



Secção – 3ª/S

Data: 14/01/2025

Processo: n.º JRF/22/2024

José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento do demandado D1 Presidente da União de Freguesias de Monfortinho e Salvaterra do Extremo (UFMSA) imputando-lhe a prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma negligente p.p. pelos artigos 65º n.º 1 alíneas b) e l) da LOPTC, pedindo a sua condenação no pagamento de uma multa de 2.550,00€.
2. Alega, em resumo, um conjunto de factualidade envolvendo ilegalidade ocorridas no âmbito da contratação de trabalhadores sazonais para exercerem funções na Piscina Municipal de Monfortinho no ano de 2018, enquanto o demandado exerceu funções na referida autarquia.
3. O demandado juntou procuração, mas não contestou.
4. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

5. Factos provados

- 1 – Através do Protocolo de Delegação de Competências celebrado entre a CM de Idanha-a-Nova e a União de Freguesias de Monfortinho e Salvaterra do Extremo, em 25/06/2018, o

qual tem como objeto a delegação de competências na UF, pelo período compreendido entre a data da celebração do protocolo e o dia 30/09/2018, para explorar o bar, o serviço de bilheteira e a vigilância de todos os equipamentos afetos à piscina municipal (cfr. fls. 48 a 50 do Dossier de Prova (DP) que se junta).

- 2 Com vista ao funcionamento da piscina, durante 60 dias, e tal como resulta do ponto 6 da ata n.º 92, relativa à reunião realizada no dia 08/06/2018, foi apresentada a "Proposta para a equipa de trabalho sazonal, para os bons serviços a ser prestados na Piscina Municipal das Termas de Monfortinho " tendo sido decidido dar preferência às pessoas residentes na UF, assim como aos membros que constituíram a equipa de 2017, face aos bons trabalhos prestados (cfr. ata n.º 92/2018, a fls. 139 e 140 do DP que se junta).
- 3 Trata-se de 12 contratos de prestação de serviços que foram celebrados, em 24/06/2018, entre as pessoas indicadas no Ponto 6 da Ordem de Trabalhos (OI) da reunião do órgão executivo realizada no dia 08/06/2018 (cfr. ata n.º 92, de 08/06/2018, a fls. 139-140 do DP) e o Presidente da UFMSE.
- 4 Estão em causa as celebrações de 12 contratos de prestação de serviços, em 24/06/2018, com os seguintes prestadores de serviços:
 - a) AA - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 162v do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 03/09/2018, a quantia de 2.265,51€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.786,58€ (Aut. Pagamento n.ºs 2141, de 26/07/18, 2253, de 28/08/18 e 2279, de 14/09/18, a fls.163 a 165 do DP);
 - b) BB - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 155v do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 26/06 a 03/09/2018, a quantia de 1.994,36€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.453,06€ (Aut. Pagamento n.ºs 2140, de 26/07/18, 2255, de 28/08/18 e 2277, de 14/09/18, a fls.156 a 158 do DP);
 - c) CC — contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (fls. 144v do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 27 / 06 a 03/09/2018, a quantia de 1.695,49€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.085,45€ (Aut. Pagamento n.ºs 2145, de 26/07/18, 2256, de 28/08/18 e 2319, de 01/10/18, a fls.141v a 144 do DP);
 - d) DD- contrato de prestação de serviços de 24/06/2018, tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 03/09/2018, a quantia de 1.745,83€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.147,37€ (Aut. Pagamento n.ºs 2136, de 26/07/18, 2248, de 28/08/18 e 2284, de 14/09/18, a fls.181 a 183 do DP);
 - e) EE - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018, tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 20/09/2018, a quantia de 2.191,37€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.695,39€ (Aut. Pagamento n.ºs 2134, de 25/07/18, 2239, de 25/08/18 e 2278, de 14/09/18, a fls.173v a 176 do DP);

