



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: n.º 49/2018

Acórdão: n.º 63/2023

Data do Acórdão: 23/06/2023

Área temática: Contencioso Administrativo

Relator: Arlindo Almeida Medina

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal de Justiça:

I- RELATÓRIO

1.1.A, condutor de auto pesado, com os demais sinais nos autos, veio interpor o presente recurso contencioso da deliberação nº 35/2018 da Câmara Municipal B, que o puniu com a “*pena de suspensão do trabalho com a perda de retribuição de 30 dias e o pagamento do valor venal da viatura*”, apresentando as seguintes conclusões:

A deliberação da Câmara Municipal que lhe aplica a pena é um ato que era da competência do Presidente da Câmara;

Portanto a deliberação da Câmara Municipal B, viola a lei por falta de competência, pelo que este ato administrativo viola a lei;

O que determina a sua anulabilidade;

Este ato da Câmara Municipal, através da deliberação tomada, viola a lei quer no que se refere à decisão, como à fundamentação, pois o ora recorrente sendo funcionário do município, pertencendo ao quadro comum, pessoal auxiliar, condutor de auto pesados, referencia 4. Escalão A, está sujeito ao regime disciplinar do EDAAP e não ao do Código Laboral;

Sendo assim o ato administrativo recorrido, é anulável por violação de lei expressa, e por isso anulável;

Por último, foi aplicado ao recorrente uma pena que não consta no elenco das penas disciplinares, e que só poderia ter sido aplicado mediante um processo judicial, e prova dos seus pressupostos, o que não ocorreu;

Assim o ato administrativo recorrido adoptou uma pena que não é aplicável no âmbito do processo disciplinar;

O que o inquina do vício de violação de lei, determinante da sua anulabilidade.”

Termina pedindo anulação da deliberação recorrida.

1.2. Citada, a entidade recorrida apresentou a sua reposta, formulando conclusões que a seguir se transcrevem:

“Desde a entrada em vigor da LOJ, o STJ- que nela está desenhado essencialmente como tribunal de revista que julga apenas de direito- é incompetente para conhecer do recurso contencioso de anulação dos atos dos órgãos das autarquias locais em primeira instância;

Trata-se de incompetência absoluta, de conhecimento oficioso que determina a absolvição da instância (artigos 97.º, 98.º e 100.º do CPC, aplicável por força do artigo 55.º do DL 14-A/83 de 22 de março);

O fórum próprio para decidir e apreciar litígios dessa natureza é o tribunal da comarca, em especial aos juízos de trabalho, lá onde existem, que compete conhecer dos processos relativos “às matérias do direito de trabalho” nomeadamente “as questões emergentes as relações de trabalho subordinado (artigo 66.º n.º 1 a) da lei n.º 88/VII/2011 de 14 de fevereiro);

Todavia, da análise dos factos que fundamentam o presente recurso, conclui-se com facilidade, sem antecipar juízos definitivos que só devem ter lugar na acção principal, que não existe nenhuma aparência de direito por parte do recorrente;

Desde a entrada em vigor do referido regime (31.12.1993) passou a estar expressamente vedada, por lei(cfr.art.44º/1), a possibilidade a entidade recorria, estabelecer relações jurídicas de emprego com caracter subordinado e permanente, por forma diferente das previstas no referido diploma, que nos termos do art.3.º/1 são constituídas em regime de carreira, por nomeação e em regime de emprego por contrato administrativo de provimento ou por contrato de trabalho a termo;

Ora vê-se que a contratação do recorrente ocorreu na vigência da Lei n.º 102/IV/93, 31 de dezembro;

E nos termos acima expostos, fica desde logo arredada a possibilidade legal de celebração expressa ou tácita, de qualquer contrato de trabalho sem termo pela Administração Pública;

Isto porque o diploma acima referido estabelece de forma imperativa a tipificação dos contratos de pessoal da função pública em que não cabem contratos de trabalho por tempo indeterminado;

Isto é estabelece-se a proibição de celebração pela Administração Pública de contratos de trabalhos por tempo indeterminado justamente para se garantir a igualdade de condições no ingresso à função pública;

Por isso não há como se constituir uma relação jurídica de emprego na Administração Pública, mediante contrato de trabalho a termo certo, assim entendeu o nosso STJ;

Portanto salvo melhor opinião parece-nos cristalino que as relações jurídicas laborais aplica-se o Código Laboral e nunca o EDAAP;

O ora recorrente é trabalhador e não funcionário do recorrido, sendo aplicável o Código Laboral;

Devendo para o efeito manter-se a 30 dias de suspensão com perda de retribuição, pena está que já foi cumprido pela recorrente;

Quanto ao pagamento venal da viatura concordamos com a recorrente de que só poderia ser condenado após sentença de uma ação condenatória em que ficou provado a culpa do mesmo;

Da análise da deliberação n.º 35/2018, é nítido que a pena foi aplicada pelo órgão competente em concertação com a Câmara Municipal;

Como se depreende do mesmo e consta a assinatura de todos e decidiu-se por unanimidade e aplicação da pena, pelo que não colhe o argumento de que a pena foi aplicada por quem não tem competência;

A competência para a aplicação da suspensão é seguramente do presidente que assinou e anui junto com os demais vereadores, na aplicação da pena, cfr. 98.º/1 ali. d)da Lei 134/IV/95 de 03 de julho (estatuto dos municípios);

Assim o ato que determina a suspensão do recorrente é, pois, válido, e não enferme de nenhum vício;

E o pedido é extemporâneo, uma vez que, o recorrente já cumpriu a pena aplicada;

A contratação do recorrente não foi mediante os preceitos legais, o mesmo começou a trabalhar no recorrido, mediante um contrato a termo;

Mas que não respeitou o processo de recrutamento e seleção de candidatos, que garante o acesso em condições como, determina a lei;

Está-se perante uma norma que tem caráter imperativo, e como tal a sua violação acarreta nulidade, art.º 294.º do Civil;

O contrato celebrado entre o recorrente e o recorrido não respeitou a lei, e como tal é nula, por violar a própria constituição, cfr. Art. 237.º

Nulidade que desde já se invoca para todos os efeitos legais;”

Termina pedindo a procedência da exceção de incompetência hierárquica e subsidiariamente a improcedência dos pedidos formulados pelo recorrente e a declaração da nulidade do contrato de trabalho celebrado entre o recorrente e o recorrido.

1.3. Os autos tiveram vista do Ministério Público, tendo o Digníssimo Procurador-Geral da República emitido duto parecer com as seguintes conclusões:

“Deve ser julgado procedente a exceção da incompetência deduzida e a entidade recorrida absolvida da instância, porquanto, ficando assente que o que vincula o recorrente à Câmara Municipal da Praia é um contrato de trabalho a termo certo, não é o Supremo Tribunal de Justiça competente para conhecer desse recurso, mais sim o tribunal da comarca.

Caso assim não se entender- sendo o Presidente da Câmara um órgão do município que, não obstante ter competência que lhe são próprias, exerce poderes jurídicos em nome e por conta do município, manifestando uma vontade imputável ao Município, tendo o município enquanto órgão colegial, competências para aplicar as penas mais graves, que são as penas expulsivas, afigura-se-nos evidente que poderá aplicar as outras penas ou sejam as mais leves.

De todo o modo, o presidente da Câmara no exercício da sua competência, decidiu com anuência dos demais vereadores a aplicação da pena de suspensão ao recorrente.

Tem razão o recorrente quando afirma que a CMP não tinha competências para lhe condenar numa indemnização no valor venal da viatura, pois que, para haver condenação por responsabilidade civil há que ocorrer a verificação de todos os

pressupostos exigidos e a mesma tem que ocorrer na sequência de um processo próprio para efeito.

À entidade recorrida esta vedada a possibilidade arguir nulidade do contrato de trabalho que assumiu com o recorrente, em virtude do princípio da boa fé, na sua modalidade de venire contra *factum proprium*.”

1.4. Colhidos os demais vistos legais, cumpre decidir:

II- FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Colhe-se dos autos a seguinte factualidade (relevante para a decisão da causa):

- a. O recorrente exerce, desde 2000, a função de condutor de auto pesado na Direção de Infraestruturas e Transportes da Câmara Municipal **B**;
- b. Inicialmente admitido em comissão de serviço, em 1 de fevereiro de 2006, ele e a entidade recorria celebraram um contrato de trabalho a termo certo;
- c. Foi estipulado na cláusula terceira do mencionado contrato que o recorrente teria “direito ao vencimento mensal correspondente ao de condutor auto pesados Ref.ª 4, Escalão A, sujeitos aos descontos legais”;
- d. Por despacho do Vereador da Infraestruturas e Transporte, datado de 27 de abril de 2018, foi mandado instaurar processo disciplinar ao recorrente;
- e. No final do citado procedimento disciplinar, foi emitida a deliberação recorrida, do seguinte teor:

“Considerando que a competência para aplicação da pena de suspensão é do Presidente do órgão executivo da autarquia local (...)

Atendendo ao conteúdo do relatório final produzido nos autos de processo disciplinar (...)

A Câmara Municipal B, na sua sessão ordinária de 19/07/2018, (...) delibera o seguinte:

Concordar com os fundamentos de facto e de direito, constante do relatório da instrutura, anexo à presente deliberação e que dela faz parte integrante para todos os devidos efeitos legais, considerando-se deste modo provados os factos de que o arguido vinha acusado.

Considerar violado os deveres gerais, mormente o dever de comparecer ao serviço com pontualidade e assiduidade e o de obedecer à entidade empregadora em tudo o que respeita a à execução e à disciplina do trabalho e velar pela conservação do património da empresa em especial, dos bens que lhe foram confinados para a realização do seu trabalho, previstos nas alíneas b), c) e g) do art.º 128.º n.º 1 do CL, aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2007, de 16 de outubro.

Considerar que o comportamento culposo do arguido (ficar com a viatura em sua residência sem autorização do superior hierárquico, sabendo que precisava da referida autorização), foi o que originou o rubo, acidente e abandono da viatura na zona de Simão Ribeiro. O risco é da inteira responsabilidade do arguido, pois optou por não deixar a viatura fechada no centro logístico e levou e sim na porta da sua casa, pelo que determina-se por unanimidade a aplicação ao Sr. A, trabalhador da Câmara Municipal B, exercendo as suas funções na Direção de Infraestruturas e Transporte, da pena de suspensão do trabalho com perda de retribuição de 30 dias ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 374º do Código Laboral e o pagamento do valor venal da viatura.”

2.2. Analisando de direito, cumpre, liminarmente, conhecer da exceção de incompetência absoluta, aduzida pela entidade recorrida.

Primeiramente entende a recorrida que a Lei nº 88/VII/2011, de 14 de fevereiro – a LOJ – atribui irrestritamente aos tribunais judiciais da primeira instância competência para “a preparação e o julgamento dos processos administrativos” (v. art.º 59º. nº 2) revogou o art.º 10º do Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março – norma esta que reserva ao Supremo Tribunal de Justiça competência para, em primeiro grau de jurisdição, conhecer dos recursos contenciosos de atos administrativos de determinados órgãos, entre os quais os atos administrativos “dos órgãos das autarquias locais” (al. g) do citado preceito).

O argumento é, porém, manifestamente improcedente. Do que se trata no citado preceito da Lei nº 88/VII/2011 não é de atribuir aos tribunais da comarca uma competência universal como tribunal de primeira instância em matéria administrativa, mas de estender horizontalmente a todos os tribunais de comarca a competência administrativa anteriormente prescrita apenas aos tribunais das comarcas da Praia e de S. Vicente.

À parte isso, a repartição da competência em matéria administrativa é aquela estabelecida no Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março.

Assim, fosse a decisão punitiva impugnada um ato administrativo, o Supremo Tribunal de Justiça seria sim competente para dele conhecer.

O caso é que a citada decisão disciplinar não é um ato praticado no âmbito de uma relação jurídica administrativa – e, pois, não é um ato jurídico sujeito *a jurisdição administrativa* (cfr. art.º 2º do Decreto-Lei nº 14-A/83).

A relação jurídica de emprego entre o recorrente e a entidade recorrida foi constituída por contrato de trabalho a termo – quando ainda vigorava a Lei n.º 102/IV/93, de 31 de dezembro, que, no seu art.º 24º, nº 5, estabelecia que “o contrato de trabalho a termo não confere a qualidade de agente administrativo e *rege-se pela lei geral dos contratos individuais de trabalho*”.

A mesma ideia foi secundada pela Lei nº 42/VII/2009, de 27 de julho, que, dispondo que “as relações jurídicas de vinculação à Função Pública, constituem-se por nomeação, no regime de carreira, e por contrato de trabalho em funções públicas, no regime de emprego (...)” (no seu art.º 25º, nº 1), logo indica que “o contrato é um ato bilateral, nos termos do qual se constitui uma relação transitória de emprego publico, a termo certo, *submetido ao regime jurídico de trabalho por conta de outrem*, com as devidas adaptações decorrentes da presente lei”, (n.º 3 do citado artigo).

Indubitavelmente, a relação jurídica de emprego entre o recorrente e a entidade recorrida é regulada pelo regime geral sobre os contratos individuais do trabalho.

E aliás, como se vê da respetiva fundamentação jurídica, a decisão disciplinar sob impugnação foi efetivamente emitida ao abrigo de normas do direito do trabalho (logo, não no exercício do poder administrativo).

A competência para, em primeiro grau, conhecer dos processos relativos “às matérias do direito do trabalho”, *nomeadamente* “as questões emergentes das relações de trabalho subordinado”, é cometida aos tribunais de comarca, conforme se vê do art.º 66º, nº 1º, al. a) da Lei nº 88/VII/2011.

Esta a razão por que procede a exceção de incompetência invocada.

Com a conseqüente absolvição da instância, nos termos do disposto no art.º 261º, nº 1, al. a) do Código de Processo Civil, aplicável *ex - vi* artigo 55º do Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março.

III- DECISÃO

Pelo exposto julga-se procedente a exceção da incompetência invocada pela recorrida, absolvendo-a da instância.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça que se fixa em 10.000\$00.

Registe e notifique.

Pr. 23.06.2023

Arlindo Almeida Medina

Benfeito Mosso Ramos

Anildo Martins