

ASSUNTO:	Polícia municipal, serviços, gratificação, trabalho suplementar
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_10831/2023
Data:	-09-2023

Pelo Ex.mo Senhor Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e de Contencioso foi solicitado parecer acerca da possibilidade de os agentes da Polícia Municipal auferirem gratificação *“pela prestação de serviços a entidades públicas e privadas, à semelhança do sucedido com a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana.”*

Para o efeito, junta *“parecer jurídico apresentado pela Polícia Municipal, emitido pelo Sindicato Nacional da Polícia Municipal”* e acrescenta o seguinte:

“Presentemente a prestação de serviços a tais entidades está sujeita ao pagamento de uma taxa própria prevista na tabela II anexa ao Regulamento de Taxas, Tarifas e Receitas Análogas, a qual é cobrada pelo Município, sendo processada como receita própria do Município. Aos agentes que prestem tais serviços, verificada a impossibilidade de o fazerem durante o seu horário de trabalho é aferida a possibilidade de prestação de trabalho suplementar, sendo remunerados nessa condição.”

Cumpre, pois, informar:

I

Nos termos do consignado no n.º 3 do artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), *“[a]s polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.”*

Em anotação a este normativo, Jorge Miranda e Rui Medeiros¹ esclarecem o seguinte:

“O n.º 3 institui as polícias municipais para cooperarem na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais. São complementares, e não substitutivas da polícia e das forças de

¹ In *“Constituição Portuguesa Anotada”*, Volume III – Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições Finais e Transitórias, Artigos 202.º a 296.º, Universidade Católica Portuguesa, 2ª Edição Revista”, pág. 396.

segurança (artigo 272.º), *cujas competências não podem afetar (artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, a lei que as regula). E instrumentais em face das atribuições dos municípios.*

A polícia stricto sensu e as forças de segurança destinam-se à defesa da legalidade democrática da segurança interna e dos direitos dos cidadãos (artigo 272.º, n.º 1). As polícias municipais, ao invés, destinam-se, prioritariamente, à fiscalização, na área da sua jurisdição, do cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e às competências dos seus órgãos (artigo 2.º da Lei n.º 2004).

As forças de segurança – e, portanto, também a polícia stricto sensu – têm organização única para todo o território nacional (artigo 272.º, n.º 4). Ao invés, a polícia municipal tem atuação restrita à área do município (artigo 5.º da Lei n.º 19/2004), e no quadro definido pelos seus órgãos representativos e na dependência hierárquica do presidente da câmara (artigo 6.º, n.º 1).

As forças de segurança são de existência obrigatória (artigo 272.º, n.º 4), não as polícias municipais. Estas são criadas, em cada concelho, pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (artigo 11.º da Lei n.º 19/2004).

O regime das forças de segurança entra na reserva absoluta de competência da Assembleia da República [artigo 164.º, alínea u)], o das polícias municipais na reserva relativa artigo 165.º, n.º 1, alínea a)].”

Nesta conformidade, o n.º 1 do artigo 1.º da citada Lei n.º 19/2004, de 20 de maio² determina que as polícias municipais são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa no espaço territorial correspondente ao do respetivo município.

Por seu turno, o artigo 2.º do mesmo diploma, sob epígrafe “*Atribuições*” estatui:

“1 - No exercício de funções de polícia administrativa, é atribuição prioritária dos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos.

2 - As polícias municipais cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

3 - A cooperação referida no número anterior exerce-se no respeito recíproco pelas esferas de actuação próprias, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respectivas atribuições e na satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados.

² Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que aprovou a lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais (remetendo a regulamentação de algumas matérias para decreto-lei a publicar no prazo de 90 dias) e foi alterado pela Lei n.º 50/2019, de 24 de julho.

4 - As atribuições dos municípios previstas na presente lei são prosseguidas sem prejuízo do disposto na legislação sobre segurança interna e nas leis orgânicas das forças de segurança.³

E sobre as “Funções de polícia”, o artigo 3 esclarece:

“1 - As polícias municipais exercem funções de polícia administrativa dos respectivos municípios, prioritariamente nos seguintes domínios:

- a) Fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais;*
- b) Fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município;*
- c) Aplicação efectiva das decisões das autoridades municipais.*

2 - As polícias municipais exercem, ainda, funções nos seguintes domínios:

- a) Vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança;*
- b) Vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança;*
- c) Intervenção em programas destinados à acção das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos;*
- d) Guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade;*
- e) Regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.*

3 - Para os efeitos referidos no n.º 1, os órgãos de polícia municipal têm competência para o levantamento de auto ou o desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de acto legalmente devido no âmbito das relações administrativas.

4 - Quando, por efeito do exercício dos poderes de autoridade previstos nos n.os 1 e 2, os órgãos de polícia municipal directamente verificarem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente.

5 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal.”

³ Negritos nossos.

Salienta-se, ainda, que o artigo 4.º regula sobre as “*Competências*” das polícias municipais nos seguintes termos:

“1 - As polícias municipais, na prossecução das suas atribuições próprias, são competentes em matéria de:

a) Fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais e da aplicação das normas legais, designadamente nos domínios do urbanismo, da construção, da defesa e protecção da natureza e do ambiente, do património cultural e dos recursos cinegéticos;

b) Fiscalização do cumprimento das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, incluindo a participação de acidentes de viação que não envolvam procedimento criminal;

c) Execução coerciva, nos termos da lei, dos actos administrativos das autoridades municipais;

d) Adopção das providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação, em coordenação com as forças de segurança competentes, quando necessário;

e) Detenção e entrega imediata, a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, nos termos da lei processual penal;

f) Denúncia dos crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas, e competente levantamento de auto, bem como a prática dos actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal, até à chegada do órgão de polícia criminal competente;

g) Elaboração dos autos de notícia, autos de contra-ordenação ou transgressão por infracções às normas referidas no artigo 3.º;

h) Elaboração dos autos de notícia, com remessa à autoridade competente, por infracções cuja fiscalização não seja da competência do município, nos casos em que a lei o imponha ou permita;

i) Instrução dos processos de contra-ordenação e de transgressão da respectiva competência;

j) Acções de polícia ambiental;

l) Acções de polícia mortuária;

m) Garantia do cumprimento das leis e regulamentos que envolvam competências municipais de fiscalização.