- f) FF** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018, tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 03/09 / 2018, a quantia de 1.877,15€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.308,89€ (Aut. Pagamento n.ºs 2135, de 25/07/18, 2240, de 25/08/18 e 2280, de 14/09/18, a fls.177 a 176 do DP);
- g) GG** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 159 do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 30/06 a 03/09/2018, a quantia de 1.587,25€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 1.952,32€ (Aut. Pagamento n.ºs 2139, de 26/07/18, 2257, de 28/08/18 e 2283, de 14/09/18, a fls.159v a 162 do DP);
- h) HH** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 152 do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 30/06 a 3/09/2018, a quantia de 1.268,12€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 1.559,79€ (Aut. Pagamento n.ºs 2142, de 26/07/18, 2254, de 28/08/18 e 2318, de 01/10/18, a fls.152v a 155 do DP);
- i) //** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 145 do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 03/09/2018, a quantia de 1.822,00€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.241,06€ (Aut. Pagamento n.ºs 2143, de 26/07/18, 2249, de 28/09/18 e 2282, de 14/09/18, a fls. 145v a 148 do DP);
- j) //** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018, tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 03/09/2018, a quantia de 1.786,53€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.197,43€ (Aut. Pagamento n.ºs 2137, de 26/07/18, 2252, de 28/08/18 e 2281, de 14/09/18, a fls.170 a 173 do DP);
- l) KK** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 148v do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 26/06 a 15/09/2018, a quantia de 2.034,26€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.502,14€ (Aut. Pagamento n.ºs 2144, de 26/07/18, 2259, de 28/08/18 e 2340, de 22/10/18, a fls.149 a 151 do DP);
- m) LL** - contrato de prestação de serviços de 24/06/2018 (cfr. fls. 166 do DP), tendo auferido, no período compreendido entre 25/06 a 20/09/2018, a quantia de 1.937,03€, acrescido de IVA, o que totaliza o valor de 2.382,55€ (Aut. Pagamento n.ºs 2138, de 26/07/18, 2250, de 28/08/18 e P, de 01/10/18, a fls.166v a 169 do DP).
- 5 Todos os contratos foram celebrados pelo ora Demandado, enquanto presidente da UF, D1, em representação da Freguesia de Monfortinho e Salvaterra do Extremo.
- 6 Dos aludidos contratos não ficaram a constar expressamente os motivos justificativos para estas contratações, mas unicamente o local, a duração, o vencimento mensal, acrescido de subsídio de refeição.
- 7 Na verdade, estes trabalhadores executaram atividades próprias da UF, agindo em nome e por conta da mesma UF, desenvolvendo a sua atividade laboral, no período temporal estabelecido no contrato, com subordinação a horário de trabalho.
- 8 A celebração dos respetivos contratos devia ter sido precedida de um procedimento concursal, o que não ocorreu.

- 9 Da situação descrita no RA resultou um total de despesa pública ilegal, no valor global de 22.550,51€, a qual foi autorizada pelo presidente da UF, **D^o**, ora Demandado, como resulta das diversas Ordens de Pagamento juntas.
- 10 O Demandado outorgou os contratos de prestação de serviços, tendo sido o mesmo a autorizar os pagamentos, o qual tinha obrigação de cumprir os referidos preceitos legais, como lhe era imposto funcionalmente, tendo agido livre, voluntária e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais.
- 11 Os contratos efetuados decorreram na necessidade concretizar rapidamente o protocolo de exploração as piscinas de Monfortinho no ano de 2018, assinado entre o Município de Idanha-a-Nova e a Junta de Freguesia presidida pelo demandado, com vista à abertura e disponibilização das mesmas aos cidadãos e turistas na época turística que se iniciava, sem os quais seria praticamente impossível que isso ocorresse. A abertura e funcionamento das piscinas era e foi fundamental para a economia da região e freguesia, por via dos fluxos turísticos que trouxe, mas também para a utilização das populações numa zona interior.
- 12 Não ocorreu qualquer prejuízo para a Junta de Freguesia pelos serviços prestados.
- 13 O demandado nunca teve qualquer sanção por parte do Tribunal de Contas nem a União de Freguesias a que presidiu foi objeto de recomendação.

6. Factos não provados

Não se provaram outros factos, para além dos referidos.

7. Motivação de facto

A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta e identificada nos factos concretos supra identificados, envolvendo os procedimentos levados a termo pelo demandado. Trata-se de documentação não impugnada. O tribunal valorou ainda o depoimento do demandado que corroborou os factos ocorridos e explicitou as razões para que os mesmos ocorressem da forma referida, conforme decorre da factualidade.

Enquadramento jurídico.

8. No exercício das suas funções públicas, os eleitos locais, estão vinculados, no que respeita a contratações de trabalhadores necessários ao exercício das funções e competências que lhes estão cominadas, à legislação de trabalho na função pública.
9. As disponibilidades financeiras que isso comporta exigem o cumprimento de regras públicas correspondentes.
10. O trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço, nos termos do artigo da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LFTP).
11. O vínculo de emprego público, como vínculo de trabalho subordinado, constitui-se por via de contrato em funções públicas artigo 7.º da LFTP.
12. No que respeita à constituição do vínculo de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, nos termos do artigo 56º n.º 5 da LFTP, deve obedecer a um procedimento concursal, cujos métodos de seleção são os previstos nos n.ºs 2 a 6 do artigo 36.º, também da Lei referida.
13. Por outro lado é igualmente possível, nos termos do n.º 1 do artigo 10º da LFTP, celebrar contratos de prestação de serviço «(...)para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho», podendo, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, «revestir as seguintes modalidades: a) Contrato de tarefa, cujo objeto é a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido; b) Contrato de avença, cujo objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.
14. Finalmente nos termos do nº. 3 do artigo 10º da LFTP são nulos os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas em que exista subordinação jurídica, não podendo os mesmos dar origem à constituição de um vínculo de emprego público.

