



ACÓRDÃO Nº 2 /25.FEV.2014 – 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 20/2013-R

(Processo nº 1217/2013)

I – RELATÓRIO

1. O Instituto Português do Sangue e da Transplantação, I.P. (doravante designado por IPST), tendo sido notificado do Acórdão n.º 28/2013, de 14 de novembro, que recusou o visto ao contrato de “aquisição de prestação de serviços de trabalho temporário em regime de contrato de trabalho a termo certo de pessoal na área técnico-operacional”, celebrado em 31 de julho de 2013, entre aquele instituto e a empresa “A Temporária – Empresa de Trabalho Temporário, Lda.”, pelo valor de €449.434,90 (valor sem IVA incluído), veio dele interpor recurso.
2. A recusa do visto fundou-se nas alíneas a) e c) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC ¹, apoiando-se fundamentalmente nas seguintes considerações:
 - a) O IPST é um instituto público integrado administração indireta do Estado e, por isso vinculado a um conjunto de normas específicas horizontalmente aplicáveis e vinculantes à Administração Pública, nomeadamente na área da política e contratação de recursos humanos, tanto no domínio das relações de emprego direto como na prestação de serviços. Ou seja o IPST apenas pode socorrer-se dos instrumentos legais disponíveis a toda a Administração Pública para desenvolver a sua atividade, nomeadamente em termos e contratação de recursos humanos;
 - b) Em matéria de recrutamento de recursos humanos, o IPST está vinculado a seguir o regime da LVCR ²;
 - c) O contrato em causa pretende contratar trabalhadores para assegurarem o normal funcionamento do IPST, cumprindo a atividade para que está vocacionado e realizando as funções que tem que fazer;
 - d) O IPST socorreu-se da figura jurídica do artigo 140º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro³, nomeadamente o regime de contrato de trabalho a termo resolutivo para satisfação de necessidades temporárias;

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

² Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações: Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Retificada pela declaração nº22-A/2008, de 24 de abril e posteriormente alterada pelas Leis nº 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010 de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro, e Lei nº 47/2013, de 5 de abril.

³ Aprovou a revisão do Código do Trabalho. Doravante designado por CT.



- e) O contrato relativo à aquisição de prestação de serviços a empresas de trabalho temporário pelo IPST, colide de forma clara com o disposto nos artigos 3º, 35º, n.º 1, 2, 3, 4, 5 e 6 da LVCR, quer no que respeita à constituição das relações jurídicas de emprego público quer no que respeita à contratualização da prestação de serviços;
- f) As ilegalidades enunciadas, porque reportadas à aquisição da prestação de serviços com violação dos requisitos previstos nos n.ºs 2 e 4, do art.º 35.º, da LVCR configuram, nos termos do art.º 36.º, n.º 1, deste último diploma legal, a nulidade do contrato ora submetido a fiscalização prévia.
3. O IPST, na sua petição, que aqui se dá como integralmente reproduzida, requer que se dê provimento ao recurso e se revogue a decisão recorrida, formulando as seguintes conclusões:
- A) Apenas as pessoas singulares são suscetíveis de assumirem a qualidade de trabalhadores no âmbito de um contrato de trabalho;*
 - B) Considerando que o contrato aqui em apreço foi celebrado com uma pessoa coletiva, sempre terá de se concluir no sentido de não estar em causa qualquer contrato de trabalho;*
 - C) O regime vertido no Código do Trabalho é inaplicável à situação vertente não apenas porquanto não estamos perante qualquer contrato que, materialmente, configure um Contrato de Trabalho, mas também na medida em que o co-contratante da prestação é uma pessoa colectiva;*
 - D) O artigo 140.º do Código do Trabalho, relativo a contratos a termo, nada tem que ver com trabalho temporário, na qual os trabalhadores até podem beneficiar de um contrato de trabalho sem termo;*
 - E) A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, destina-se a regular os vínculos, carreiras e retribuições de trabalhadores, isto é, de relações laborais públicas mantidas entre a Administração Pública e pessoas singulares;*
 - F) Tratando-se, o contrato aqui em apreço, de um contrato celebrado com uma pessoa coletiva, sempre seria de concluir no sentido da inaplicabilidade da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, porquanto pessoas colectivas não podem assumir a qualidade de trabalhadores;*
 - G) O próprio artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ao exigir que, nos casos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença, se trate de trabalho não subordinado, afasta a sua aplicabilidade à contratação de pessoas colectivas;*
 - H) O artigo 33.º da Lei-Quadro dos Institutos Público determina a obrigatoriedade dos institutos recorrerem à contratação externa nos casos em que tal método assegure um controlo mais eficiente dos custos e da qualidade do serviço prestado;*