2 - As polícias municipais, por determinação da câmara municipal, promovem, por si ou em colaboração com outras entidades, acções de sensibilização e divulgação de matérias de relevante interesse social

no concelho, em especial nos domínios da protecção do ambiente e da utilização dos espaços públicos, e cooperam com outras entidades, nomeadamente as forças de segurança, na prevenção e segurança rodoviária.

3 - As polícias municipais procedem ainda à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciárias e de outras tarefas locais de natureza administrativa, mediante protocolo do Governo com o município.

4 - As polícias municipais integram, em situação de crise ou de calamidade pública, os serviços municipais de protecção civil.⁴/⁵

No que importa à economia do presente parecer, salienta-se ainda que o artigo 6.º do diploma em análise, em matéria de “*Dependência orgânica e coordenação*” estabelece o seguinte:

“1 - A polícia municipal actua no quadro definido pelos órgãos representativos do município e é organizada na dependência hierárquica do presidente da câmara.

2 - A coordenação entre a acção da polícia municipal e as forças de segurança é assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das forças de segurança com jurisdição na área do município.

3 - A aplicação da presente lei não prejudica o exercício de quaisquer competências das forças de segurança.⁶

Ora, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro⁷ estabelece que “*na deliberação da assembleia municipal que, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, crie a polícia municipal são, obrigatoriamente, aprovados:*

a) O regulamento de organização e funcionamento da polícia municipal;

b) O primeiro mapa de pessoal.”

De acordo com o consignado na alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 197/2008, do regulamento de organização e funcionamento de cada polícia municipal consta, obrigatoriamente e entre outras “*a enumeração taxativa das competências da polícia municipal a criar, dentro do respetivo quadro legal., sendo que, conforme resulta do preâmbulo deste diploma “[a] sua principal missão é contribuir para a qualidade de vida dos cidadãos, fiscalizando o cumprimento das leis e regulamentos nas áreas da sua*

⁴ Negritos nossos.

⁵ Vd. também a descrição do respetivo conteúdo funcional no mapa III do anexo IV do Decreto-Lei n.º 39/2000.

⁶ Negritos nossos.

⁷ Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro, que regulamentou a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, estabelecendo as regras a observar na criação de polícias municipais e regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração

competência, cooperando com as Forças e Serviços de Segurança na manutenção da ordem e tranquilidade públicas das comunidades que servem e regulando e fiscalizando o trânsito, melhorando a circulação de veículos nas vias públicas dos respetivos municípios”.

Do exposto ressalta-se:

- Que a polícia municipal exerce funções de polícia administrativa no espaço territorial correspondente ao do respetivo município e atua no quadro definido pelos órgãos representativos do município, sendo organizada na dependência hierárquica do presidente da câmara;
- Que é da competência da polícia municipal, entre outras, fiscalizar o cumprimento das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária e adotar *“as providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação, em coordenação com as forças de segurança competentes, quando necessário”*;
- Que as polícias municipais cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais;
- Que a coordenação entre a ação da polícia municipal e as forças de segurança é assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das forças de segurança com jurisdição na área do município.

E tal como se defende no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 11/2021, de 10.09.2021⁸, elaborado a propósito do Direito de reunião consagrado no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto (alterado pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro):

“(…)

12.ª — Apenas reuniões e manifestações que se preveja, fundadamente, terem escassa adesão e deem sinais de um risco diminuto de perturbação podem cingir-se à esfera municipal, dispensando as forças de segurança, uma vez que, de acordo com o n.º 3 do artigo 237.º da Constituição e com os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, as polícias municipais — onde tiverem sido criadas — não podem substituir-se à Polícia de Segurança Pública nem à Guarda Nacional Republicana, tão-pouco intervir em domínio que a estas forças se encontra reservado: principalmente, o emprego de meios coercivos na dissuasão e repressão de infrações e perturbações à segurança na via pública.

central e os municípios,

⁸ Elaborado a propósito do Direito de reunião consagrado no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, que pode ser consultado em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/9385e> e para cujo teor remetemos (em virtude da sua relevância).

13.ª – Já a interrupção de manifestações, cortejos, desfiles, comícios e outras reuniões em lugares públicos, prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, compete exclusivamente às autoridades de polícia, como tal qualificadas pela Lei de Segurança Interna (cf. artigo 26.º), porquanto só estas podem impor a dispersão de ajuntamentos e assegurar, destarte, a obediência sem tumultos nem motins (cf. artigo 28.º, n.º 1, alínea c)).

(...)

18.ª – Cumpre, assim, ao presidente da câmara municipal lançar mão dos instrumentos de auxílio administrativo que o Código do Procedimento Administrativo instituiu no artigo 66.º, precisamente para os casos em que a lei não «imponha a intervenção de outros órgãos no procedimento», e a estrutura municipal, por falta de atribuições ou de meios, não se encontre em condições de cumprir todos os deveres públicos de proteção que os riscos associados à manifestação ou reunião justificam.

(...)”

II

Posto isto, importa referir que o artigo 108.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)⁹ define o horário de trabalho como “a determinação das horas do início e do termo do período normal de trabalho diário ou dos respetivos limites, bem como dos intervalos de descanso”. Em anotação a esta norma Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar¹⁰ referem que o “horário de trabalho delimita o espaço temporal em que normalmente o trabalhador está vinculado a prestar trabalho ou permanece adstrito à sua realização, enunciando as horas de início, interrupção e termo do período normal de trabalho ou os limites ao mesmo.

A sua determinação compete, por princípio, ao empregador público no exercício da «potestas organizatoria» que lhe é reconhecida, sem prejuízo de poder ser objeto de acordo entre as partes quando o vínculo de emprego público se constitua por via bilateral (...).

(...) na fixação do horário de trabalho terá de se respeitar o período normal de trabalho legal ou convencionalmente fixado, assegurar-se a sua repartição por cinco dias da semana (ou cinco e meio, se o horário for rígido e envolver trabalho ao Sábado) e prever-se a interrupção da jornada diária ao fim

⁹ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; alterada pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto, Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto, pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, com a redação introduzida pela Declaração de Retificação n.º 28/2017, de 2 de outubro, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelo Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro.

¹⁰ In “Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas”, Coimbra Editora, 1º Volume, Artigos 1º a 240º, pág. 383.

de um determinado tempo de trabalho, devendo ainda garantir-se, por regra, que entre um período normal de trabalho e o período seguinte mediem 11 horas de descanso.

Não se deve, porém, esquecer que o horário de trabalho reporta-se e delimita apenas o período normal de trabalho, não invalidando que possam existir e ser impostos ao trabalhador outros tempos de trabalho, pelo que o conceito de tempo de trabalho a que se aludiu no art.º 102.º não coincide necessariamente com o conceito de horário de trabalho, podendo abranger um período temporal superior, hipótese essa em que o trabalhador ficará na situação de prestar trabalho para além do horário de trabalho”.

Acresce que o artigo 124.º da LTFP estabelece que a semana de trabalho é, em regra, de cinco dias, tendo os trabalhadores direito a um dia de descanso semanal obrigatório, acrescido de um dia de descanso semanal complementar, que devem coincidir com o domingo e o sábado, respetivamente. O n.º 4 do mesmo normativo, porém, admite que os dias de descanso semanal deixem de coincidir com o domingo e o sábado nos casos, designadamente, de trabalhador *“diretamente afeto a atividades de vigilância, transporte e tratamento de sistemas eletrónicos de segurança.”*

Em comentário a este normativo, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar¹¹ realçam que *“quando os dias de descanso não coincidam com o Sábado e o Domingo, estes são dias normais de trabalho para o respetivo trabalhador, pelo que a prestação de trabalho em tais dias não lhe conferirá qualquer direito acrescido, só se podendo falar em trabalho suplementar em dia de descanso se nos dias designados para descanso de tal trabalhador ele for obrigado a prestar trabalho.”*¹²(negritos e sublinhado nossos)

(...) os dias de descanso semanal e complementar têm de estar previstos no mapa de horário de trabalho que o empregador público tem de elaborar e afixar (v.arts. 215.º e 216.º do Código do Trabalho, aplicável ex vi dos arts. 4.º e 101.º da presente lei), pelo que a alteração dos dias de descanso representa uma alteração do próprio horário de trabalho, a qual não é possível (se o horário for individualmente acordado) ou só pode realizar-se depois de observado o condicionalismos exigido pelo art. 217.º do Código do Trabalho, sendo, portanto, de todo ilegal que a entidade empregadora faça variar os dias de descanso de semana para semana ou de tempos em tempos, sem antes cumprir aquele condicionalismo.”

III

Ora, no presente pedido de parecer menciona-se que, no caso da polícia municipal da entidade consulente, *“[a]os agentes que prestem tais serviços [a entidades públicas e privadas, à semelhança do*

¹¹ Op. cit. pág. 412.

¹² Negritos e sublinhado nossos.

sucedido com a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana] *verificada a impossibilidade de o fazerem durante o seu horário de trabalho é aferida a possibilidade de prestação de trabalho suplementar, sendo remunerados nessa condição.*¹³

No entanto, o capítulo IV do Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março regula sobre a carreira de pessoal de polícia municipal¹⁴, salientando-se que os seus artigos 17.º e 18.º determinam o seguinte:

“Artigo 17.º

Semana de trabalho e descanso semanal

1 - A duração semanal de trabalho do pessoal da carreira de polícia municipal é de trinta e cinco horas.

2 - São considerados dias normais de trabalho todos os dias da semana, incluindo sábados, domingos e feriados.

3 - As situações de trabalho extraordinário, de descanso semanal e descanso complementar, bem como a fixação da modalidade de horário, são definidas na programação de serviço a estabelecer mensalmente pelos serviços municipais de polícia, devendo, pelo menos uma vez por mês, fazer coincidir aqueles dias de descanso com o sábado e o domingo.

*4 - A programação a que se refere o número anterior pode ser alterada, devendo ser comunicada aos interessados com a antecedência de uma semana, salvo casos excepcionais, em que a referida comunicação poderá ser feita com a antecedência de quarenta e oito horas.*¹⁵

“Artigo 18.º

¹³ Negritos nossos.

¹⁴ Realça-se que o Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho revogou o n.º 1 do artigo 8.º, os artigos 9.º e 10.º, o mapa i do anexo ii (na parte respeitante à carreira de técnico superior de polícia municipal) e o mapa ii do anexo iii, a partir da data do início de vigência do regime do contrato de trabalho em funções públicas, aprovado nos termos do artigo 87.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro revogou o Decreto-Lei n.º 39/2000, salvo o capítulo iv, «Das carreiras de pessoal de polícia municipal» e os anexos ii, iii e iv.

¹⁵ No que concerne à vigência deste normativo, por confronto com o consignado na LTFP, em parecer emitido por esta Divisão de Apoio Jurídico considerou-se o seguinte:

“O regime plasmado no Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março, é aquele que foi considerado adequado às especificidades próprias do exercício de funções da polícia municipal.

E, com efeito, na LVCR, conforme referimos, considerou-se expressamente, como fonte normativa do contrato de trabalho em funções públicas, a norma especial, afastando-se neste particular aspeto a aplicação do disposto no RCTFP.

Apesar da LTFP dispor noutro sentido não nos parece poder concluir-se que tenha sido vontade inequívoca do legislador derrogar o disposto no mencionado diploma.

Com efeito, um dos princípios enformadores da LTFP é a convergência tendencial do regime dos trabalhadores públicos com o regime dos trabalhadores comuns pelo que o Código do Trabalho aparece como regime subsidiário e as normas convencionais como fonte do contrato.

Contudo, esta tendência que marca o novo regime, não afasta a aplicabilidade do princípio geral a que atrás se aludiu.

Trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados

1 - Sempre que o horário diário de trabalho coincida, no todo ou em parte, com o período de trabalho nocturno, a remuneração respectiva é acrescida nos termos do artigo 32.o, n.o 3, do Decreto-Lei n.o 259/98, de 18 de Agosto.

2 - As situações de trabalho extraordinário e a prestação de trabalho em dias de descanso semanal e descanso complementar, programados nos termos do n.o 3 do artigo 17.o do presente diploma, bem como nos dias feriados, são igualmente remuneradas nos termos do diploma referido no número anterior.”¹⁶

Assim, considerando o disposto na legislação específica que é aplicável à polícia municipal, designadamente o consignado nos normativos acabados de citar, constatamos que o n.º 2 do artigo 17.º estabelece que *“são considerados dias normais de trabalho todos os dias da semana, incluindo sábados, domingos e feriados”*.

Nesta conformidade, tal como já defendia esta Divisão de Apoio Jurídico:

“Para os funcionários integrados na carreira de polícia municipal (cuja duração semanal de trabalho é, à semelhança, do que se encontra previsto para os funcionários do regime geral, de 35 horas) os fins de semana e feriados são considerados dias normais de trabalho, sendo, pois, notório que para estes profissionais se quis estabelecer um regime diverso do previsto no D.L. n.º 259/98¹⁷ – de acordo com o qual, como, vimos, os dias normais de semana são os dias úteis, ou seja, de segunda a sexta-feira.

Assim, da conjugação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 17.º do D.L. 39/2000, de 17/03, resulta que para os polícias municipais podem ser estabelecidos, em programação de serviço mensal, modalidades de horário que impliquem a prestação de trabalho em fim de semana e feriado mas neste casos é forçosa a rotatividade já que tem que se assegurar que, pelo menos, uma vez por mês os dias de descanso semanal e complementar coincidam com o domingo e o sábado, respectivamente.”

Por outro lado, o n.º 2 do artigo 18.º determina que as *“situações de trabalho extraordinário e a prestação de trabalho em dias de descanso semanal e descanso complementar, programados nos termos do n.o 3 do artigo 17.o do presente diploma, bem como nos dias feriados, são igualmente remuneradas nos termos do diploma referido no número anterior”*, isto é, eram remuneradas em conformidade com o Decreto-Lei n.º 259/98, que, entretanto, foi revogado pela Lei n.º 35/2014.

Assim, parecem manter-se em vigor aquelas matérias cuja especificidade justificam um regime diferenciado. Nesta conformidade concluímos que o disposto no n.º 2 do artigo 17.º se deve considerar em vigor.”

¹⁶ Negritos nossos.

¹⁷ Revogado pela alínea f) do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Por conseguinte, no atual contexto legal, o n.º 2 do artigo 162.º da LTFP – cujo regime analisaremos de seguida – estabelece que *“o trabalho suplementar prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, confere ao trabalhador o direito a um acréscimo de 50 % da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.”*

Acresce que o artigo 19.º da Lei n.º 19/2004 determina que os agentes das polícias municipais estão sujeitos ao regime geral dos trabalhadores da administração local, com as adaptações adequadas às especificidades das suas funções e a um estatuto disciplinar próprio, nos termos a definir em decreto-lei.

IV

Assim, o regime do trabalho suplementar encontra-se atualmente regulado no artigo 227.º do Código do Trabalho (CT)^{18/19}, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, com as adaptações constantes dos artigos 120.º, 121.º e 162.º da LTFP, quanto aos limites de duração, à obrigatoriedade de o empregador público manter um registo desse trabalho e à atribuição de suplemento remuneratório.

Tal como se defende na INF_DSAJAL_CG_ 7966/2019, de 6 de setembro, o legislador *“estabelece que existem limites à realização de trabalho suplementar, nomeadamente os previstos no n.º 2 do artigo 120.º da LTFP, e os quais devem ser rigorosamente cumpridos, não podendo ser efetuado o pagamento de trabalho suplementar que exceda esses montantes horários.”*

Realçamos ainda que o n.º 3 do artigo 120.º da LTFP permite que os limites de duração do trabalho suplementar fixados no n.º 2 sejam ultrapassados, desde que não impliquem o pagamento de uma remuneração superior a 60% da remuneração base do trabalhador:

- Quando se trate de trabalhadores que ocupem postos de trabalho de motoristas ou telefonistas e de outros trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico, cuja manutenção ao serviço para além do horário de trabalho seja fundamentalmente reconhecida como indispensável;

¹⁸ Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro e alterado pela Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro, Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro, Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, Lei n.º 47/2012, de 29 de agosto, pela Lei n.º 69/2013, de 30 de agosto, Lei n.º 27/2014, de 08 de maio, Lei n.º 55/2014, de 25 de agosto, Lei n.º 28/2015, de 14 de abril, Lei n.º 120/2015, de 01 de setembro, Lei n.º 8/2016, de 01 de abril, Lei n.º 8/2016, de 01 de abril, Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, Lei n.º 14/2018, de 19 de março, Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro, Lei n.º 93/2019, de 4 de Setembro, Lei n.º 11/2021, de 9 de março, Lei n.º 18/2021, de 8 de abril, Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro e Lei n.º 13/2023, de 3 de abril.

¹⁹ Nos termos do consignado no artigo 101.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aos trabalhadores com vínculo de emprego público é aplicável o Código do Trabalho (CT), em matéria de organização e tempo de trabalho, com as devidas adaptações e sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes.

- Em circunstâncias excepcionais 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 dias posteriores à ocorrência.

Por outro lado, atento o disposto no artigo 227.º do CT (aplicável por força do n.º 1 do mesmo artigo 120.º da LTFP)²⁰, o trabalho suplementar só pode ser prestado “*para fazer face a acréscimo eventual e transitório de trabalho ou em caso de força maior quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para o serviço*”.

Por último, conforme referem os Autores citados²¹: “[s]obre a remuneração devida pela prestação de trabalho suplementar, v. os arts. 162.º e 165.º. A esta remuneração acresce o direito ao descanso compensatório previsto nos n.ºs 3 e 4 do art. 229 do Código do Trabalho.”

Ora, o artigo 162.º da LTFP estabelece o seguinte:

“1 - A prestação de trabalho suplementar em dia normal de trabalho confere ao trabalhador o direito aos seguintes acréscimos:

a) 25 % da remuneração, na primeira hora ou fração desta;

b) 37,5 % da remuneração, nas horas ou frações subsequentes.

2 - O trabalho suplementar prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, confere ao trabalhador o direito a um acréscimo de 50 % da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

3 - A compensação horária que serve de base ao cálculo do trabalho suplementar é apurada segundo a fórmula prevista no artigo 155.º, considerando-se, nas situações de determinação do período normal de trabalho semanal em termos médios, que N significa o número médio de horas do período normal de trabalho semanal efetivamente praticado no órgão ou serviço.

4 - Os montantes remuneratórios previstos nos números anteriores podem ser fixados em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

5 - É exigível o pagamento de trabalho suplementar cuja prestação tenha sido prévia e expressamente determinada.

²⁰Dispõe o n.º 1 do artigo 120.º da LTFP que “*É aplicável aos trabalhadores com vínculo de emprego público, com as necessárias adaptações e sem prejuízo do disposto no presente artigo e nos artigos seguintes, o regime do Código do Trabalho em matéria de trabalho suplementar.*”

²¹ Op. cit. pág. 407.

6 - A autorização prévia prevista no número anterior é dispensada em situações de prestação de trabalho suplementar motivadas por força maior ou sempre que indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para os órgãos e serviços, desde que as mesmas sejam posteriormente justificadas pelo dirigente máximo do serviço.

7 - Por acordo entre o empregador público e o trabalhador, a remuneração por trabalho suplementar pode ser substituída por descanso compensatório.”²²

Assim, tal como informou esta Direção de Serviços no parecer com referência a INF_DSAJAL_CG-7966/2019, de 6 de setembro, a “realização de trabalho suplementar assume uma natureza excecional, e transitória, não se tratando naturalmente do exercício de uma função habitual, com carácter regular (por exemplo, algo que faça parte da atividade quotidiana do trabalhador ou que se repita com muita frequência), sendo que a avaliação da sua necessidade é necessariamente casuística.”

Por outro lado, como referem os Autores que acompanhamos de perto, ²³ “[r]esulta dos próprios pressupostos de admissibilidade do trabalho suplementar e ainda dos n.ºs 5 e 6 do artigo 162.º que a prestação de tal espécie de trabalho tem de ser imposta de forma prévia e expressa, salvo em situações de força maior ou indispensáveis para prevenir ou reparar grave prejuízo para o serviço.

Deste modo, em regra, o trabalhador público só deve prestar trabalho suplementar se o mesmo lhe for imposto de forma inequívoca por um seu superior hierárquico, tendo, nessa situação, direito a ser remunerado pelo trabalho prestado. Porém, nas situações de força maior ou necessárias para prevenir um grave prejuízo para o serviço, a lei investe o trabalhador público no dever de ajuizar se se verificam ou não os pressupostos justificativos da prestação daquele trabalho, correndo o risco de ser responsabilizado disciplinarmente se não prestar o mesmo quando a situação era de força maior ou urgente ou de não ser remunerado pelo trabalho prestado se, posteriormente, o dirigente máximo do serviço entender que, afinal de contas, não estavam preenchidos os pressupostos para prestação de trabalho suplementar (...).”

Como refere o Conselho Consultivo da PGR no parecer 18/2020²⁴, «(...) a prestação de trabalho suplementar é apenas admissível dentro do estrito condicionalismo imposto pelo artigo 227.º do Código do Trabalho de 2009, balizado pela necessidade de a entidade empregadora ter de fazer face a um acréscimo eventual e temporário de trabalho e pela inexigibilidade da admissão de um trabalhador, para suprir essa carência pontual (n.º 1), a que acrescem os casos de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade (n.º 2)».

²² Negritos nossos.

²³ Op. cit. pág.406.

²⁴ Acessível em https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/pp_2020_018.pdf

E Ana Fernanda Neves²⁵ acrescenta:

«122. O trabalho suplementar é o trabalho prestado fora do horário de trabalho e, portanto, tendencialmente para além do período de trabalho normalmente devido; trabalho que é prestado por determinação do empregador (na economia da relação de trabalho e não por autodeterminação do trabalhador).

(...)

123. O recurso ao trabalho suplementar pressupõe uma das seguintes situações: i) um acréscimo casual ou incerto e passageiro ou temporário de trabalho, que, como tal, não justifica o recrutamento de trabalhador; ii) a ocorrência de “caso de força maior”; iii) situação que o torne imprescindível para “prevenir ou reparar prejuízo grave” para o serviço ou para a sua viabilidade.

124. O número de prestação de horas de trabalho suplementar está sujeito a limites temporais máximos. Estes limites podem ser mais alargados no caso dos “trabalhadores que ocupem postos de trabalho de motoristas ou telefonistas e de outros trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico, cuja manutenção ao serviço para além do horário de trabalho seja fundamentadamente reconhecida como indispensável”, fundamentação que neste caso acresce à fundamentação geral necessária para o recurso ao trabalho suplementar. Este alargamento é ainda possível em “circunstâncias excecionais e delimitadas no tempo”, cuja especificidade tem de ser ressaltada face aos pressupostos gerais de recurso ao trabalho suplementar, mediante autorização (ou confirmação, quando aquela não for possível). Este alargamento tem como limite mensal inultrapassável uma sua duração que não importe “uma remuneração por trabalho suplementar superior a 60/prct. da remuneração base do trabalhador”; tendo-se presente o valor legal do acréscimo percentual por hora, que pode variar segundo o estipulado em acordo coletivo de carreira e o estabelecido em cada orçamento do Estado. Em nenhum caso, o número de horas de trabalho suplementar por ano pode ser superior a 200 horas, sendo certo que, a partir de 150, só pode resultar de instrumento de regulamentação coletiva (mas não de acordo de entidade empregadora pública).

(...)».

Atentando no exposto e conjugando o disposto na LTFP e no CT com os normativos especiais constantes dos diversos diplomas que regulam sobre as polícias municipais e em consonância com o que tem transmitido esta Direção de Serviços, afigura-se-nos não ser legalmente admissível recorrer ao trabalho suplementar “de forma programada e como mecanismo para fazer face à organização normal do tempo de trabalho dos trabalhadores, sendo apenas admitido pontualmente nas circunstâncias

²⁵ “Direito do Emprego Público Local”, Vol. I, AEDREL, Braga, 2020, pp. 486 a 488. Retiraram-se as Notas da Autora.

*excepcionais expressamente consagradas no artigo 227.º do Código do Trabalho*²⁶, para além de que a natureza excecional e “*imprescindível desse trabalho suplementar tem de estar devidamente fundamentada, de forma objetiva e caso a caso (..)*”²⁷ pela entidade empregadora.

V

Como se refere no parecer do Sindicato, a Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro, tal como resulta do seu artigo 1.º “[r]egula o regime dos serviços remunerados, designadamente a sua requisição, autorização, duração, organização e modos de pagamento, bem como os valores devidos pela prestação desses serviços remunerados pelos militares da GNR e pelo pessoal policial da PSP, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 16.º e dos n.os 1 e 3 do artigo 18.º da [Lei n.º 63/2007](#), de 6 de novembro, do n.º 4 do artigo 14.º e dos n.os 1 e 3 do artigo 16.º da [Lei n.º 53/2007](#), de 31 de agosto, do artigo 31.º do [Decreto-Lei n.º 298/2009](#), de 14 de outubro e do artigo 139.º do [Decreto-Lei n.º 243/2015](#), de 19 de outubro.”²⁸

No preâmbulo desta Portaria explica-se que “[o]artigo 31.º do [Decreto-Lei n.º 298/2009](#), de 14 de outubro, que estabelece o regime remuneratório aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) e o artigo 139.º do [Decreto-Lei n.º 243/2015](#), de 19 de outubro, que estabelece o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP) determinam, respetivamente, que os militares e o pessoal policial, quando afeto à prestação de serviços remunerados desenvolvidos no quadro do disposto nas leis orgânicas da GNR e da PSP, [Lei n.º 63/2007](#), de 6 de novembro, e [Lei n.º 53/2007](#), de 31 de agosto, respetivamente, têm direito a auferir uma remuneração pela participação efetiva nesses serviços.”

E o artigo 2.º determina que [p]ara efeitos do disposto na presente Portaria considera-se serviço remunerado todo o policiamento efetuado no âmbito das atividades desportivas, culturais, sociais, religiosas, de lazer e outras, com ou sem fins lucrativos, que implique a afetação em exclusivo de meios e seja prestado a pedido de entidades interessadas, públicas e privadas, por imposição legal, ou não, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 16.º e no artigo 18.º da [Lei n.º 63/2007](#), de 6 de novembro e no n.º 4 do artigo 14.º e no artigo 16.º da [Lei n.º 53/2007](#), de 31 de agosto.”²⁹

Ora, relativamente às polícias municipais de Lisboa e Porto - considerando que “*está expressamente consagrado no art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 13/2017 de 26 de janeiro, a possibilidade da polícia municipal*

²⁶ Aliás, como já referimos, o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 39/2000 - embora considere dias normais de trabalho todos os dias da semana, incluindo sábados, domingos e feriados - exige que as situações de trabalho suplementar, de descanso semanal e descanso complementar, bem como a fixação da modalidade de horário, sejam definidas na programação de serviço a estabelecer mensalmente pelos serviços municipais de polícia, devendo, pelo menos uma vez por mês, fazer coincidir aqueles dias de descanso com o sábado e o domingo.

²⁷ Neste sentido, vd o parecer desta Direção de Serviços com referência INF_DSAJAL_CG_4907/2021.

²⁸ Negritos nossos.

²⁹ Negritos nossos.

ser remunerada pela prestação de serviços especiais e tendo em atenção que as polícias municipais dos municípios de Lisboa e Porto são constituídas por pessoal com funções policiais da PSP, sujeito ao estatuto profissional aplicável a esse corpo policial” - esta Direção de Serviços, no parecer com referência INF_DSAJAL_TR_ 10266/2019 concluiu que “estamos em crer que é legalmente admissível a prestação de serviços especiais pela PM nos termos definidos nos normativos atrás referidos”, acrescentando que “a prestação destes serviços deveria estar contemplada no Regulamento da Polícia Municipal.”

No entanto, o parecer acabado de citar tinha como destinatário um Município abrangido pelo âmbito de aplicação daquele diploma – o Decreto-Lei n.º 13/2017 de 26 de janeiro –, o que não ocorre no caso em análise.

Isso mesmo resulta, aliás, do parecer emitido pelo Sindicato Nacional da Polícia Municipal quando refere que “*nos diplomas que regem a polícia municipal do dito “regime geral” não existe norma equivalente às referidas em relação à PSP e à GNR (quanto à polícia municipal de Lisboa e Porto, em virtude de tais corpos serem compostos exclusivamente por agentes da PSP em comissão de serviço, temos que o n.º 3 do art. 12.º do Decreto-lei n.º 13/2017 enuncia “Aos serviços especiais prestados é aplicável o regime de serviços especiais remunerados em vigor na Polícia de Segurança Pública.”*

Não está, assim, consagrada legalmente a possibilidade de a polícia municipal da entidade consulente ser remunerada pela prestação de serviços especiais.

Acresce referir que no parecer do Sindicato cita-se um Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul³⁰ que, a propósito de uma situação que abrange um agente da PSP – e não da polícia municipal – esclarece que “[t]ais serviços são prestados em horas de folga do trabalhador e só na exata medida da disponibilidade e vontade deste, uma vez satisfeita a sua prestação na própria PSP” e que o “pagamento dos serviços remunerados não integra o conceito de remuneração (art 93º do DL nº 299/2009, de 14.10/ art 131º do DL nº 243/2015, de 19.10/ art 70º da Lei nº 12-A/2008/ art 150º da Lei nº 35/2014), nem o de suplemento remuneratório (art 101º do DL nº 299/2009, de 14.10/ art 142º do DL nº 243/2015, de 19.10/ art 73º da Lei nº 12-A/2008/ art 159º da Lei nº 35/2014).

Trata-se de gratificação do pessoal policial afeto à sua prestação, considerando-se como não atribuída pela respetiva Força de Segurança, ainda que paga pelo seu intermédio, como dispõe o art 8º, nº 1 da Portaria nº 298/16, de 29.11.”

³⁰ Acessível em

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/360eb186c77ab82780258423004f352e?OpenDocument&Highlight=0,folga>

Ora, ressalvado o melhor respeito pelo entendimento perfilhado neste Aresto - que, como referimos, abrange um agente da PS e, portanto, analisa o respetivo regime jurídico - realça-se que não está consagrada legalmente a possibilidade de a polícia municipal da entidade consulente auferir gratificação *“pela prestação de serviços a entidades públicas ou privadas, à semelhança do sucedido com a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana.”*

Aliás, em matéria *“de pagamentos ou abonos remuneratórios vigora um princípio de estrita legalidade”* pelo que só os montantes previstos na lei poderão ser abonados aos trabalhadores em funções públicas, *“sendo que os que não estejam previstos, não podem ser pagos pela Administração, que não goza, nesta matéria, de quaisquer poderes discricionários.”*³¹

No mesmo sentido se pronunciou o Tribunal Central Administrativo Norte, no Acórdão de 25-02-2022, relativo ao processo n.º 00183/12.7BEVIS³² no qual se salienta ser evidente que *“na fixação da remuneração dos trabalhadores em funções públicas, e seus suplementos, pontifique o princípio da legalidade, que impõe, ao contrário do que ocorre no domínio privado, que a remuneração seja fixada por lei. O que significa que nem a Administração Pública pode abonar outra remuneração além da prevista na lei, nem aos respectivos trabalhadores assiste o direito de reclamar prestações para além das que decorrem da lei.”*

VI

No pedido de parecer menciona-se ainda que, no caso da polícia municipal do Município consulente, *“a prestação de serviços a tais entidades está sujeita ao pagamento de uma taxa própria prevista na tabela II anexa ao Regulamento de Taxas, Tarifas e Receitas Análogas, a qual é cobrada pelo Município, sendo processada como receita própria do Município.”*³³

Ora, a aprovação e fixação do valor das taxas³⁴ é da competência da assembleia municipal, sob proposta do executivo, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013,

³¹Neste sentido cf. acórdão de 2014-06-05 (Processo n.º 08248/11) do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/39ca9c59b976a69980257cf20034eb2f?OpenDocument>

³² Que pode ser consultado em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/e7606f0e25b02eb4802587f90051f480?OpenDocument&Highlight=0,bombeiro>

³³ Negritos nossos.

³⁴ Como se refere, muito sucintamente, no parecer desta Direção de Serviços relativo ao processo 2015.10.23.5642 *“a taxa é um tributo com carácter bilateral, ou seja, pressupõe a prestação de uma atividade pública, uma contrapartida específica, seja a possibilidade de utilização do domínio público, o fornecimento de bens ou de serviços públicos.”*

de 12 de setembro³⁵, devendo constar de regulamento as condições da sua atribuição (cf. alínea g) do n.º 1 do mesmo normativo).

Acresce que o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação atual³⁶, determina:

“Artigo 20.º

Taxas dos municípios

1- Os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais.

2- A criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes do benefício económico decorrente da realização de investimentos municipais”.

Por seu turno, a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, na sua redação atual³⁷, regula as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais, dispondo no seu artigo 3.º que “[a]s taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei”.

O artigo 6.º³⁸ da mesma lei estabelece:

“1 - As taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente:

a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;

b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;

Já os preços a cobrar pelos municípios respeitam, designadamente, às atividades de exploração de sistemas públicos, como por exemplo, a distribuição de água, ou de energia elétrica em baixa tensão.”

³⁵ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro.

³⁶ Alterada inúmeras vezes, a última das quais pela Lei n.º 29/2023, de 04 de julho.

³⁷ Alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

³⁸ Norma que define a incidência objetiva das taxas.

- c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;*
- d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento;*
- e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva;*
- f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;*
- g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;*
- h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.*

2 - As taxas municipais podem também incidir sobre a realização de actividades dos particulares geradoras de impacto ambiental negativo.

(...)”

Como estabelece o n.º 1 do artigo 4.º deste diploma, “[o] valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular (princípio da equivalência jurídica). Por outro lado, o n.º 1 do artigo 5.º prescreve que “[a] criação de taxas pelas autarquias locais respeita o princípio da prossecução do interesse público local e visa a satisfação das necessidades financeiras das autarquias locais e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental.”

Ora, de acordo com o consignado no artigo 8.º desta Lei n.º 53-E/2006, as taxas das autarquias locais são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo, o qual contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade:

- a) A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva;
- b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
- c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
- d) As isenções e sua fundamentação;
- e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;

f) A admissibilidade do pagamento em prestações.

Por último, nos termos do consignado no n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI e das alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 59.º do RJAL, ambos na sua atual redação, são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

VII

Em conclusão

1. À luz do consignado no n.º 3 do artigo 237.º da CRP, *“[a]s polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.”*

2. Importa, portanto, salientar que a polícia municipal exerce funções de polícia administrativa no espaço territorial correspondente ao do respetivo município, competindo-lhe, primordialmente, entre outras, fiscalizar o cumprimento dos regulamentos municipais e das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária e adotar *“as providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação, em coordenação com as forças de segurança competentes, quando necessário”*.

3. Assim, tal como defendeu o Conselho Consultivo da PGR no parecer n.º 11/2021, *“[a]penas reuniões e manifestações que se preveja, fundadamente, terem escassa adesão e deem sinais de um risco diminuto de perturbação podem cingir-se à esfera municipal, dispensando as forças de segurança, uma vez que, de acordo com o n.º 3 do artigo 237.º da Constituição e com os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, as polícias municipais — onde tiverem sido criadas — não podem substituir-se à Polícia de Segurança Pública nem à Guarda Nacional Republicana, tão-pouco intervir em domínio que a estas forças se encontra reservado: principalmente, o emprego de meios coercivos na dissuasão e repressão de infrações e perturbações à segurança na via pública.”*

4. Acresce referir que, nos termos do consignado no artigo 19.º da Lei n.º 19/2004, os agentes das polícias municipais estão sujeitos ao regime geral dos trabalhadores da administração local, com as adaptações adequadas às especificidades das suas funções e a um estatuto disciplinar próprio, nos termos a definir em decreto-lei.

5. Ora, resulta do parecer n.º 18/2020 do Conselho Consultivo da PGR que *«(...) a prestação de trabalho suplementar é apenas admissível dentro do estrito condicionalismo imposto pelo artigo 227.º do Código do Trabalho de 2009, balizado pela necessidade de a entidade empregadora ter de fazer face a um acréscimo eventual e temporário de trabalho e pela inexigibilidade da admissão de um trabalhador,*

para suprir essa carência pontual (n.º 1), a que acrescem os casos de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade (n.º 2)».

6. Atentando no exposto e conjugando o disposto na LTFP e no CT com os normativos especiais constantes dos diversos diplomas que regulam sobre as polícias municipais e em consonância com o que tem transmitido esta Direção de Serviços, afigura-se-nos não ser legalmente admissível recorrer ao trabalho suplementar *“de forma programada e como mecanismo para fazer face à organização normal do tempo de trabalho dos trabalhadores, sendo apenas admitido pontualmente nas circunstâncias excecionais expressamente consagradas no artigo 227.º do Código do Trabalho”*, para além de que a natureza excecional e *“imprescindível desse trabalho suplementar tem de estar devidamente fundamentada, de forma objetiva e caso a caso (...)”* pela entidade empregadora. Deve, ainda, ser rigorosamente cumprido o disposto nos artigos 120.º e 162.º da LTFP, não podendo ser ultrapassados os *“limites temporais máximos”*, bem como os limites remuneratórios fixados nesses normativos nem ser pago trabalho suplementar que neles não se enquadre.

7. Nos termos do consignado no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro na sua atual redação e das alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 59.º do RJAL, são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

8. São estes os parâmetros legais a que o Município consulente deve, pois, atender, afigurando-se, em resposta à questão concretamente suscitada que não está consagrada legalmente a possibilidade de a polícia municipal da entidade consulente auferir gratificação *“pela prestação de serviços a entidades públicas ou privadas, à semelhança do sucedido com a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana.”*