15. Da matéria de facto provada referida nos §§ 5.1. a 5.9 resulta que o demandado no exercício das suas competências contratou um conjunto de pessoas para desempenharem as funções de para exploração do bar, o serviço de bilheteira e a vigilância de todos os equipamentos afetos à piscina municipal. Nos contratos celebrados não constaram expressamente os motivos justificativos para estas contratações, mas unicamente o local, a duração, o vencimento mensal, acrescido de subsídio de refeição. Por outro lado, previamente à celebração dos contratos não ocorreu qualquer procedimento concursal.
16. Compreendendo-se a exigência de recrutar elementos para desempenharem funções em causa, por um período sazonal, importa, no entanto que para tal sejam seguidos os mecanismos legais disponíveis (contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo ou contrato de prestação de serviços). Neste último caso a sua possibilidade legal comporta a não sujeição à disciplina e direção do empregador e a inexistência de horário de trabalho.
17. Ora no caso em apreço ocorreu uma «confusão» jurídica com o regime de contratação legalmente admissível, em colisão com as normas citadas, na medida em que os trabalhadores executaram atividades próprias da UF, agindo em nome e por conta da mesma UF, desenvolvendo a sua atividade laboral, no período temporal estabelecido no contrato, com subordinação a horário de trabalho.
18. Deve sublinhar-se a exigência de cumprimento rigoroso da legislação envolvendo a contratação de trabalhadores para funções públicas, tendo em conta os interesses públicos que lhes subjazem, não apenas do ponto de vista dos interesses dos serviços, mas também do regime financeiros que lhe está subjacente.
19. Sendo tal procedimento ilegal, a conduta do demandado é ilícita tendo por base o disposto nas normas citadas e o artigo 65º n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.
20. Ao proceder da forma descrita agiu de forma livre, voluntária ou deliberada e consciente e atuou de modo desatento e descuidado, e com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.
21. As razões referidas em 5.11 sendo passíveis de ser levadas em consideração no sancionamento da infração não excluem a culpa negligente do demandado.

22. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, o demandado cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) e l), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência às normas citadas.

Do sancionamento da infração.

23. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
24. Na determinação da medida concreta das multas o TdC pode utilizar os institutos estabelecidos no artigo 65º n.º 7 e 8, quer nas situações de diminuição acentuada da ilicitude ou da culpa (aplicando aqui a atenuação especial) quer quando a mesma for diminuta (aqui dispensando a multa).
- 14 No caso em apreço, da factualidade provada resulta que o demandado, agiu com negligência na medida em que não cuidou, como devia, de assegurar no exercício das suas funções o cumprimento das regras relativas à contratação de trabalhadores para desempenharem funções, ainda que sazonais, nos serviços da autarquia. Ficou demonstrado que os contratos efetuados decorreram na necessidade concretizar rapidamente o protocolo de exploração as piscinas de Monfortinho no ano de 2018, assinado entre o Município de Idanha-a-Nova e a Junta de Freguesia presidida pelo demandado, com vista à abertura e disponibilização das mesmas aos cidadãos e turistas na época turística que se iniciava, sem os quais seria particamente impossível que isso ocorresse, tudo em benefício social e económico das populações locais. Também ficou demonstrado que o demandado não esteve envolvidos, no passado em qualquer situação envolvendo responsabilidades financeiras.
- 15 Assim tendo em conta todo esse circunstancialismo, pessoal e circunstancial, entende-se que nesta parte, se está em presença para o demandado de uma situação de culpa diminuta que, por isso, leva a que se entenda adequado dispensar o mesmo da multa devida, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC.

III. Decisão

Pelo exposto:

- a) Julgo procedente a ação intentada pelo Ministério Público e em consequência condeno o demandado pela prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma negligente, prevista e punível pelos artigos 65º n.º 1 alínea b) e l), n.º 2 e 5 da LOPTC, isentando-o de multa.
- b) São devidos emolumentos legais pelo demandado nos termos do artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 14 de janeiro de 2025

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes