recolha de cadáveres animais, bem como de asfaltamento de rodovias, juntamente com aqueles que trabalhem nas áreas de recolha e tratamento de resíduos e tratamento de efluentes, higiene urbana, saneamento, procedimentos de inumações, exumações, transladações, cremação, abertura, aterro e arranjo de sepulturas, e de cujo exercício de funções resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde.

De igual modo, também a simples circunstância de um trabalhador exercer funções nas áreas funcionais elencadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021 não é passível de, por si só, conferir o direito a que lhe seja atribuído este suplemento remuneratório, sendo sempre exigida cumulativamente a existência da referida sobrecarga funcional decorrente das condições de penosidade e insalubridade inerentes às funções desempenhadas naquelas áreas expressamente identificadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021.

Nesta conformidade, compete à Câmara Municipal, no âmbito da sua margem de apreciação e de decisão, definir anualmente (cf. n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021) quais são as funções que preenchem esses requisitos de penosidade e insalubridade, e, ainda, qualificar o respetivo nível de insalubridade ou penosidade como baixo, médio ou alto (cf. n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021), produzindo esta deliberação efeitos, anualmente, a 1 de janeiro do ano a que reporta (cf. n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021).

Esta deliberação da câmara municipal deve ser tomada com base em proposta financeiramente sustentada do presidente do órgão executivo e tendo em conta a sustentabilidade financeira, sendo que na elaboração desta proposta, o presidente da câmara municipal deve ouvir os representantes dos trabalhadores e obter o parecer fundamentado do serviço de segurança, higiene e saúde no trabalho (cf. n.ºs 2 e 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021).

Torna-se, portanto, necessário que o presidente da câmara municipal, na preparação e elaboração da proposta que deve apresentar ao órgão executivo, em cumprimento do estipulado no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021, identifique em que situações é que cada um desses trabalhadores que desempenham funções nas áreas de atividade identificadas no artigo 2.º exerce as mesmas em condições de penosidade e insalubridade de que resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde, com indicação, concomitantemente, da qualificação do correspondente nível de penosidade e insalubridade como baixo, médio ou alto. Só dessa forma estará justificada a atribuição deste suplemento.

Tomada a decisão, a câmara municipal, enquanto entidade empregadora pública, deve identificar e justificar no mapa de pessoal os postos de trabalho cuja caracterização implica o exercício de funções naquelas condições (cf. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021).

Contudo, na aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 93/2021 e com vista à atribuição do suplemento remuneratório nele previsto, o órgão executivo encontra-se sempre vinculado aos requisitos expressamente consignados na norma do artigo 2.º deste regime jurídico.⁴

Pelo que, **só podem beneficiar deste suplemento, aqueles trabalhadores⁵ que, exercendo funções nas áreas de atividade indicadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021, o façam em condições de insalubridade ou penosidade das quais resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde, e tal circunstância tenha sido reconhecida pela câmara municipal em cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/2021.**

III

Este suplemento remuneratório é abonado exclusivamente nos dias em que o trabalhador tenha efetivamente exercido funções nas áreas identificadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021 em sujeição a condições de penosidade e insalubridade - de que resulte comprovada sobrecarga funcional que potencie o aumento da probabilidade de ocorrência de lesão ou um risco potencial agravado de degradação do estado de saúde -, que sejam reconhecidas como tal pela câmara municipal.⁶

Isto é, aliás, o que se encontra expressamente fixado no referido n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/2021, onde o legislador determinou que o suplemento de penosidade e insalubridade *“é atribuído por*

⁴ Esta competência da câmara municipal para efetuar a qualificação dos correspondentes níveis de penosidade e insalubridade, ao abrigo do disposto nos artigos 2.º e 3.º/2 do Decreto-Lei n.º 93/2021, corresponde ao exercício de um poder discricionário, que lhe confere *“espaço de avaliação”/“prerrogativa de avaliação”/“espaço de concretização próprio”* - Expressões utilizadas por Vieira de Andrade a propósito da *“A discricionariedade administrativa”*, em *“Lições de Direito Administrativo”*, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, páginas 56 e seguintes, estando disponível para consulta em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Li%C3%A7%C3%B5es%20de%20Direito%20Administrativo-5a.pdf> - através do qual o órgão executivo pode, em face das concretas circunstâncias em que os seus trabalhadores das áreas abrangidas desempenham funções (com conteúdo funcional correspondente aos da carreira de assistente operacional), encontrar a solução mais adequada para aplicação deste regime legal.

Apesar de esse poder de avaliação e apreciação lhe conferir uma considerável margem de discricionariedade, à luz da exata redação da norma em causa, certo é que esse poder da entidade consulente se encontra sempre vinculado ao cumprimento dos requisitos que expressamente foram fixados pelo legislador - dos quais destacamos o elenco taxativo das áreas de atividade abrangidas por este suplemento de penosidade e insalubridade estabelecido no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021.

⁵ Integrados na carreira geral de assistente operacional ou que exerçam funções por referência ao conteúdo funcional desta carreira, independentemente da modalidade de vínculo; conforme esclarecido pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no ponto 2 da Nota Informativa com esclarecimentos respeitantes à operacionalização do suplemento de penosidade e insalubridade (a qual mantém a sua atualidade para efeitos da aplicação do Decreto-Lei n.º 93/2021, com as devidas adaptações), que se encontra disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/destaques/nota-informativa-sobre-o-artigo-24---da-lei-n---75---b-2020--oe-2021-/>

⁶ Já assim resultava do artigo 24.º da Lei n.º 75-B/2020, conforme reforçado pela DGAL na referida Nota Informativa: *“O suplemento é abonado em tantos dias quantos aqueles que efetivamente forem prestados pelo trabalhador em sujeição àquelas condições.”* (cf. ponto 11 da Nota Informativa).

cada dia de trabalho efetivamente prestado em que seja reconhecido um nível de insalubridade ou penosidade baixo, médio ou alto, sendo o seu valor diário abonado nos seguintes termos (...)".

Na prática sucederá que os trabalhadores que desempenham funções nestas áreas só exercerão as mesmas em condições comprovadamente de penosidade e insalubridade em determinados momentos, que podem não acontecer diariamente (ou até podem ter lugar de modo rotativo e sem regularidade fixa, por exemplo se só estiverem adstritos a estas atividades de forma pontual ou se a mesma não for levada a cabo todos os dias e durante toda a jornada de trabalho), deve a câmara municipal (e os seus serviços) ter um especial cuidado no processamento e pagamento do suplemento de penosidade e insalubridade nestes casos, porquanto o mesmo só pode ser abonado em tantos dias quantos aqueles em que o trabalhador efetivamente desempenhe as suas funções em sujeição àquelas condições que legitimam a atribuição deste suplemento remuneratório, nos termos do artigo 2.º e do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/2021.

IV

Da pesquisa efetuada não nos foi possível encontrar o alegado parecer da CCDR Alentejo que a entidade consulente refere ter sido usado como sustentação do pedido efetuado pela requerente.

Contudo, consultado um Parecer da CCDR Alentejo de 16/06/2021 sobre este suplemento de penosidade e insalubridade (Parecer n.º DAJ-Proc. 58/2021; Informação n.º I02438-2021-DSAL), verifica-se que aqueles serviços foram perentórios em deixar claro que *"Em particular, o suplemento de penosidade e insalubridade constitui um imperativo elementar de justiça e constitui um forte contributo para a dignificação da prestação laboral e dos trabalhadores que executam as suas tarefas na área de Recolha e Manuseamento de Resíduos, onde podem ser identificados vários riscos, tais como, ritmo consideravelmente acelerado de trabalho, levantamento de cargas que poderão originar lesões musculares e esqueléticas, risco de exposição a agentes biológicos, perigo de atropelamento ou esmagamento, ruído excessivo, ou seja, fatores que poderão perigar gravemente a sua integridade física e psíquica. Como teremos oportunidade de verificar, as disposições legais relativamente a este suplemento são bastante específicas e de certo modo circunscritas, dirigidas a um grupo restrito de indivíduos que exercem determinadas atividades laborais arriscadas. Este suplemento foi pensado para os casos de trabalhadores que se exponham a situações de risco devido à sua profissão e desempenho das suas tarefas a nível profissional, como é o caso dos coveiros que procedem à abertura de covas para colocação de defunto, assim como a execução de transladações de cadáveres, também é o caso dos funcionários encarregues da recolha de resíduos urbanos dos contentores municipais e limpeza de*

espaços exteriores onde podemos encontrar todo o tipo de resíduos, remoção de lixeiras, contacto com águas residuais as quais contém um elevado nível de poluição devido ao facto de se tratar de água estagnada, entre outras funções. Compreende-se a razão pela qual são estas profissões classificadas como estando sujeitas a uma especial perigosidade."

V

Em conclusão,

Em face de tudo o que se explicou sobre o regime jurídico aplicável ao suplemento de penosidade e insalubridade, regulado pelo Decreto-Lei n.º 93/2021, concordamos com o entendimento dos serviços da entidade consulente, no sentido de que a pretensão da requerente não é passível de ser acolhida, por falta de enquadramento legal, porquanto as funções que exerce não correspondem a nenhuma das áreas de atividade abrangidas pelo artigo 2.º do referido diploma legal.

Isto porquanto a requerente exerce funções de "*higiene e limpeza no edifício sede do município*", atividade que não é passível de ser subsumida ao conceito de "*higiene urbana*", previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2021, e que, à luz da teleologia da respetiva norma e das demais atividades ali elencadas, nos parece poder ser interpretado apenas como correspondendo ao desempenho de tarefas de "*limpeza pública*", ou seja a limpeza e manutenção de espaços exteriores, áreas, arruamentos e equipamentos no espaço público de gestão municipal (vulgarmente conhecida como "*limpeza de ruas e praças*"), incluindo a atividade de recolha de resíduos.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.