- I) *As sucessivas respostas do IPST demonstram, com meridiana evidência, que o contrato em causa está devidamente enquadrado nos pressupostos do n.º 3 do artigo 33.º da Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, permitindo uma maior racionalidade no controlo dos custos e maior qualidade do serviço prestado.*
- J) *Inexistem, assim, quaisquer razões impeditivas da concessão de visto ao contrato em apreço”.*
4. O Ministério Público pronunciou-se pela improcedência do recurso, em bem fundamentado parecer, nele se concluindo nos seguintes termos:
- “a) *A gestão de recursos humanos na administração pública é uma competência vinculada, pelo que está vedado aos dirigentes o recurso a formas de ocupação de postos de trabalho não previstas na Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro;*
- b) *O contrato de utilização de trabalho temporário tem por objeto a prestação de trabalho subordinado, porquanto os trabalhadores cedidos ficam sob a autoridade e direção do utilizador;*
- c) *Na administração pública direta e indireta não são admissíveis quaisquer formas contratuais de obtenção de trabalho subordinado, para além das expressamente previstas na Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR)”.*
5. Foram colhidos os vistos legais.

II – FUNDAMENTAÇÃO

6. A matéria de facto estabelecida na decisão recorrida não foi objeto de impugnação, pelo que se dá como assente.
7. Da decisão recorrida, da petição de recurso e do parecer emitido pelo Ministério Público resulta que deve ser dilucidada uma questão: face ao regime jurídico a que se subordina o IPST, pode ser celebrado o contrato sub judice de “aquisição de prestação de serviços de trabalho temporário em regime de contrato de trabalho a termo certo de pessoal na área técnico-operacional”?
8. A decisão recorrida considerou que tal não era possível face à natureza jurídica do IPST, ao objeto do contrato celebrado e ao disposto na LVCR.
9. Alega o IPST que tal celebração é legalmente conforme, fundando-se essencialmente nas seguintes razões:
- a) Os regimes vertidos no Código do Trabalho e na LVCR são inaplicáveis à situação presente porque apenas as pessoas singulares são suscetíveis de assumirem a qualidade de trabalhadores no âmbito



de um contrato de trabalho e no caso *sub judice* trata-se de um contrato que, por um lado, foi celebrado entre pessoas coletivas e, por outro, materialmente não configura um contrato de trabalho ⁴;

- b) O presente contrato obedece à disciplina dos contratos de aquisição de serviços ⁵ do CCP ⁶;
- c) O IPST deve recorrer à contratação de serviços externos ⁷, por imperativo da LQIP ⁸.

10. Tendo presente a petição de recurso deve ser feito o reconhecimento de que nela se fazem afirmações verdadeiras.

Assim, é indubitável que o presente contrato foi celebrado entre pessoas coletivas. É também indubitável que o presente contrato não é formalmente um contrato de trabalho. É indubitável também que o Código de Trabalho se aplica a relações de trabalho constituídas entre empregadores – que podem ser pessoas coletivas – e trabalhadores, pessoas singulares. Já é menos claro contudo que ao abrigo da LVCR só se possam estabelecer relações entre pessoas coletivas públicas e pessoas singulares. Note-se por exemplo que na redação original do artigo 35º da LVCR, os contratos de prestação de serviços deviam ser em regra celebrados com pessoas coletivas. Tal preferência legal destinava-se a evitar a celebração de tais contratos como uma forma “encoberta” de constituição de verdadeiras relações jurídicas de trabalho o que, como se sabe, aconteceu frequentemente no passado e foi inclusivamente reconhecido pelos tribunais. O desaparecimento posterior desta preferência legal não impede, contudo, que contratos de avença e de tarefa sejam celebrados com pessoas coletivas.

É verdade também que tratando-se de um instituto público deve ele dar cumprimento ao que se dispõe na LQIP, em matéria de recurso à contratação de serviços externos.

⁴ Vide as conclusões A), B), C), E), F), e G) e igualmente os nºs 10º a 15º, 22º a 33º da petição de recurso.

⁵ Vide os nºs 42º a 44º da petição de recurso.

⁶ Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação nº 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho.

⁷ Vide as conclusões H) e I) e igualmente os nºs 47º a 58º da petição de recurso.

⁸ Lei Quadro dos Institutos Públicos: Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei nº 51/2005 de 30 de agosto, Decreto-Lei nº 200/2006, de 25 de outubro, Decreto-Lei nº 105/2007, de 3 de abril, Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro, Decreto-Lei nº 40/2011, de 22 de março, Resolução nº 86/2011, de 28 de novembro, Lei nº 57/2011, de 28 de novembro, Decreto-Lei nº 5/2012, de 17 de janeiro, Decreto-Lei nº 123/2012, de 20 de junho, Lei nº 24/2012, de 9 de julho, Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei nº.102/2013, de 25 de julho.



E igualmente se deve reconhecer que na formação do contrato se deve recorrer à disciplina estabelecida no CCP para as aquisições de serviços. Mas atenção: tal determinação também resulta do artigo 35º da LVCR, pelo que não é um argumento decisivo.

Também é verdade que pese embora no próprio procedimento se tenha feito apelo ao disposto na alínea f) do nº 2 do artigo 140º do Código do Trabalho, não estamos perante a constituição de relações de trabalho ao abrigo de contratos de trabalho a termo resolutivo entre o IPST e os trabalhadores disponibilizados pela empresa cocontratante por “*acréscimo excepcional de atividade*”.

Também é verdade que à data da formação e da celebração do contrato não vigorava a Lei nº 19/2007, de 22 de maio, entretanto revogada, e substituída na sua disciplina pelo Decreto-Lei nº 260/2009, de 26 de setembro.

Também é verdade que uma coisa é o contrato de utilização de trabalho temporário (entre a empresa que disponibiliza o pessoal e o serviço utilizador) e, outra, o contrato de trabalho temporário celebrado entre a empresa e cada trabalhador⁹.

11. Todas estas afirmações são pois verdadeiras. Mas escapam às questões essenciais.

E as questões essenciais no presente processo centram-se na substância do contrato e do seu objeto, na sua materialidade, independentemente das qualificações jurídicas. E este Tribunal na sua apreciação não pode estar limitado às qualificações e categorias jurídicas que as entidades públicas adjudicantes entendem invocar para fundamentar os seus atos e contratos. Como aliás diz e bem a petição de recurso: “*o Tribunal de Contas (...) apenas se encontra vinculado aos factos invocados pelas partes, aplicando-lhes o direito da forma que entenda adequada*”¹⁰.

Sem prejuízo claro está, nesta fase, do que se dispõe no nº 2 do artigo 100º da LOPTC.

12. A materialidade do contrato, constante das suas cláusulas ou dos documentos para que remete, traduz-se, nos seus aspetos essenciais, no seguinte:

- a) A empresa contratada disponibilizará trabalhadores para prestarem trabalho no IPST;

⁹ Mas tal diferenciação não ilude a realidade: independentemente das qualificações jurídicas, os trabalhadores prestam trabalho efetivamente subordinado no serviço utilizador.

¹⁰ Vide o nº 11 da petição de recurso.



- b) *“O pessoal a colocar no IPST, IP deverá realizar um total de 35 horas semanais de segunda-feira a domingo”;*
- c) *O IPST “participará na seleção dos profissionais” e “no decurso da execução dos serviços em apreço não poderá ser efetuada qualquer substituição dos trabalhadores inicialmente relacionados (...)”;*
- d) *“[O] trabalho a prestar pode ocorrer em dias úteis, sábados, domingos, feriados, inserido em equipas de trabalho, sendo a carga horária semanal ou mensal distribuída pelos dias da semana indicados de acordo com as necessidades do serviço, num horário compreendido entre as 8 horas e as 20 horas ou entre as 0 horas e as 24 horas em função do serviço em que o profissional seja colocado”;*
- e) *A cláusula 4ª do caderno de encargos do concurso determinava de forma precisa ainda as tarefas a executar, por cada “categoria” aí indicada: assistente operacional, assistente técnico, técnico superior e técnico de análises clínicas e de saúde pública;*
- f) *Ainda a mesma cláusula 4ª refere que “os profissionais em causa, objeto da prestação de serviços ficam sujeitos às normas institucionais vigentes”;*
- g) *O contrato indicava ainda os locais do IPST onde serão prestados os serviços em causa;*
- h) *“Esta prestação de serviços destina-se, face à flutuação semanal e sazonal inerente à adesão dos dadores à dádiva de sangue e células e após recurso aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público em exercício de funções no IPST, IP, garantir a não interrupção da atividade”.*

13. Em resumo: através deste contrato, o IPST obtém trabalhadores para, através do seu trabalho, prestado de forma subordinada, assegurar a satisfação de necessidades permanentes daquele serviço.

Em rigor, o IPST não adquire um serviço, o que aconteceria se porventura adquirisse integralmente um serviço de colheitas de sangue. Tal não acontece no presente contrato pelas razões que aliás o IPST apresentou e que, por serem da sua especialidade técnica, não se podem contestar.

O IPST adquire efetivamente trabalho prestado por trabalhadores, pese embora seguindo a disciplina específica do regime de trabalho temporário, para satisfação das suas necessidades permanentes e prossecução das suas atribuições: trabalhadores em cuja seleção participa, que desenvolvem atividades próprias do IPST, segundo categorias próprias do pessoal do IPST, nos locais próprios do IPST, com subordinação às orientações fixadas pelo IPST e segundo horários que interessam ao IPST.



Sendo um contrato estabelecido entre pessoas coletivas e sendo um contrato que surge com a veste de prestação e de aquisição de um serviço, é um contrato que na perspetiva da entidade pública cocontratante enquadra a prestação de trabalho por trabalhadores. E também na perspetiva da entidade privada cocontratante, nos termos da alínea d) do artigo 2º e do artigo 3º do Decreto-Lei nº 260/2009, de 25 de setembro, cede-se temporariamente a atividade de trabalhadores.

Ora, a entidade adquirente é um instituto público tutelado pelo Estado. E os institutos públicos se precisam de pessoal para o desenvolvimento das suas atividades, para o exercício das suas competências e prossecução das suas atribuições, devem satisfazer tal necessidade ao abrigo da LVCR, por força do que nela se dispõe e em particular nos seus artigos 3º nº 1 e 4º a 7º.

Os trabalhadores que ao abrigo do contrato trabalham no IPST exercem de facto funções públicas, embora – diga-se desde já – sem adequado enquadramento legal.

Ora, a LVCR, nos termos do seu artigo 2º nº 1, aplica-se precisamente “*a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções*”.

14. A LVCR estabelece efetivamente o quadro jurídico em que os serviços públicos, incluídos no seu âmbito de aplicação objetivo, procedem à gestão dos recursos humanos e fixa a disciplina a que obedece a sua vinculação – recrutamento, constituição da relação jurídica de emprego público e sua cessação – as suas carreiras e remunerações. Isto é: as matérias fundamentais relativas à gestão dos recursos humanos nas Administrações Públicas constam deste diploma legal ¹¹.

15. Nas justificações apresentadas pelo IPST para a celebração do presente contrato, estabelece-se uma estreita relação com as suas atribuições, as suas atividades e as necessidades de pessoal para lhes fazer face. O que é natural e legalmente conforme.

Ora, da LVCR resulta efetivamente que a gestão de recursos humanos dos serviços públicos incluídos no seu âmbito de aplicação objetivo se articula com o planeamento das suas atividades. Nos seguintes termos:

- a) Tendo em consideração a missão, as atribuições, a estratégia, os objetivos superiormente fixados, as competências das unidades orgânicas e os recursos financeiros disponíveis, os serviços públicos planeiam, aquando da preparação da proposta de orçamento, as atividades, de natureza permanente ou

¹¹ Para além das indicadas veja-se ainda, por exemplo, a disciplina relativa aos impedimentos e incompatibilidades e à mobilidade dos trabalhadores



temporária, a desenvolver durante a sua execução, bem como o respetivo mapa de pessoal¹². Isto é: tendo em conta as finalidades fixadas na respetiva lei orgânica, as orientações ou objetivos fixados pelos órgãos de que dependam ou de tutela, os recursos financeiros disponíveis, os serviços planeiam as suas atividades, permanentes ou temporárias. Em função de tudo isso, fixa-se o mapa de pessoal que indica o número de postos de trabalho necessários ao desenvolvimento das atividades¹³;

- b) Face ao mapa de pessoal, o serviço verifica se se encontram em funções trabalhadores em número suficiente, insuficiente ou excessivo. Sendo insuficiente o número de trabalhadores em funções, o serviço pode promover o recrutamento dos necessários à ocupação de postos de trabalho do mapa de pessoal¹⁴;
- c) O recrutamento referido, para ocupação dos postos de trabalho necessários à execução das atividades, e esgotadas as outras soluções previstas na lei de recurso a trabalhadores com relação jurídica de emprego já constituída, opera-se com recurso à constituição de novas relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, **exceto quando tais atividades sejam de natureza temporária, caso em que o recrutamento é efetuado com recurso à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado ou determinável**¹⁵;
- d) A ocupação de postos de trabalho só pode ser feita com recurso a trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida, mediante parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública¹⁶.

16. Concluindo: para a execução de atividades, quer permanentes quer temporárias, os serviços públicos com recursos humanos insuficientes - após se esgotarem as alternativas previstas na lei para o recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público já constituída - devem proceder ao recrutamento de trabalhadores mediante a constituição de novas relações jurídicas de emprego público, quer por tempo indeterminado, quer por tempo determinado ou determinável, colhido o parecer favorável dos membros do Governo competentes.

¹² Artigo 4º, nº 1 da LVCR.

¹³ Artigo 5º, nº 1 da LVCR.

¹⁴ Artigo 6º, nºs 1 e 2, da LVCR

¹⁵ Artigo nº 6, nº 3 da LVCR.

¹⁶ Artigo nº 6, nº 6 da LVCR.



- 17.** Contudo, deve ainda considerar-se a possibilidade de celebração de contratos de prestação de serviços. Isto é: a lei admite que para assegurar a execução de certas atividades, os serviços procedam à celebração deste tipo de contratos.

Em que situações? Para os casos em que, sendo inconveniente a constituição de relações jurídicas de emprego público, aquelas atividades possam ser executadas com recurso a trabalho não subordinado ¹⁷.

Quando a execução das atividades, permanentes ou temporárias, pressupõem a realização de trabalho subordinado, tal execução assenta em relações jurídicas de emprego. Quando tal execução pode ser assegurada mediante trabalho não subordinado, a lei permite a celebração de contratos de prestação de serviços.

Note-se: no primeiro caso (o previsto nos artigos 4º a 7º da LVCR), a lei impõe a constituição de relações jurídicas de emprego público. No caso dos contratos de prestação de serviços (o previsto nos artigos 35º e 36º da LVCR), não se dá origem à constituição de tais relações de emprego, nem os prestadores de serviços adquirem a qualidade de trabalhadores em funções públicas.

No caso da constituição da relação jurídica de emprego público, o que o serviço público em primeira linha obtém é a disponibilidade do trabalhador para prestar trabalho, a ser mobilizada segundo regras próprias do trabalho subordinado. No caso das prestações de serviços o que o serviço público obtém é o resultado ou resultados do trabalho realizado de forma não subordinada.

- 18.** Deve formular-se a seguinte pergunta: se, como já se referiu, a LVCR estabelece o quadro jurídico em que os serviços públicos procedem à gestão dos recursos humanos e, em particular, a disciplina a que obedece a constituição da relação jurídica de emprego público e o seu desenvolvimento posterior, por que razão nela se insere também a disciplina dos contratos de prestação de serviços que – disse-se agora – não se relaciona com as questões do emprego público? Por duas razões:

- a) Primeira: porque, como se referiu, se a execução das atividades dos serviços – no quadro legalmente definido - é o que está na base da gestão dos recursos humanos e na constituição das relações jurídicas de emprego, também é o que pode fundamentar a celebração de contratos de prestação de serviços;
- b) Segunda: porque, como muito bem se sabe, com frequência foram celebrados contratos de prestação de serviços, muitas vezes com violação da lei, em substituição do apelo às soluções de emprego público. Perante tal situação, é natural que o legislador tenha tido o cuidado de consagrar, nesta matéria, uma disciplina muito restritiva – prevendo inclusive a sanção da nulidade para a

¹⁷ Artigo 35º, nº 2, alínea a) da LVCR.



sua violação - e claramente diferenciadora das situações de constituição de relações de emprego e tenha feito a opção de a inserir no mesmo diploma legal.

Esta referência é fundamental, na presente decisão, para se sublinhar que efetivamente **a LVCR tem vocação para abranger todas as situações legalmente admitidas de constituição de relações de trabalho na Administração Pública e as demais situações que visando a execução de atividades dos serviços públicos, envolvem meios humanos, para a obtenção de resultados.**

19. Parece pois clara a intenção do legislador de estabelecer um universo normativo bem delimitado a aplicar à Administração Pública, nestes domínios, afastando a possibilidade de aplicação de outros institutos e soluções desenvolvidos noutros instrumentos legais e regulamentares.

No universo que constitui o âmbito de aplicação subjetivo da LVCR, nas matérias que agora nos ocupam – gestão de recursos humanos - só é pois possível fazer apelo às soluções constantes desta lei e dos demais textos legais e regulamentares com ela relacionados, por serem regimes legais ou regulamentares nela previstos ou poderem ser supletivamente aplicáveis, nos termos por ela fixados.

20. Se o legislador quisesse que no âmbito de aplicação objetivo da LVCR (a administração direta e indireta do Estado, as administrações regionais e autárquicas e outros órgãos e serviços do Estado) se fizesse uso de outras modalidades de prestação de trabalho e de prestação de serviços consagrados noutros instrumentos normativos – **designadamente a modalidade de utilização e prestação de trabalho temporário** - teria expressamente consagrado tais soluções no universo normativo por ele criado especificamente para esse âmbito de aplicação.

Note-se: no Código de Trabalho de 2003¹⁸ que, mediante adaptações, está na origem do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), constam várias disposições relativas ao trabalho temporário: vide designadamente os artigos 7º nº 1, 8º, 9º e 273º, nº 4, alínea a).

Assim, se tivesse sido intenção do legislador consagrar a possibilidade de recurso a soluções de trabalho temporário nos serviços que integram o âmbito de aplicação objetivo da LVCR, teria procedido ao acolhimento de tais normas no RCTFP.

¹⁸ Vide a Lei nº 99/2003, de 27 de Agosto. Tem-se bem presente que o regime do trabalho temporário constava, àquela data, de outros diplomas e que o CT de 2003 limitava-se a fazer as previsões e articulações necessárias naquela matéria. Mas essa situação em nada diminui a relevância do que se dirá a seguir.



Ora, **nenhuma dessas disposições normativas foram consagradas no RCTFP**. Podendo fazê-lo, o legislador optou por solução contrária. Sinal de que afastou a possibilidade de utilização de trabalho temporário na generalidade dos serviços públicos (os sujeitos à LVCR).

21. O caso do nº 4 do artigo 273º, no Código do Trabalho de 2003, sobre as obrigações gerais do empregador, em matéria de segurança, higiene e saúde no trabalho, é paradigmático. Nele se dispunha:

“4 — Quando várias empresas, estabelecimentos ou serviços desenvolvam, simultaneamente, atividades com os respectivos trabalhadores no mesmo local de trabalho, devem os empregadores, tendo em conta a natureza das atividades que cada um desenvolve, cooperar no sentido da proteção da segurança e da saúde, sendo as obrigações asseguradas pelas seguintes entidades:

- a) A empresa utilizadora, no caso de trabalhadores em regime de trabalho temporário ou de cedência de mão-de-obra;*
- b) A empresa em cujas instalações os trabalhadores prestam serviço;*
- c) Nos restantes casos, a empresa adjudicatária da obra ou serviço, para o que deve assegurar a coordenação dos demais empregadores através da organização das atividades de segurança, higiene e saúde no trabalho, sem prejuízo das obrigações de cada empregador relativamente aos respectivos trabalhadores.”*

Tal disposição foi transposta para o RCTFP, constando do nº 4 do artigo 222º que dispõe:

“4 — Quando vários órgãos ou serviços desenvolvam, simultaneamente, atividades com os respectivos trabalhadores no mesmo local de trabalho, devem as entidades empregadoras públicas, tendo em conta a natureza das atividades que cada um desenvolve, cooperar no sentido da proteção da segurança e da saúde, sendo as obrigações asseguradas pelas seguintes entidades:

- a) O órgão ou serviço em cujas instalações os trabalhadores prestam serviço;*
- b) Nos restantes casos, as várias entidades empregadoras públicas, que devem coordenar-se para a organização das atividades de segurança, higiene e saúde no trabalho, sem prejuízo das obrigações de cada entidade empregadora pública relativamente aos respectivos trabalhadores”.*



Isto é: tendo o legislador uma disposição no Código do Trabalho que expressa e cuidadosamente previa a situação dos trabalhadores em regime de trabalho temporário, na sua transposição para o RCTFP fez uma opção clara de ignorar tal situação¹⁹.

Confirma-se pois que na LVCR e legislação que a desenvolve se esgotam as modalidades de emprego público ou de figuras conexas. Confirma-se igualmente que o legislador deliberadamente não quis consagrar a possibilidade de recurso ao trabalho temporário nos serviços públicos que integram o âmbito de aplicação da LVCR, e o CT e o regime jurídico do trabalho temporário não são aplicáveis nesse universo.

Em conclusão: face às necessidades e finalidades expressas pelo IPST, a sua satisfação só poderia decorrer, **face ao quadro jurídico em vigor**, da aplicação das soluções da LVCR.

22. Foi ainda alegado na petição de recurso que o presente contrato se funda igualmente no disposto no artigo 33º da LQIP que determina que os institutos públicos devem recorrer “*à contratação externa nos casos em que tal método assegure um controlo mais eficiente dos custos e da qualidade do serviço prestado*”.

Alegou-se igualmente que o Tribunal recorrido ignorou tal disposição e que “[a]s sucessivas respostas do IPST demonstram, com meridiana evidência, que o contrato em causa está devidamente enquadrado nos pressupostos do n.º 3 do artigo 33.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, permitindo uma maior racionalidade no controlo dos custos e maior qualidade do serviço prestado”.

É incontestável que a LQIP estabelece aquela regra de recurso à contratação externa. Mas, obviamente, a observância de tal regra não pode conduzir à violação de outros regimes e disposições legais. Com base em tal disposição não pode defender-se a possibilidade de proceder ao “recrutamento” de trabalhadores em regime de trabalho temporário, para realização de trabalho subordinado, quando tal solução é evidentemente afastada pela LVCR. Aquela contratação externa prevista na LQIP tem naturalmente um largo campo de aplicação - que agora não interessa explicitar - sem violação de outros regimes legais.

23. Pese embora não tenha sido levada às conclusões da petição de recurso, nesta invoca-se ainda o facto de o contrato a que se recusou o visto ter obtido um parecer favorável

¹⁹ Note-se que as alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo do RCTFP correspondem, com adaptações, às alíneas b) e c) do n.º 4 do artigo do CT. **A alínea a) deste artigo – que se referia aos trabalhadores em regime de trabalho temporário – foi expressamente afastada.**



do Ministério das Finanças e tal facto não ter sido considerado pelo Tribunal recorrido ²⁰.

Ora, importa referir que tal parecer – prévio e vinculativo - foi emitido em cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que o exigia precisamente para a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, designadamente quando se tratasse de contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença.

24. Importa concluir.

Há em todo o processado uma contradição evidente: por um lado, produziram-se argumentos, sobretudo na primeira instância, no sentido de que o presente contrato se estriba no Código do Trabalho ²¹ e na LVCR ²². E, sobretudo, na fase de recurso, veio depois alegar-se que o contrato em nada se relaciona com aqueles regimes jurídicos, neles não se podendo fundar, mas antes no CCP, por se tratar de um contrato de aquisição de serviços ²³.

Tal contradição só pode ser superada como acima se fez: olhando a materialidade do contrato.

Como já se disse, com este contrato o IPST adquire a prestação de trabalho por trabalhadores, em cuja seleção participa, que desenvolvem atividades próprias do IPST, segundo categorias próprias do pessoal do IPST, nos locais próprios do IPST, com subordinação às orientações fixadas pelo IPST e segundo horários que interessam ao IPST, para satisfação das necessidades permanentes e prossecução das atribuições daquele instituto público.

Com esse objecto, só poderiam ser celebrados contratos nos termos da LVCR e nunca ao abrigo do regime jurídico do trabalho temporário – como em substância efetivamente se fez – pelas razões que acima se expuseram.

25. Ora o presente contrato não obedece à disciplina da LVCR relativa à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado – encontrando pois violadas as normas constantes dos n.ºs 1 a 3, 5 e 6 do seu artigo 6.º - nem a relativa à

²⁰ Vide os n.ºs 40.º a 42.º da petição de recurso.

²¹ Vide a invocação da alínea f) do n.º 2 do artigo 140.º do CT.

²² Vide a invocação do parecer previsto no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

²³ Como já acima se referiu tal argumento não é decisivo, face à materialidade do contrato e porque também os contratos de prestação de serviços da LVCR devem seguir essa disciplina.



celebração de contratos de aquisição de serviços – dado tratar-se de trabalho subordinado e não consubstanciarem contratos de tarefa ou de avença – pelo que foram violados o nº 1, a alínea a) do nº 2, o nº 3, 6 e 7 do artigo 35º da mesma LVCR.

26. O nº 1 do artigo 36º da LVCR determina que os contratos celebrados com violação do nº 2 do artigo 35º são nulos.

27. A nulidade constitui fundamento de recusa de visto nos termos da alínea a) do 3 do artigo 44º da LOPTC.

28. Perante tudo o que foi exposto, subscreve-se, nos seus aspetos essenciais, o entendimento expresso na decisão recorrida.

Tal concordância incide igualmente na decisão de remessa do acórdão recorrido e da presente decisão para a competente área de responsabilidade da 2ª Secção deste Tribunal.

III – DECISÃO

29. Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes, em plenário da 1ª Secção, em confirmar a decisão recorrida, julgar improcedente o recurso e manter a recusa de visto ao contrato, ao abrigo do disposto na alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC.

30. São devidos emolumentos nos termos da alínea b) do nº1 e do nº 2 do artigo 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²⁴.

Lisboa, 25 de fevereiro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Carlos Alberto Morais Antunes)

²⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/00, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

(João Aveiro Pereira)

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente)