



Sentença n.º 11/2024 – 3.ª Secção

Processo n.º 16/2023-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. O exercício da competência do “órgão executivo” da autarquia, prevista no artigo 1.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017 de 29.12., para o reconhecimento das situações de exercício de funções correspondente “a necessidades permanentes” e com “vínculo jurídico inadequado”, não é discricionário.
2. O exercício de tal competência está balizado por critérios, quer quanto às “funções”, “órgãos ou serviços” abrangidos, quer no que toca à condição de serem pessoas “sem vínculo jurídico adequado” e, ainda, quanto ao número de postos de trabalho a incluir nos procedimentos concursais
3. No caso de funções que tenham sido exercidas a tempo parcial, por mais do que um trabalhador, os respetivos períodos normais de trabalho são adicionados para perfazer um posto de trabalho, devendo ser considerado apenas um posto de trabalho para efeitos desses procedimentos concursais.
4. A conduta dos demandados, ao deliberarem, no órgão executivo do município, reconhecer dois postos de trabalho, dessa forma gerando a abertura de concurso de regularização extraordinária de dois trabalhadores, com a posterior integração de ambos no quadro de pessoal da CMP, como veio a ocorrer, na sequência de tal concurso, quando apenas era possível considerar um posto de trabalho, configura o preenchimento do pressuposto objetivo da infração prevista na alínea I) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas legais relativas à admissão de pessoal.
5. A falta de atenção e cuidado à previsão da norma constante do 4.º da Lei n.º 112/2017, que estabelece os pressupostos para definir os postos de trabalho a incluir nos procedimentos concursais, definindo mais postos de trabalho do que os legalmente possíveis face a tal normativo, é de qualificar como uma conduta negligente, preenchendo o pressuposto subjetivo da infração em causa.



6. O propósito do legislador da Lei n.º 112/2017 foi o de abranger no conceito “sem vínculo jurídico adequado”, todas as situações em que há exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes das entidades aí elencadas, nomeadamente autarquias locais, mas não houve, ou não há, um “adequado vínculo jurídico”, seja porque não foi sequer formalizado qualquer vínculo com a autarquia, seja porque o que foi formalizado não é conforme com a efetiva realidade de exercício de funções, ou seja, dando prevalência à realidade substancial de “exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes” numa determinada entidade e não tendo por critério de regularização aferir apenas das formalidades e das correções jurídicas de eventuais vínculos formais.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – ADMISSÃO DE PESSOAL – POSTOS DE TRABALHO - VÍNCULO JURÍDICO ADEQUADO - PREVPAP

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.ª Secção

Data: 08/04/2024

Processo: 16/2023-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra 1.º demandado ou D1, 2.º demandado ou D2, 3.ª demandada ou D3 e 4.ª demandada ou D4 melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados, pela prática, a título negligente, de duas infrações financeiras sancionatórias, previstas e punidas (pp. e pp.), no art.º 65º, nº 1, alíneas b) – 2.ª parte e l), da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC por cada infração e, em cumulo material, na multa de 50 UC.

Alega, em resumo, que os demandados, nas qualidades de presidente, vice-presidente e vereadores da Câmara Municipal de Penamacor (CMP), deliberaram, em reuniões do executivo, o reconhecimento que o exercício de funções por dois trabalhadores, contratados em regime de prestação de serviços, correspondia a necessidades permanentes do município e que o vínculo jurídico era inadequado e, por força dessas deliberações e ao abrigo da Lei n.º 112/2017 de 29.12, que estabeleceu o programa de regularização extraordinária de vínculos precários (PREVPAP), foram os mesmos integrados na CMP.

Porém, a situação daqueles dois trabalhadores não deveria ter sido incluída num procedimento relativo a dois postos de trabalho, mas apenas de um posto de trabalho, tendo sido violado normativo daquela Lei.

Mais alega que os demandados, naquelas mesmas reuniões do executivo municipal, deliberaram reconhecer que uma trabalhadora, que havia sido cedida por uma empresa intermunicipal para trabalhar por conta e sob as ordens da CMP, exercia funções correspondentes a necessidades permanentes do município e que o vínculo jurídico era inadequado e, nessa sequência, ao abrigo do PREVPAP foi a mesma integrada na CMP.

Considera que o citado regime não contempla as situações de trabalhadores contratados por terceiros, com vínculo adequado a estes, mas cedidos às autarquias locais.

Finalmente alega que os demandados agiram livre e conscientemente, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes, tendo violado normas financeiras e jurídicas, que tinham obrigação de observar.

Conclui que os demandados cometeram as duas infrações financeiras sancionatórias que lhes imputa.

*

2. Contestaram o 1.º e a 4.ª demandada pedindo: a absolvição quanto às infrações imputadas e, se assim se não entender e sucessivamente, a relevação da responsabilidade financeira, a dispensa do pagamento de multa e a atenuação especial da multa.

Estribam a sua defesa alegando que a situação concreta dos dois trabalhadores permitia a sua inclusão num procedimento relativo a dois postos de trabalho, tendo sido cumprido o artigo 4.º da Lei que estabelece o PREVPAP e, por outro lado, que a trabalhadora que tinha sido cedida pela empresa intermunicipal à CMP estava em condições de beneficiar do regime resultante do PREVPAP.

Mais alegam que a sua atuação é isenta de culpa, por se terem limitado a seguir orientações válidas dos serviços, subscritas por técnicos especializados e o resultado da Comissão de Avaliação Bipartida (CAB), com a convicção do cumprimento das especiais obrigações a que estavam obrigados no âmbito da gestão de recursos humanos precários.

Finalmente alegam os demandos D1 e D4 diversas circunstâncias, justificativas em seu entender, da verificação dos pressupostos do instituto da “dispensa da pena” e “da atenuação especial da pena”, previstos nos artigos 72.º a 74.º do Código Penal (CP), que entendem aplicáveis subsidiariamente nos termos do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

*

3. Igualmente contestou o 2.º demandado pedindo a improcedência da ação e a sua absolvição.

Alega, em resumo, que na reunião do executivo, de 22.02.2018, votou convicto de que a documentação disponibilizada era rigorosa e não estaria ferida de qualquer ilegalidade, não tendo detetado qualquer irregularidade nessa documentação, tendo formado a sua intenção de voto com base nos pareceres e nos documentos emitidos pela CAB, cuja fundamentação técnica e jurídica não levantavam qualquer dúvida. As dúvidas, de carácter técnico, jurídico ou legal, sobre o enquadramento dos trabalhadores, enquanto elegíveis para serem contratados, através de vínculo jurídico adequado, surgiram apenas no momento da votação na Assembleia Municipal, na reunião de 26.02.2018, sem nunca terem regressado e/ou transmitidas ao executivo, para sobre elas deliberar.

Conclui que a responsabilidade que lhe é imputada não pode recair sobre ele porque a deliberação do executivo requer validação da Assembleia Municipal, órgão com competência e responsabilidade para deliberar sobre esta matéria.

*

4. Contestou, ainda, a 3.ª demandada, pedindo a sua absolvição.

Alega ter exercido o mandato de vereadora em regime de não permanência, nem de meio tempo, apenas tendo acesso à documentação, que acompanha os processos de propostas tendentes a deliberações, 48 horas antes, não tem formação jurídica e não teve assessores que a apoiassem quanto à questão da legalidade das propostas submetidas pelo executivo, tendo procedido com a consciência de que a lei e as disposições aplicáveis ao caso estavam a ser cumpridas.

Considera que não praticou qualquer ato suscetível de lhe ser imputada responsabilidade financeira e que existe erro na imputação da autoria dos factos e na ausência de ilicitude e culpa sob a forma negligente.

Conclui que agiu sustentada numa interpretação das normas legais efetuada por terceiros, absolutamente convicta da legalidade e da justeza das suas ações e com total ausência de qualquer tipo de culpa e, se negligência houvesse, seria de relevar a responsabilidade da demandada.

*

5. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades secundárias, exceções dilatórias ou outras exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

6. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

6.1. A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma ação de controlo ao Município de Penamacor, tendo ao processo que sustentou tal ação sido atribuído o número 2018/313/D1/679.

6.2. No termo dessa ação foi elaborada a Informação n.º 73/2023, expedida para o Secretário de Estado da Descentralização e Administração Local (SE-SEDAL) que, por despacho de 09.05.2023, concordou com a mesma e homologou-a.

6.3. A Informação referida e respetivos anexos, foram enviados ao Tribunal de Contas, através de ofício da IGF, datado de 15.05.2023, sendo que a fotocópia do despacho de homologação governamental, referido supra, só foi enviada em 09.08.2023.

6.4. À data dos factos que se seguirão o demandado D1 era Presidente, o demandado D2 era vereador e Vice-Presidente e as demandadas D3 e D4 eram vereadoras, todos da CMP.

6.5. Em 13.12.2016, foi celebrado um contrato de prestação de serviços — com o n.º 38/2016 - entre o Município de Penamacor, representado pelo demandado D1 e Interveniante A, o qual iniciou a produção de efeitos em 01.10.2016.

6.6. O objeto desse contrato centrou-se, por parte do referido Interveniante A, na prestação de serviços técnicos na área do desporto, através da docência de aulas na Piscina Coberta Municipal, responsabilidade técnica pela direção e orientação das atividades aí desenvolvidas e apoio na organização de eventos desportivos.

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

6.7. O Município de Penamacor pelos serviços prestados comprometeu-se a pagar 18,00 €, sem IVA, por cada hora de prestação de serviço, até ao valor máximo de 27.000,00, sem IVA.

6.8. As quantias estipuladas para o pagamento da prestação de serviços foram pagas mensalmente.

6.9. O prazo máximo de duração do contrato foi fixado em 730 dias, cessando quando atingir o limite temporal ou o valor adjudicado, renovando-se automaticamente por 365 dias.

6.10. Em 21.12.2018, por despacho do demandado D1 foi autorizada a renovação pelo prazo de 365 dias.

6.11. Assim, no período de 1 de janeiro a 4 de maio de 2017, foi pago (valor base) a Interveniante A, o seguinte:

- 1.170,00 € no mês de janeiro de 2017;
- 1.116,00 € no mês de fevereiro de 2017;
- 1.116,00 € no mês de março de 2017;
- 1.242,00 € no mês de abril de 2017;
- 972,00 € no mês de maio de 2017.

6.12. Através de um procedimento de ajuste direto simplificado n.º R1434/2016, de 26.10.2016, foi adjudicada, pelo Município de Penamacor, a interveniente B, a prestação de serviço para apoio nas atividades desenvolvidas na Piscina Municipal Coberta.

6.13. Esta prestação de serviços materializou-se na docência de aulas na Piscina Coberta Municipal, de coordenação e acompanhamento das atividades aí desenvolvidas e apoio na organização de eventos desportivos, tendo posteriormente, em 29.09.2017, sido celebrado o contrato de prestação de serviços n.º 23/2017, com o mesmo objeto, entre o Município de Penamacor, representado pelo demandado D1 e interveniente B, o qual iniciou a produção de efeitos em 01.10.2017.

6.14. A prestação desse serviço, através do dito procedimento de ajuste direto simplificado, foi executada pela dita interveniente B, durante 9 meses, sendo neste espaço temporal abrangido, além do mais, o período de 01.01.2017 a 04.05.2017.

6.15. Durante esses 9 meses foi paga uma prestação mensal de 280,00 € a interveniente B pelo serviço contratado.

6.16. O trabalhador Interveniante A nunca cumpriu o período normal de trabalho semanal de 35 horas, previsto no artigo 105.º n.º 1, alínea b) da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, nem há qualquer evidência de que pudesse gozar de um regime semanal inferior.

6.17. No mês de abril de 2017, Interveniante A prestou serviço, no máximo, durante 69 horas e, em maio de 2017, prestou serviço durante 54 horas.

6.18. De acordo com o contrato de prestação de serviços celebrado entre o MP e Interveniante A e o tempo de serviço prestado por este, bem como a prestação de serviço para apoio nas atividades desenvolvidas na Piscina Municipal Coberta por parte de interveniente B, pelo menos no período de 1 de janeiro a 4 de maio de 2017, foram exercidas as mesmas funções por estas duas pessoas, a tempo parcial.

6.19. O executivo da CMP, composto pelos demandados D1, D2, D3 e D4, com base no PREVPAP, aprovado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, considerou que interveniente B e Interveniente A estavam em condições de gozar da aplicação desse regime.

6.20. Para tanto, os demandados D1, D2, D3 e D4 deliberaram, por unanimidade, na reunião ordinária do executivo de 22.02.2018, reconhecer “12 postos de trabalho” como exercício de funções de trabalhadores correspondentes a necessidades permanentes do município e com vínculo jurídico inadequado, entre as quais os postos daqueles dois trabalhadores tendo, posteriormente, na reunião do executivo de 07.11.2018 decidido, por maioria, identificar “outras necessidades permanentes”, propondo a “abertura de novos procedimentos concursais”.

6.21. Na sequência dessas deliberações dos demandados D1, D2, D3 e D4, os trabalhadores interveniente B e Interveniente A foram integrados na CMP, sendo homologada, por despacho de 20.03.2019, do demandado D1, a lista unitária, referente ao procedimento concursal urgente para Regularização de Vínculos Precários, onde constavam os nomes desses trabalhadores, tendo passado a ser pagas remunerações a essas duas pessoas.

6.22. Na prática destes factos os demandados D1, D2, D3 e D4 agiram de forma livre, voluntária e consciente.

6.23. Atuaram sem ter em atenção e cuidado a norma do 4.º da Lei n.º 112/2017 que estabelece os pressupostos para definir os postos de trabalho a incluir nos procedimentos concursais, nomeadamente definirem um só posto de trabalho no caso de as mesmas funções serem exercidas por mais de uma pessoa e em tempo parcial.

6.24. A Empresa C, E.I.M. é uma empresa intermunicipal de capitais maioritariamente públicos, constituída em 2004, com o objetivo de criar condições para o desenvolvimento económico assente no turismo.

6.25. Os seus integrantes são os municípios da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa - Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova e Vila Velha de Ródão e 24 empresas locais.

6.26. Em 28.10.2015, a Empresa C, E.I.M., representada por interveniente D, celebrou com interveniente E, com efeitos a 01.11.2015, um contrato de trabalho a termo certo, com o objetivo de esta exercer as funções de bióloga.

6.27. Esta trabalhadora, com vínculo jurídico à Empresa C, E.I.M., passou, na mesma data - 01.11.2015 - a exercer funções de bióloga na CMP.

6.28. Em 31.01.2018, a Empresa C, E.I.M., através do seu Presidente do Conselho de Administração, o referido interveniente D, apresentou declaração em que referia que interveniente E "(. .) tem Contrato com a Empresa C desde 01.11.2015 desempenhando funções de Bióloga e prestando serviço no Município de Penamacor desde essa data"

6.29. Constam dos autos os recibos de vencimento, emitidos mensalmente pela Empresa C, a favor da dita interveniente E, referentes ao período de 30.11.2016 a 31.10.2018.

6.30. A mesma trabalhadora, interveniente E, em período anterior, ou seja, em 08.06.2015, celebrou com a CMP, representada pelo seu Vice-Presidente, o ora demandado D2, um contrato de emprego-inserção (CEI) para a execução de trabalho socialmente

necessário, na área de cantoneiro de limpeza, o qual teve início em 08.06.2015 e termo em 24.10.2015.

6.31. O executivo da CMP, composto pelos demandados D1, D2, D3 e D4, com base no PREVPAP, considerou que a trabalhadora interveniente E que havia sido cedida pela Empresa C, E.I.M. para trabalhar por conta e sob as ordens do Município, estava em condições de gozar da aplicação desse regime.

6.32. Para tanto, os demandados D1, D2, D3 e D4 deliberaram, por unanimidade, na reunião ordinária do executivo de 22.02.2018, reconhecer “12 postos de trabalho” como exercício de funções de trabalhadores correspondentes a necessidades permanentes do município e com vínculo jurídico inadequado, entre as quais o posto desta trabalhadora, tendo posteriormente, na reunião do executivo de 07.11.2018, decidido por maioria identificar “outras necessidades permanentes”, propondo a “abertura de novos procedimentos concursais”.

6.33. Na sequência dessas deliberações dos D1, D2, D3 e D4, a trabalhadora interveniente E foi integrada na CMP sendo homologada, por despacho de 20.03.2019 do demandado D1, a lista unitária referente ao procedimento concursal urgente para Regularização de Vínculos Precários, onde constava o nome dessa trabalhadora.

6.34. Na prática destes factos, respeitantes à trabalhadora interveniente E, os demandados D1, D2, D3 e D4 agiram de forma livre, voluntária e consciente.

*

7. Da contestação do 1.º e 4.º demandada e da discussão da causa:

7.1. A situação da trabalhadora interveniente B foi enquadrada em mapas de levantamento efetuados pelos serviços da Câmara Municipal de Penamacor, para “ser objeto de análise por parte do respetivo órgão executivo, a fim de determinar as necessidades permanentes de serviço” e analisada no Relatório da Comissão de Avaliação Bipartida (CAB), nos termos dos documentos de fls. 209/213 e 200/208 dos autos;

7.2. Existe registo de requisição contabilística da trabalhadora interveniente B no Município de Penamacor pelo período 15/02/2016 a 15/06/2016.

7.3. A situação do trabalhador Interveniente A foi enquadrada em mapas de levantamento efetuado pelos serviços da Câmara Municipal de Penamacor, para “ser objeto de análise por parte do respetivo órgão executivo, a fim de determinar as necessidades permanentes de serviço” e analisada no Relatório da Comissão de Avaliação Bipartida (CAB), nos termos dos documentos de fls. 209/213 e 200/208 dos autos;

7.4. Existe registo de requisição contabilística do trabalhador Interveniente A no Município de Penamacor pelo período 19/01/2015 a 30/06/2015.

7.5. A situação da trabalhadora interveniente E foi enquadrada em mapas de levantamento efetuados pelos serviços da Câmara Municipal de Penamacor, para “ser objeto de análise por parte do respetivo órgão executivo, a fim de determinar as necessidades permanentes de serviço” e analisada no Relatório da CAB, nos termos dos documentos de fls. 209/213 e 200/208 dos autos;

7.6. Existe registo de contrato de emprego de inserção (CEI) com a trabalhadora interveniente E no Município de Penamacor pelo período de 08/06/2015 a 24/10/2015.

7.7. A trabalhadora interveniente E, com vínculo com a empresa intermunicipal Empresa C, EIM, foi cedida para trabalhar por conta e sob direção do Município de Penamacor, tendo sido enquadrada em mapas de levantamento efetuado pelos serviços da Câmara Municipal de Penamacor, para “ser objeto de análise por parte do respetivo órgão executivo, a fim de determinar as necessidades permanentes de serviço” e analisada no Relatório da CAB, nos termos dos documentos de fls. 209/213 e 200/208 dos autos;

7.8. A inserção dos trabalhadores interveniente B, Interveniente A e interveniente E no programa de regularização de vínculos precários foi precedida da constituição da CAB com o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local, Regional, Empresas Públicas, Concessionários e Afins, através de despacho de 11 de abril de 2018, do demandado D1, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal.

7.9. A CAB para a Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários elaborou Relatório de Fundamentação, encontrando-se aí incluídos os trabalhadores interveniente B, Interveniente A e interveniente E.

7.10. Foram elaborados pelos serviços da Câmara Municipal de Penamacor mapas com o “Levantamento das situações enquadráveis no artigo 3.º da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro” e com o “Levantamento de Trabalhadores com vínculos precários nos termos da Lei n.º 112/2017 de 29/12”, nos termos dos documentos de fls. 209/213 dos autos.

7.11. Por despacho datado de 2 de maio de 2018 o demandado D1 determinou a abertura de procedimento concursal de regularização extraordinária de vínculos precários, precedido de deliberação da Assembleia Municipal de 26 de fevereiro de 2018, pela qual foi alterado o mapa de pessoal da Câmara Municipal de Penamacor.

7.12. Aos demandados D1 e D4 nunca lhes foi comunicada qualquer recomendação, por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno, para correção da irregularidade do procedimento adotado, até ao conhecimento do procedimento de fiscalização conduzido pela IGF.

*

8. Da contestação do 2.º demandado e da discussão da causa:

8.1. Na Reunião de Câmara do dia 22.02.2018 foi levada a votação a proposta de “reconhecimento das funções que correspondem a necessidades permanentes e cujos vínculos jurídicos são inadequados”, correspondentes a 12 postos de trabalho, nos termos do documento de fls. 198 dos autos.

8.2. Na reunião de dia 22.02.2018, o suporte de documentação, para proceder à votação, foi disponibilizado, com antecedência de 48 horas, sendo composto pelos seguintes documentos:

a) Proposta do Presidente da Câmara, D1, com mapa de nº de postos de trabalho, carreiras e categorias, para reconhecimento de necessidade permanente de 12 postos de trabalho, nos termos do documento de fls. 198 dos autos.

b) Mapas de levantamento de trabalhadores, nos termos dos documentos de fls. 209 a 213 dos autos.

d) Parecer da consultora financeira do município, Sociedade F, Lda e a informação de cabimentação orçamental, nos termos dos documentos de fls. 148/149 dos autos.

8.3. Esta documentação que serviu de suporte à votação, propunha a abertura de procedimento concursal, ao abrigo do PREVPAP, em conformidade com a documentação de suporte anexa e não indicava quaisquer dúvidas.

8.4. Esta documentação de suporte foi elaborada pelos serviços municipais e também foi elaborado um Relatório, pela CAB, criada ao abrigo da Lei 112/2017, de 29/12.

8.5. A CAB, foi constituída em 11.04.2018, por despacho do demandado D1, nos termos do documento de fls. 199 dos autos.

8.6. O demandado D2 não foi membro da CAB.

8.7. Os mapas, nos termos dos documentos de fls. 209/213 dos autos foram elaborados pelos serviços municipais, sob a responsabilidade, demanda e supervisão de quem tinha competências na matéria e pelouros envolvidos, tais como os recursos humanos, área financeira e/ou desporto.

8.8. Na votação, na reunião do executivo de 22.02.2018, não surgiram dúvidas nem indícios de irregularidade, em torno do enquadramento dos trabalhadores constantes do Relatório da CAB e dos mapas elaborados pelos serviços municipais.

8.9. Surgiram dúvidas, de carácter técnico, jurídico ou legal, sobre o enquadramento dos trabalhadores, enquanto elegíveis para serem contratados, através de vínculo jurídico adequado, no momento da votação no órgão Assembleia Municipal, na reunião de 26.02.2018.

8.10. O demandado D2, no momento da votação, estava ciente das dificuldades estruturais que o município tinha em matéria de recursos humanos e tinha plena consciência da existência de situações de trabalhadores que supriam necessidades permanentes do Município de Penamacor, sem vínculo permanente, estando convicto de que este processo representava uma oportunidade de suprimir as carências existentes de carácter permanente e estrutural, que naquela data existia.

8.11. O demandado, através da documentação que serviu de suporte à votação, não detetou qualquer irregularidade e/ou vício, tendo formado a sua intenção de voto com base nessa documentação, na qual não era suscitada qualquer dúvida.

8.12. O vereador ausente na reunião de 22.02.2018, na reunião do executivo municipal de 07.11.2018, onde foi decidido, por maioria, identificar “outras necessidades permanentes”, propondo a “abertura de novos procedimentos concursais”, votou contra, com a seguinte justificação: “A proposta foi aprovada por maioria, com o voto contra do senhor vereador interveniente G. Disse concordar com a resolução do programa de regularização de vínculos precários, no entanto considera que o processo não foi bem conduzido e que poderá trazer problemas no futuro”.

*

9. Da contestação da 3.ª demandada e da discussão da causa:

9.1. A demandada D3 era, à data da prática dos factos pelos quais vem acusada, vereadora da CMP em regime de não permanência, nem de meio tempo, apenas tendo acesso à documentação que acompanha os processos de propostas tendentes a deliberações nas 48 horas que antecedem as mesmas.

9.2. A demandada D3 não tem formação jurídica, sendo licenciada em Biotecnologia.

9.3. A demandada D3 nunca teve assessores que a apoiassem quanto à questão da legalidade das propostas que lhe foram submetidas pelo executivo.

9.4. A demandada D3 não tinha qualquer relação pessoal, familiar ou profissional com os colaboradores da CMP.

9.5. A demandada D3 confiou na proposta do presidente do executivo e nos documentos que acompanharam tal proposta.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

10. Do requerimento inicial:

10.1. Na prática dos factos respeitantes à trabalhadora interveniente E, os demandados D1, D2, D3 e D4 atuaram de forma desatenta e descuidada, agindo com omissão de prudência e diligência, sem atenção às regras financeiras e às normas jurídicas sobre o PREVPAP, em especial os artigos 1.º, n.º 1 e 2.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 112/2017.

*

11. Da contestação da 1.ª e 4.ª demandados:

11.1. O demandado D1, Presidente da Câmara Municipal, tem a profissão de bancário, sem formação na área jurídica ou conhecimentos específicos na área dos recursos humanos.

11.2. A demandada D4, Vereadora à data, tem a profissão de enfermeira, sem formação na área jurídica ou conhecimentos específicos na área dos recursos humanos.

11.3. Os demandados D1 e D4 seguiram as informações subscritas por técnicos, funcionários e responsáveis da CMP e o resultado da CAB, com a convicção do cumprimento de obrigações no âmbito da gestão dos recursos humanos.

*

12. Da contestação do 2.º demandado:

12.1. O demandado D2, não teve acesso aos pormenores processuais dos trabalhos desenvolvidos pela CAB.

12.2. O demandado D2 considerou fiável e fidedigno o enquadramento dos trabalhadores ao regime da Lei 112/2017, de 29/ 12, realizado pela CAB, por se tratar de um enquadramento sobre matérias de carácter técnico e jurídico, fora das áreas do seu conhecimento.

12.3. O demandado D2, na data dos factos, enquanto vereador e Vice-Presidente, não detinha pelouros com competência em matérias das áreas dos recursos humanos, financeira e/ou desporto, encontrando-se essas competências sob a tutela do presidente da Câmara.

12.4. As dúvidas que foram levantadas na reunião de 26.02.2018 da Assembleia Municipal nunca regressaram ou foram transmitidas ao executivo, para sobre elas deliberar.

12.5. Na reunião do executivo, de 22.02.2018, aprovada por unanimidade, o demandado D2 votou convicto de que a documentação disponibilizada era rigorosa e não estaria ferida de qualquer ilegalidade.

12.6. O demandado D2 não mudou a sua intenção de voto, na reunião de 07.11.2018, por o vereador que votou contra não ter concretizado os motivos de problemas no futuro invocados para votar contra.

*

13. Da contestação da 3ª demandada:

13.1. A demandada D3 sempre pautou a sua conduta e norteou as suas intenções de voto nas deliberações por critérios de interesse social e desenvolvimento do concelho, sem olhar a pessoas, partidos ou benefícios financeiros.

13.2. A demandada D3 sempre esteve convicta que qualquer desconformidade com a Lei seria suscitada pela Assembleia Municipal, órgão que posteriormente validaria as deliberações do executivo.

13.3. A criação da comissão de avaliação bipartida referente ao processo de regularização extraordinária de vínculos precários, ofereceu à demandada D3 segurança relativamente ao enquadramento jurídico das propostas e objetivos pretendidos.

13.4. A demandada D3 procedeu com a consciência plena que a lei e as disposições aplicáveis ao caso estavam a ser cumpridas.

13.5. A demandada D3 entende que o procedimento de regularização extraordinária de vínculos precários surtiu frutos e alcançou os objetivos sobre os quais projetou o seu sentido de voto.

13.6. A demandada D3 agiu sustentada em interesses sociais, convicta de estar apoiada legalmente pela comissão de avaliação bipartida referente ao processo de regularização extraordinária de vínculos precários e da legalidade e justeza das suas ações.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

14. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos implicitamente admitidos por acordo nas contestações;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (processo 2018/313/D1/679-IGF, Informação n.º 73/2023-IGF e anexos e dossier de prova) e os documentos juntos pelos demandados com as contestações, uns e outros não impugnados e relevantes para a prova dos factos provados, nomeadamente, nas seguintes dimensões:

i) os contratos de prestação de serviços celebrados pela CMP com os trabalhadores Interveniante A e interveniente B, bem como toda a documentação respeitante à execução desses contratos, incluindo pagamentos e correspondência com o tempo de serviço prestado, sendo de inferir de tais documentos que os mesmos exerciam, no essencial, as mesmas funções e em tempo parcial;

ii) as atas das reuniões do executivo municipal de 22.02.2018 e 07.11.2018, documentando as deliberações aprovadas pelo executivo municipal sobre o reconhecimento de funções correspondentes a necessidades permanentes e inadequação do vínculo e a ata da assembleia municipal, documentando a discussão e aprovação do alargamento do quadro de trabalhadores do município, na sequência de proposta do executivo municipal;

iii) o contrato celebrado entre a Empresa C, EIM e a trabalhadora interveniente E, bem como toda a documentação atinente à relação desta trabalhadora com a CMP;

iv) a proposta e despachos subscritos pelo demandado D1, os mapas elaborados pelos serviços do município sobre “Levantamento de trabalhadores com vínculos precários ...”, o relatório da CAB, o documento designado de “Parecer”, subscrito pelo responsável da Sociedade F, Lda, a informação de cabimento datada de 20.02.2018 sobre “Recrutamento de Pessoal p/novos postos de trabalho”;

*

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

1.ª – Testemunha H (inspetora na IGF desde 2012, tendo exercida antes e durante 10 anos as mesmas funções na Inspeção Geral da Administração Local (IGAL)), que integrou a equipa que procedeu à ação de controle), a qual descreveu a atividade desenvolvida na sequência de uma denúncia, nomeadamente a análise da documentação que solicitaram e as conclusões a que chegaram sobre a aplicação que tinha sido feita na CMP sobre o regime PREVPAP, as quais fizeram constar da informação que subscreveu;

2.ª – Testemunha I (técnico superior na Câmara Municipal da Covilhã e presidente do júri no âmbito do procedimento concursal aberto pela CMP para regularização extraordinária de vínculos precários), o qual deu conta do que era, por regra e em termos normais, o trabalho do júri, que começava com o “aviso de abertura”, estando a montante dessa atividade do júri, o levantamento das situações dos trabalhadores em situação precária, a realizar pelos serviços do município. O seu depoimento foi muito genérico porquanto, por ter presidido a vários júris, na mesma altura, em procedimentos de diversos municípios da Região Centro não se recordava em concreto do procedimento levado a cabo na CMP, nomeadamente quantos e quais os trabalhadores envolvidos e a situação particular destes;

3.ª – Testemunha J (membro da CAB, criada no âmbito da CMP, como representante do STAL-Sindicato dos Técnicos da Administração Local), o qual descreveu a atividade levada a cabo no âmbito da CAB, composta por ele e pelo Presidente da CMP, o ora demandado D1, tendo presentes as situações dos três trabalhadores em causa nestes autos (com recurso a documentos que tinha consigo dessa época e guardou), admitindo que os trabalhadores das piscinas “não estavam a tempo total”.

*

d) as declarações da demandada D3, na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental e testemunhal, no que tange aos seguintes aspetos:

i) a sua formação profissional em biotecnologia, sem conhecimentos jurídicos, exercício de funções de vereadora sem pelouro e em regime de não permanência, participando apenas nas reuniões do executivo e com acesso à documentação das reuniões, em regra 48 horas antes;

ii) votação das deliberações em causa confiando nas propostas apresentadas pelo demandado D1 e documentos de suporte às mesmas, dada a confiança política depositada no mesmo, não tendo, também por isso, efetuado quaisquer perguntas sobre o procedimento

envolvendo o PREVPAP, nem pedido tempo para uma melhor análise da proposta e documentação.

*

Da apreciação global e crítica desta prova documental, testemunhal e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões: as relações contratuais e atividades desenvolvidas pelos trabalhadores Interveniente A, interveniente B e interveniente E, como acima descritas nos f. p.; as deliberações do executivo municipal, na sequência de propostas do demandado D1, apresentadas globalmente para diversas carreiras/categorias e com documentos de suporte (mapas de levantamento de trabalhadores elaborados pelos serviços do município, relatório da CAB, documento emitido por Sociedade F, Lda designado de “parecer” e informação de cabimentação orçamental); a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, é inferida das regras de experiência comum no exercício das funções de autarcas e da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características; a falta de atenção e cuidado à norma que estabelecia os pressupostos para definir os postos de trabalho a incluir nos procedimentos concursais, nomeadamente definirem um só posto de trabalho no caso de as mesmas funções serem exercidas por mais de uma pessoa e em tempo parcial, é implicitamente admitida pela demandada D3 nas suas declarações, mas também se extrai das regras de experiência comum, nomeadamente pelo desinteresse em saber as situações concretas de cada um dos trabalhadores, para aferir se desempenhavam funções a tempo integral ou parcial, sendo certo que, em relação aos demandados D1 e D2, em face das suas condições de presidente e vice-presidente do município e aí desempenhando funções regularmente, tinham especial obrigação de conhecer os trabalhadores da autarquia e atividades levadas a cabo; salienta-se, ainda, que a questão da integração dos precários é um assunto importante num município pequeno como é o caso de Penamacor e que, como se percebe da discussão e votação na Assembleia Municipal sobre a proposta de alargamento do quadro de pessoal, o executivo municipal foi logo aí alertado para que Interveniente A e interveniente B trabalhassem em regime de tempo parcial e só dariam lugar “à criação de um lugar no quadro de pessoal” (cf. fls. 141 dos autos) e, posteriormente, na reunião do executivo municipal de 07.11.2018, o vereador interveniente G, que votou vencido, fundamentou essa posição invocando que “o processo não foi bem conduzido e ...poderá trazer problemas no futuro” (cf. fls. 89 v.º dos autos).

*

15. Igualmente, quanto aos **factos julgados não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, que nenhuma prova documental foi apresentada quanto aos f. n. p. sob os n.ºs 10.1, 11.1 e 11.2.

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas e da demandada D3 não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto:

(i) à alegação de que os demandados atuaram de forma desatenta e descuidada, omitindo a prudência e a diligência a que estavam obrigados, no que tange aos factos relacionados com a integração da trabalhadora interveniente E;

(ii) às alegações de que os demandados se limitaram a seguir informações técnicas de funcionários e da CAB, que atuaram convictos do rigor da documentação apresentada com a proposta de deliberação e da conformidade legal desta proposta, resultando antes do depoimento da demandada D3 que se limitou a confiar, politicamente, na proposta do demandado D1. Acresce, em função das regras de experiência comum, que questões de empregabilidade numa instituição como um Município pequeno, como é o caso, são do conhecimento comum, até pelo interesse da generalidade dos munícipes nesses empregos estáveis e próximos da residência e família, seja por interesse direto e próprio, ou indireto para familiares e amigos, o que se confirma pelo depoimento da demandada D3 ao considerar que, naquelas circunstâncias, “um posto de trabalho é como pão para a boca”.

*

B – De direito

B.A. As questões decididas

16. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como as defesas apresentadas nas contestações, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª- Os demandados, nas qualidades em que intervieram e deliberações que aprovaram, violaram regras financeiras e normas relativas à admissão de pessoal e atuaram de forma desatenta e descuidada, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

2.ª - Em caso de resposta afirmativa à questão antecedente, ou a alguma das subquestões que a mesma comporta, considerando as duas infrações imputadas a cada um dos quatro demandados, devem os mesmos ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº, ou deve aplicar-se a “dispensa de pena” ou “atenuação especial da pena”, como invocado pelos demandados D1 e D4?

Vejamos.

*

B.B. Enquadramento

17. O Ministério Público imputa a cada um dos demandados a prática de duas infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, previstas no art.º 65º, nº 1, alínea b), – 2.ª parte – e alínea l), n.ºs 2 e 5, da LOPTC, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

18. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se, no nº 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b).

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal” – cf. alínea l)

19. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

20. Perante este enquadramento normativo importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, que aliás se dividirá em duas subquestões, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, nos segmentos relevantes, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

21. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva àquelas subquestões, se analisarão as seguintes, ou seja, saber se se verificam os pressupostos dos institutos da “dispensa da pena” e da “atenuação especial da pena” alegados pelos demandados D1 e D4 e se deve proceder-se, e em que termos, à graduação da multa ou multas.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras sancionatórias imputadas

1ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) - 2.ª parte – e l), da LOPTC (§ III do requerimento inicial (RI))

22. O demandante imputa aos demandados esta infração tendo por base, em resumo, a integração dos trabalhadores Interveniante A e interveniente B no quadro da CMP, por procedimento concursal aberto na sequência das deliberações do executivo municipal de 22.08.2018 e 07.03.2018, em violação do regime estabelecido na Lei n.º 112/2017 de 29.12, que criou o Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários, conhecido por PREVPAP, nomeadamente o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, alíneas a) e b), desse diploma legal e conduzindo à realização de despesa ilegal (cf. artigos 5.º a 29.º do RI).

23. Considerando a factualidade provada, nomeadamente nos n.ºs 6.4 a 6.21 dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na parte final da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, porquanto se nos afigura que a apurada conduta dos demandados é violadora de normas sobre a admissão de pessoal, como a seguir se procurará justificar.

24. No âmbito das autarquias locais é da competência do “órgão executivo” o reconhecimento das situações de exercício de funções correspondente “a necessidades permanentes e que o vínculo jurídico é inadequado”, como estatuído no artigo 1.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017.

25. Não tem assim fundamento a tese que perpassa na defesa do demandado D2 de a deliberação do executivo “requer validação da Assembleia Municipal” (cf. artigo 41 da contestação) porquanto a competência da Assembleia Municipal não é a de reconhecimento

daquelas situações, mas antes a de “aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais” (cf. artigo 25.º, n.º 1, alínea o) da Lei n.º 75/2013 de 12.09) tendo, no caso, apenas deliberado aprovar esses mapas, como as atas da Assembleia Municipal juntas aos autos documentam.

26. Porém, o exercício daquela competência, por parte do executivo municipal, não é discricionário, estando antes balizado por critérios, quer quanto às “funções”, “órgãos ou serviços” abrangidos, quer quanto à condição de serem pessoas “sem vínculo jurídico adequado” e, ainda, quanto ao número de postos de trabalho a incluir nos procedimentos concursais.

27. No que tange a este último aspeto, decorre do estatuído nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da citada Lei n.º 112/2017 que, nos casos em que as mesmas funções tenham sido exercidas a tempo parcial, só deve ser considerado um posto de trabalho para efeitos desses procedimentos concursais.

28. Ora, considerando que aqueles trabalhadores Interviente A e interveniente B exerciam as mesmas funções, ambos a tempo parcial, não podiam os demandados ter deliberado, como deliberaram, na reunião do executivo de 22.02.2018, reconhecer dois postos de trabalho para tais funções de técnico superior, dessa forma gerando a abertura de concurso de regularização extraordinária daqueles trabalhadores, com a posterior integração de ambos no quadro de pessoal da CMP, como veio a ocorrer, na sequência de tal concurso, configurando tal conduta o preenchimento do pressuposto objetivo da infração em causa, por violação de normas legais relativas à admissão de pessoal.

29. Nesta medida, sendo a conduta dos demandados causal da admissão daqueles dois trabalhadores, são os mesmos de considerar como “agentes da ação” nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 61.º, n.º 1, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC e, assim, de qualificar como responsáveis em relação a esta infração, mostrando-se preenchido o pressuposto objetivo da infração prevista na alínea l) (parte final), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

30. Por outro lado, não resultando da factualidade provada a violação de normas sobre autorização ou pagamento de despesas públicas ou a realização de despesa ilegal, não cremos que a conduta dos demandados seja também subsumível à previsão da alínea b)-2.ª parte, do n.º 1 do mesmo artigo 65.º, como pretexto o demandante.

31. Mas não basta, como sabemos, uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

32. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

33. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

34. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

35. Atenta a demais factualidade provada (cf. n.ºs 6.22 e 6.23 dos f. p.), cremos que é de concluir que os demandados atuaram com culpa, na modalidade de negligência, por não terem tomado atenção e cuidado à previsão da norma constante do 4.º da Lei n.º 112/2017, que estabelece os pressupostos para definir os postos de trabalho a incluir nos procedimentos concursais, nomeadamente definindo um só posto de trabalho no caso de as mesmas funções serem exercidas por mais de uma pessoa e em tempo parcial, assim a violando e criando dois postos de trabalho, mostrando-se desta forma preenchido o pressuposto subjetivo da infração em causa.

36. Em resumo, *é de concluir que estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática por cada um dos demandados de uma infração financeira sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. I), parte final (violação das normas legais relativas à admissão de pessoal).*

*

2ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) - 2.ª parte – e I), da LOPTC (§ IV do RI)

37. O demandante imputa aos demandados esta infração tendo por base, em resumo, a integração da trabalhadora interveniente E no quadro da CMP, por procedimento concursal aberto na sequência das deliberações do executivo municipal de 22.08.2018 e 07.03.2018, em violação do regime estabelecido na Lei n.º 112/2017 de 29.12, que criou o Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários, conhecido por PREVPAP, nomeadamente os artigos 1.º, n.º 1 e 2.º, n.º 1, desse diploma legal e conduzindo à realização de despesa ilegal (cf. artigos 30.º a 46.º do RI).

38. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 6.24. a 6.33. dos f. p., mas também o facto incluído no n.º 7.7 (1.ª parte) dos f. p., não cremos que se possa concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração em causa, como a seguir se procurará justificar, dando-se aqui por reproduzido o argumento do § 30 supra, para justificar o não preenchimento da previsão objetiva da al. b), do n.º 1 do artigo 65.º.

39. O demandante considera que “a Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, não contemplou, explícita ou implicitamente, as situações de trabalhadores contratados por terceiros, i. e. com vínculo adequado a estes terceiros, mas cedidos por estes às autarquias locais para nestas exercerem funções” e, nessa medida, conclui que não é compatível com tal regime a integração dessa trabalhadora na autarquia, que apenas tinham “vínculo jurídico adequado à Empresa C, EIM”.

40. A citada Lei n.º 112/2017, na sequência do artigo 25.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12 e da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 32/2017 de 28.02, veio estabelecer, no seu artigo 1.º, n.º 1, “os termos da regularização prevista no programa de regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes da Administração Pública, de autarquias

locais e de entidades do setor empresarial do Estado ou do setor empresarial local, sem vínculo jurídico adequado (sublinhado da nossa autoria).

41. Afigura-se-nos, como já decidimos na Sentença n.º 8/2024-3.ªSecção² e aqui acompanharemos de perto que, com a expressão “sem vínculo jurídico adequado”, o legislador não quis restringir a possibilidade de regularização apenas àquelas situações em que havia um vínculo jurídico, mas não era adequado, ou seja, em que havia uma cobertura juridicamente formal, mas que era incorreta.

42. Cremos antes que o propósito do legislador foi o de abranger no conceito, “sem vínculo jurídico adequado”, todas as situações em que há exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes das entidades aí elencadas, nomeadamente autarquias locais, mas não houve, ou não há, um “adequado vínculo jurídico”, seja porque não foi sequer formalizado qualquer vínculo com a autarquia, seja porque o que foi formalizado, com a autarquia ou com entidade terceira, não é conforme com a efetiva realidade de exercício de funções, ou seja, dando prevalência à realidade substancial de “exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes” e não tendo por critério de regularização aferir apenas das formalidades e das correções jurídicas de eventuais vínculos formais.

43. Com efeito, o artigo 25.º, n.º 1, da Lei 42/2016, ao estabelecer a possibilidade de regularização de “pessoal que desempenhe funções que correspondam a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição ao poder hierárquico, de disciplina ou direção e horário completo, sem o adequado vínculo jurídico”, cremos que aponta naquele sentido da prevalência da realidade substancial, englobando assim as situações em que, por não haver qualquer vínculo formal, não há adequado vínculo jurídico.

44. No mesmo sentido interpretamos a consagração, na previsão do n.º 3 da RCM n.º 32/2017, de serem abrangidos pelo PREVPAP “todos os casos relativos a postos de trabalho ... sem o adequado vínculo jurídico, desde que se verifiquem alguns dos indícios de laboralidade previstos no artigo 12.º do Código do Trabalho”.

45. O preâmbulo daquela RCM reforça, claramente a nosso ver, aquele sentido da prevalência da realidade substancial e não apenas uma mera incorreção formal de qualificação do vínculo.

46. Desde logo quando nele se refere que, “em obediência ao princípio da garantia de efetivação dos direitos fundamentais importa regularizar as situações contratuais desadequadas”, porquanto se nos afigura que uma situação de um efetivo contrato, ainda que não formalizado, não deixa de ser uma situação contratual desadequada, que deve ser regularizada para efetivação de um direito fundamental, o reconhecimento de uma situação de um contrato de trabalho em funções públicas, atenta a precariedade daquela realidade, exercício de funções sem contrato com a entidade para as quais aquelas se prestam.

47. Mas acima de tudo quando nele se refere “a necessidade de serem adotadas várias soluções jurídicas diferenciadas de regularização extraordinária, tendo em conta a natureza do vínculo, bem como o serviço beneficiador da prestação do trabalho” (sublinhado da nossa autoria), naquilo que interpretamos como uma referência a realidades em que o serviço

² Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2024/st08-2024-3s.pdf>

beneficiador da prestação do trabalho é diferente daquele em relação ao qual há um vínculo, como ocorre no caso presente, em que o vínculo formal era com as associações, mas o beneficiador da prestação do trabalho era o MG.

48. Nesta medida cremos que não é possível concluir que os demandados, com as suas apuradas condutas, violaram normas legais relativas à admissão de pessoal, nomeadamente os artigos 1.º, n.º 1 e 2.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 112/2017, não se mostrando pois preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na al. I), do n.º 1 do artigo 65.º, dado que não ocorreu violação de normas legais relativas à admissão de pessoal.

49. Afigura-se-nos que, mesmo a considerar-se ser de concluir pela ilicitude objetiva da conduta dos demandados, não seria de autonomizar esta sua conduta, em termos de infração autónoma e distinta da apurada no item antecedente.

50. Com efeito, a conduta dos demandados tem na base a deliberação do executivo municipal de 22.02.2018, que aprovou a proposta do demandado D1 propondo a criação de 12 postos de trabalho, no âmbito do PREVPAP, entre os quais se incluíam aqueles dois postos do item antecedente e este outro, ora em análise.

51. Sendo a conduta dos demandados única, afigura-se-me que não é o facto de a deliberação reconhecer vários postos de trabalho que é suscetível de gerar o cometimento de várias infrações autónomas.

52. Acresce ainda, considerando a factualidade não provada, nomeadamente a descrita no n.º 10.1. dos f. n. p., que igualmente não é possível afirmar o preenchimento do elemento subjetivo da infração e, conseqüentemente, concluir por uma atuação negligente dos demandados, relativamente a esta imputada infração.

53. Nestes termos é de concluir que não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da outra infração financeira sancionatória imputada aos demandados (§ IV e artigo 46.º do RI), devendo ser absolvidos da mesma.

*

B. E. Dispensa da multa/atenuação especial da multa/graduação das multas

54. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada (cf. § 16 supra), considerando as respostas dadas à 1.ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e a pretensão dos demandados D1 e D4 de aplicação dos institutos da “dispensa da pena” e “da atenuação especial da pena”, previstos nos artigos 72.º a 74.º do CP, que consideram subsidiariamente aplicáveis nos termos do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

55. Cremos que a convocação daqueles institutos do direito penal, operada pelos demandados D1 e D4, não é possível ao abrigo do artigo 67.º, n.º 4 citado, porquanto este preceito prevê apenas a aplicação subsidiária dos “títulos I e II da parte geral do Código Penal”, ou seja, os artigos 1.º a 39.º, nem é necessária, uma vez que a jurisdição financeira prevê institutos similares nos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC.

56. Tendo-se procedido à devida ponderação, considera este Tribunal que não se verificam os requisitos exigidos pelos citados n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar os institutos de dispensa de multa ou atenuação especial da mesma.

57. Como temos decidido, cremos decorrer do inciso “pode” das normas em causa, que quer a dispensa de aplicação de multa quer a atenuação especial da mesma não são automáticas.

58. Com efeito, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção³, a aplicação deste regime “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

59. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁴ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

60. Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, atinente à conduta dos demandados D1 e D4, mas também os demais demandados acrescente-se, cremos ser de concluir que não se verificam aqueles pressupostos, nomeadamente uma “culpa diminuta”, nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma “quase ausência de culpa”.

61. Assim como não vislumbramos que, no caso, tenham sido alegadas e comprovadas “circunstâncias anteriores ou posteriores” à infração que possibilitem formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a ilicitude ou a culpa” dos demandados e, nessa medida, para poder concluir pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, de modo a que o Tribunal pudesse proceder a uma atenuação especial da multa.

62. Com efeito, os factos relevantes para esta questão, alegados pelos demandados e que se mostram provados (cf. nomeadamente n.ºs 7., 8. e 9. dos f. p.), não possibilitam formar aquele juízo de diminuição acentuada da ilicitude ou da culpa e apenas são relevantes para ponderar em termos de graduação da multa, atentos os critérios previstos no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC.

63. Considerando que estamos perante infrações financeiras sancionatórias, cometidas na forma negligente, impõe-se atentar a que o montante máximo já era reduzido a metade por esse facto, situando-se assim a moldura abstrata entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, nºs 2 e 5, da LOPTC.

64. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito e os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;

(ii) que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências, embora a não observância dos princípios da legalidade, da igualdade, da transparência e da imparcialidade, no que toca ao recrutamento de trabalhadores, envolvem sempre uma lesão do bem público que tais princípios visam acautelar, quer quanto àquele

³ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st005-2020-3s.pdf>

⁴ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3-ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/ac036-2020-3s.pdf>

princípio da legalidade, quer quanto ao princípio de acesso justo e transparente a empregos públicos;

(iii) que não existem elementos apurados que permitam concluir ter havido lesão efetiva de valores públicos, em termos económicos, pois as despesas de pagamento de remunerações, na sequência da admissão de dois trabalhadores e não apenas de um, tiveram a contrapartida do trabalho prestado por dois trabalhadores;

(iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente, vice-presidente e vereadoras do executivo municipal;

(v) as condições económicas dos demandados, de considerar como médias;

(vii) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias;

Conclui-se que se mostra ajustado fixar o valor de cada uma das multas a impor a cada um dos demandados no limite mínimo abstrato, correspondente ao peticionado, em concreto em 25 UC⁵.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

a) Condeno cada um dos demandados D1, D2, D3 e D4, pela prática de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. I), parte final (violação das normas legais relativas à admissão de pessoal), nºs 2 e 5, na multa de 25 (vinte e cinco) UC;

b) Absolvo os demandados D1, D2, D3 e D4 da outra infração financeira sancionatória que lhes vem imputada (cf. 46.º do RI).

Condeno ainda cada um dos demandados D1, D2, D3 e D4, nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 09 de abril de 2024

⁵ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2019 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182.º da Lei n.º 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.