

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA | SOCIAL**Acórdão**

Processo

Data do documento

Relator

1064/18.6BEBRG.G1.S1

16 de dezembro de 2020

António Leones Dantas

DESCRITORES

Competência material

SUMÁRIO

I - Os contratos de «emprego-inserção» e de «emprego inserção+» disciplinados na Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, alterada e republicada pela Portaria n.º 20-B/2014, igualmente de 30 de janeiro, titulam relações de trabalho entre uma entidade promotora e um trabalhador, num caso, beneficiário de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego e, noutro caso, de rendimento social de inserção.

II - Aquelas relações são disciplinadas por aquela Portaria e pelos regulamentos emitidos pelo IEFP, nos termos do seu artigo 17.º, devendo, pela natureza do regime jurídico que as enforma e pela qualidade de um dos sujeitos, no caso dos autos, um Município, ser consideradas relações jurídicas administrativas.

III - Os litígios emergentes das relações referidas nos números anteriores, nomeadamente, os relativos ao regime de cessação daqueles contratos e de desvinculação das partes das obrigações deles resultantes, inserem-se na

competência da Jurisdição Administrativa, nos termos do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 17 de fevereiro.

TEXTO INTEGRAL

Proc. n.º 1064/18.6BEBRG.G1.S1 (Revista)

4.ª Secção

LD\JG\CM

Acordam na Secção Social do Supremo Tribunal de Justiça:

I

AA intentou «ação administrativa de condenação à prática de atos administrativos devidos nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido», contra o MUNICÍPIO, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal, alegando, em síntese:

- o A. e o R. celebraram contratos de emprego-inserção + em2015 e 2017, no âmbito de medida cujos destinatários são os desempregados beneficiários do rendimento de inserção e outros desempregados elegíveis, para prestar trabalho socialmente necessário na área de limpeza e conservação dos espaços públicos;

- o A. recebeu comunicação do R. datada de2017, a resolver o contrato de emprego-inserção + com efeitos a2017, sem qualquer outra fundamentação que não fosse a invocação da al. b) do n.º 4 da cláusula 7.ª do contrato, violando, assim, o n.º 5 da mesma cláusula, que esclarece que a resolução deve indicar o motivo e observar a antecedência mínima de oito dias;
- o A. não faltou injustificadamente ao trabalho e limitou-se a aguardar indicações em casa, conforme lhe ordenou o R.;
- assim, pelo despedimento ilícito, o A. tem direito a ser reintegrado no R. e a receber as retribuições devidas desde o despedimento, bem como tem direito a indemnização por violação do direito a ocupação efetiva, nos termos dos arts. 381.º, 389.º, 390.º e 129.º, n.º 1, al. b) do Código do Trabalho.

Termina, pedindo que seja declarada a ilicitude do despedimento do A. e o R. condenado a reintegrá-lo e a pagar-lhe as retribuições desde o despedimento até ao trânsito em julgado da sentença, sendo a quantia vencida no valor de 7.322,00 €, e indemnização por danos não patrimoniais no valor de 3.000,00 €.

O Município Réu deduziu contestação em que concluiu que a ação deve ser «julgada improcedente, por prescritos os efeitos pretendidos pelo A. e por não provada, com a consequente absolvição do pedido».

Após os articulados, em2019, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal, foi proferido despacho que terminou com o seguinte dispositivo:

«Em face do exposto, julgo materialmente incompetente este Tribunal para apreciar a questão objeto dos autos e, em consequência, absolvo a Entidade

Demandada da instância.»

Na sequência de requerimento apresentado pelo Autor, ao abrigo do preceituado no artigo 99.º, n.º 2 do Código de Processo Civil, o mesmo Tribunal proferiu despacho a remeter o processo ao Juízo do Trabalho de

Neste Tribunal, em2019, foi proferido despacho que integrou o seguinte dispositivo:

«Nestes termos e pelo exposto, julgo este tribunal absolutamente incompetente para conhecer da presente ação e absolvo da instância o réu, Município de».

Inconformado com esta decisão, dela apelou o Autor para a Secção Social do Tribunal da Relação, que veio a conhecer do recurso por acórdão de de 2020, em que, considerando que o Tribunal competente era o Tribunal Cível, proferiu decisão que integrou o seguinte dispositivo:

«Nestes termos, acorda-se em julgar a apelação improcedente e em confirmar a decisão recorrida.

Custas pelo vencido a final.»

Irresignado com este acórdão, dele recorre, agora de revista para este Supremo Tribunal, o Autor, integrando nas alegações apresentadas as seguintes conclusões:

«1. Vem o presente recurso interposto do duto acórdão proferido nos autos em epígrafe, na qual a única questão que se coloca é a de saber se o juízo do

Trabalho tem competência para conhecer da presente ação, tendo o douto Tribunal da Relação, considerado que a competência não é dos Tribunais de Trabalho, defendendo a existência de uma relação contratual que não é subsumível a uma relação laboral (seja de emprego público ou privado) caindo, nessa medida, a competência para a apreciação na competência residual da jurisdição Cível.

2. O recorrente intentou “Ação administrativa de condenação à prática de atos administrativos devidos, nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido” contra o recorrido Município de

3. A presente ação teve por base o contrato de Emprego – inserção + celebrado entre Recorrente e recorrido em 2017, com início em ... 2017 e termo em ... 2018.

4. Mais tarde o recorrente recebeu do recorrido comunicação datada de ... 2017 com referência ao assunto “cessação e resolução” do referido contrato, com efeitos a partir do dia ... 2017, alegando faltas injustificadas durante cinco dias consecutivos ou dias interpolados.

5. Em suma, a presente ação do recorrente versa sobre o despedimento ilícito de que o mesmo foi alvo com todas as devidas e legais consequências, tais como indemnização por todos os danos patrimoniais e não patrimoniais, bem como a reintegração do recorrente sem prejuízo da sua antiguidade e categoria e as remunerações que deixou de auferir até trânsito em julgado.

6. Pretende, assim, o recorrente ver declarado o seu despedimento ilícito, reconhecendo-se o seu direito de ser reintegrado e receber as retribuições devidas desde o despedimento, bem como o direito a indemnização por

violação do direito de ocupação efetiva.

7. Assim e aquando da análise da petição inicial pelo douto Tribunal Administrativo, no que concerne à questão da sua competência foi proferida despacho a julgar-se materialmente incompetente para apreciar o objeto dos autos, nos seguintes termos:

“Em face do exposto, julgo materialmente incompetente este Tribunal para apreciar a questão objeto dos autos e, em consequência, absolvo a Entidade Demandada da Instância”.

8. Considerando competente os Tribunais comuns. Pelo que nos termos do artigo 14.º n.º 2 do CPTA foi requerida a remessa do processo para o tribunal competente no prazo de 30 dias a contar do trânsito.

9. Porém veio o Tribunal Judicial da Comarca – Juízo do Trabalho a proferir o seguinte despacho: “nestes termos e pelo exposto, julgo este Tribunal absolutamente incompetente para conhecer da presente ação e absolvo da instância o Réu, Município”.

10. Ora, diante esta situação, estamos perante um conflito de jurisdição negativo, uma vez que ambos os Tribunais (Administrativo) e de (Trabalho) declinam o poder de conhecer a questão. Sendo necessário determinar o Tribunal Competente.

11. Considerando-se que o conhecimento da questão cabe na competência dos juízos de Trabalho. PORQUANTO,

12. A competência do Tribunal é determinada pelo pedido feito pelo

Autor/recorrente, e pelos fundamentos que invoca. – cfr. acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 05/10, proferido em 09.06.2010 disponível em www.dgsi.pt), O qual refere que: “a determinação do tribunal materialmente competente, como este Tribunal de Conflitos, o Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo têm afirmado inúmeras vezes, deve partir da análise da estrutura da relação jurídica material submetida à apreciação e julgamento do tribunal, segundo a versão apresentada em juízo pelo autor, isto é, tendo em conta a pretensão concretamente formulada e os respetivos fundamentos — pedido e causa de pedir”.

13.É pois a estrutura da causa apresentada pela parte que recorre ao tribunal que fixa o tema decisivo para efeitos de competência material, o que significa que é pelo *quid decidendum* que a competência se afere, sendo irrelevante qualquer tipo de indagação atinente ao mérito do pedido formulado, ou seja, sendo irrelevante o *quid decismum*.

14.Assim sendo e uma vez que o recorrente pretende a análise do seu despedimento ilícito, a reintegração do mesmo, a condenação da recorrida no pagamento das retribuições desde a data do despedimento ilícito até trânsito em julgado e indemnização por danos não patrimoniais, entende-se, salvo melhor e diverso entendimento, que o conhecimento da questão cabe na competência dos Juízos do Trabalho.

15.Uma vez que a questão do presente litígio prende-se exatamente com uma relação laboral entre recorrente e recorrido, pretendendo o recorrente a reparação nos termos previstos no Código do Trabalho.

16.Assim e apesar do contrato celebrado entre o recorrente e a recorrida tratar-se de contrato de emprego – inserção +, a verdade é que, conforme dita a

jurisprudência do Tribunal dos conflitos, a competência pertence aos tribunais judiciais – veja-se acórdãos referidos “processos 015/17, de 19-10-2017, 053/17, de 25-01-2018, 042/18, de 28-02-2018 e 040/18, de 31-10-2018 [todos disponíveis para consulta em www.dgsi.pt.]

17. Pois que se do contrato celebrado entre as partes decorre a existência de uma relação de trabalho subordinado (o Município enquanto destinatário da atividade prosseguida pelo trabalhador define e enquadra o trabalho a prestar e controla a sua prestação efetiva), sendo que se trata de uma relação atípica, com componentes retributivas e com uma dimensão de precaridade, como bem sublinha a sentença do Tribunal Administrativo

18. Sendo o recorrido o destinatário do trabalho em causa, que enquadra e que dirige, assumindo igualmente a parte da contrapartida devida pelo trabalho prestado.

19. Pelo que não se pode considerar as funções prestadas pelo recorrente como “funções públicas”.

20. O que acaba por ser aceite e narrado no duto acórdão do Tribunal da Relação, quando defende não estar perante uma relação de emprego público. No entanto defende também não estar perante uma situação de emprego privado.

21. Acabando por concluir que, nessa medida, a competência para apreciação cabe na competência residual da jurisdição cível.

22. Posição que, com o devido respeito, não se perfilha, tendo em conta que a competência material dos Tribunais deve aferir-se em função da relação

material controvertida tal como configurada pelo Autor na Petição Inicial.

23. Assim e aqui chegados, após decisão do tribunal Administrativo e Fiscal, após decisão do juízo de Trabalho, e após acórdão do douto Tribunal da Relação, é unanime que os tribunais administrativos e fiscais não são competentes.

24. Conclusão que se entende que acaba por definir o Tribunal competente, na medida que se exclui o Tribunal Administrativo e Fiscal, e nesse sentido permite concluir pela competência dos juízos do Trabalho.

25. Pelo que se conclui, como refere o Tribunal Administrativo que: "Ora, como se demonstrou o litígio configurado pelo Autor não emerge da relação administrativa decorrente da sua situação de beneficiário do rendimento social de inserção, mas sim da relação de "trabalho subordinado" alegadamente existente entre si e o Réu Município."

26. Uma vez que embora o contrato "Contrato de Emprego - Inserção +", não configure um contrato de trabalho, do mesmo decorre uma relação de trabalho subordinado entre o Autor e a Entidade Demandada, relação esta que fundamenta os pedidos formulados pelo Autor no presente litígio, aliás, pedidos típicos de litígios decorrentes de contrato de trabalho,

27. Repare-se deste modo, no acórdão proferido em 19.10.2017 processo 015/17 pelo Tribunal dos Conflitos, na medida que o mesmo, embora trate de um acidente de trabalho, em muito se vê espelhada a presente situação, tendo por analogia aplicabilidade e sendo a final atribuída a competência aos Tribunais Judiciais.

28. Pelo que deverá, com todo o devido respeito por entendimento diverso, ser

o juízo de Trabalho - do Tribunal Judicial da Comarca declarado competente.

Termos em que deverá o presente recurso ser julgado totalmente procedente por provado e, em consequência ser o TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA - JUÍZO DO TRABALHO declarado competente para conhecer a presente ação.

ASSIM DECIDINDO, VOSSAS EXCELÊNCIAS, MUI ILUSTRES VENERANDOS CONSELHEIROS FARÃO, COMO SEMPRE, JUSTIÇA!»

O Réu respondeu ao recurso integrando nas alegações apresentadas as seguintes conclusões:

«I. A competência dos tribunais, enquanto pressuposto processual, configura a medida da sua jurisdição e o modo pelo qual o poder jurisdicional pode ser repartido, sendo aferida pelo pedido e respetivos fundamentos, nos termos em que são os mesmos configurados pelo Autor.

II. Com interesse para o presente caso, retira-se do n.º 1, do art.º 126.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que “Compete aos juízos do trabalho conhecer, em matéria cível:

(...)

b) Das questões emergentes de relações de trabalho subordinado e de relações estabelecidas com vista à celebração de contratos de trabalho;

(...)

- f) Das questões emergentes de contratos equiparados por lei aos de trabalho;
- g) Das questões emergentes de contratos de aprendizagem e de tirocínio; (...)"

Ora,

III. A relação contratual invocada nos presentes autos consubstanciou-se na celebração de “Contrato Emprego-Inserção+”, outorgado no âmbito da Medida Contrato Emprego-Inserção+, nos termos do estipulado pela Portaria n.º 128/2009, de 30 de Janeiro (posteriormente alterada e republicada pela Portaria n.º 20-B/2014, de 30 de Janeiro) e regulamentada pelo Despacho nº 1573-A/2014, de 30 de Janeiro.

IV. Conforme resulta do artigo 1.º da supra referida Portaria, os contratos de Emprego-Inserção destinam-se à realização de “trabalho socialmente necessário”, tendo, assim, como objetivo promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais.

V. As atividades a que se destina o “Contrato Emprego-Inserção+” são, portanto, expressamente indicadas, tratando-se, necessariamente, de atividades de natureza social ou coletiva, concretamente “atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias”, nos termos do artigo 2.º da referida Portaria.

VI. A entidade promotora não pode encarregar o “beneficiário” de uma qualquer tarefa relativa à sua atividade, resultando do disposto o art.º 5.º, n.º 1, al. b) que “as atividades a desenvolver no âmbito dos projetos não visam a ocupação

de postos de trabalho”, e do n.º 7 do art.º 9.º que “a entidade promotora não pode exigir ao beneficiário o exercício de atividades não previstas no projeto”.

VII. De acordo com os artigos 5.º-A, n.º 2 e 6.º do mencionado Diploma, podem ser beneficiários destes contratos desempregados beneficiários do rendimento social de inserção, sendo a respetiva seleção feita pelo IEFP, I.P.

VIII. Estes contratos têm a duração máxima de 12 meses, com ou sem renovação (art.º 8.º, n.º 3) e durante a execução dos mesmos o beneficiário auferirá uma “bolsa de ocupação mensal” de montante correspondente ao valor do indexante dos apoios sociais, paga pela entidade promotora mas comparticipada pelo IEFP, I.P. (art.º 13.º, n.ºs 3 e 4).

Em suma,

IX. O “Contrato Emprego-Inserção+” inscreve-se nas medidas de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, não restando dúvidas de que o mesmo não visa a constituição de qualquer relação laboral, em que o beneficiário passe a estar na dependência jurídica ou económica da entidade promotora.

X. Repare-se que as obrigações e poderes de direção previstos no art. 9.º da mencionada Portaria se destinam à boa execução do contrato, tendo em vista a prossecução dos objetivos da medida, não tendo, contudo, o poder de alterar a natureza do contrato.

XI. Aliás, caso se tratasse de contrato com contornos laborais, a remissão efetuada no referido preceito para “o regime da duração e horário de trabalho, descansos diário e semanal, feriados, faltas e segurança e saúde no trabalho

aplicável à generalidade dos trabalhadores da entidade promotora” volver-se-ia numa redundância.

Ademais,

XII. Como resulta do artigo 10.º da supra referida Portaria, os “Contratos de Emprego-Inserção+” destinam-se a desempregados, não deixando estes de o ser por força do desempenho de funções ao abrigo daqueles contratos.

XIII. Ora, como facilmente se depreende, nenhum sentido faria que o legislador considerasse aquele contrato como fonte de relação laboral e continuasse a assegurar a proteção no desemprego.

Ao exposto acresce que,

XIV. No próprio contrato celebrado entre as partes se prevê expressamente que o aqui Recorrente pudesse ter de faltar por ter sido convocado pelo IEFP “tendo em vista a obtenção de emprego ou a frequência de ações de formação profissional”,

XV. o que indubitavelmente demonstra que este contrato não é de trabalho, já que durante a sua execução continuava o aqui Recorrido adstrito ao cumprimento das obrigações tendentes à obtenção de emprego.

Por outro lado,

XVI. No que concerne ao contrato de aprendizagem ou tirocínio, destina-se o mesmo à aquisição, pelo aprendiz, de conhecimentos técnicos que o habilitem a desempenhar as funções aprendidas num momento posterior, ao abrigo de um

contrato de trabalho, pressupondo, deste modo, a perspetiva de eventual contratação para o cargo que se está a desempenhar, o que não se verifica no presente caso.

XVII. A ser assim, não se vislumbra, de igual modo, em que termos possa ser enquadrada a relação contratual em apreço como um contrato de aprendizagem ou tirocínio.

Concluindo,

XVIII. Em face de tudo quanto se expôs, dúvidas não se colocam de que o contrato celebrado entre o Recorrente e o Recorrido não é fonte de qualquer relação jurídico-laboral ou de emprego.

XIX. Saliente-se, aliás, que a jurisprudência tem vindo a decidir, precisamente, neste sentido, conforme resulta, entre outros, dos seguintes Acórdãos: TRG de 26/02/2015 e da TRE de 04/12/2014 e 05/11/2015, disponíveis em www.dgsi.pt, com os n.ºs de processo, respetivamente: 243/11.1TTBCL.G1, 294/13.1TTEVR.E1 e 503/13.7T2SNS-A.E1.

Refira-se ainda que,

XX. Sem prejuízo do que vem sendo decidido pelo Tribunal de Conflitos, nomeadamente nos acórdãos proferidos em 25/01/2018, 31/01/2019 e 28/02/2019 (disponíveis em www.dgsi.pt, com os n.ºs de processo, respetivamente: 053/17, 040/18 e 042/18) e do que, na sequência de tais decisões e para elas remetendo, decidiu a Relação do Porto no acórdão de 10/07/2019 (idem, com o n.º de processo: 1942/18.2T8VNG.P1),

XXI. os argumentos ali expendidos não conseguem afastar o que supra se referiu quanto às características do contrato aqui em apreço, não se vislumbrando de que modo possam as mesmas ser enquadradas numa relação de emprego e muito menos numa “relação laboral sui-generis”, conforme se afirma no último acórdão citado.

XXII. Sublinhe-se que, sem prejuízo de não estarmos perante uma relação de emprego público que determine a competência dos tribunais administrativos, tal não significa, porém, que se possa automaticamente concluir pela existência de uma relação de emprego privado.

Nestes termos,

XXIII. Atendendo aos elementos legais e contratuais, é de concluir, de forma inevitável, em conformidade com o Douto Acórdão em crise, que a relação material controvertida que sustenta a pretensão do Recorrente, tal como ele próprio a configura na petição inicial, não pode ser considerada como tendo natureza laboral ou equiparada, não tendo, deste modo, os Juízos do Trabalho competência em razão da matéria para conhecer da presente causa, o que dá lugar á absolvição da instância do Recorrido.

XXIV: Face ao exposto, dúvidas não há que a decisão recorrida não merece qualquer censura, não só porque cumpriu integralmente a lei, como a interpretou no sentido uniforme da jurisprudência, não se mostrando violadas nenhuma das normas legais referidas pelo Recorrente nas suas alegações extensas e não fundadas legalmente.

Do exposto resulta que,

XXV. deve o presente Recurso ser julgado improcedente, mantendo-se tal qual a decisão constante do Acórdão recorrido, só assim se fazendo a SÃ E COSTUMEIRA JUSTIÇA!

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES JUÍZES CONSELHEIROS,

Termos em que, e nos melhores que V. Exas. suprirão, julgando-se improcedente o Recurso apresentado, será feita a SÃ E COSTUMEIRA JUSTIÇA!»

Neste Tribunal foi o processo remetido ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 87.º do Código de Processo de Trabalho, vindo a Exm.ª Procuradora Geral Adjunta a proferir parecer, em que se pronunciou «no sentido de que são os Juízos do Trabalho os competentes em razão da matéria para conhecimento da causa», pelo que «a revista deve ser julgada procedente».

Notificado este parecer às partes, não motivou qualquer tomada de posição.

Sabido que o objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente, nos termos do disposto nos artigos 635.º, n.º 3, e 639.º do Código de Processo Civil, ressalvadas as questões de conhecimento oficioso, está em causa na presente revista saber se a competência material para conhecer do presente processo deve ser atribuída à Jurisdição Administrativa, ou aos Tribunais Judiciais, e, neste caso, se se integra na competência dos Juízos do Trabalho, ou na competência residual dos Juízos Cíveis, nos termos dos artigos 117.º e 130.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e dos artigos 64.º e 65.º do Código de Processo Civil.

II

1 - Tal como acima se referiu, o Autor apresentou a petição inicial que deu origem ao presente processo no Tribunal Administrativo e Fiscal

Este, após os articulados, conheceu da sua competência, vindo a decidir que o litígio não se inseria no âmbito da mesma.

Para chegar a esta conclusão tomou como ponto de referência a jurisprudência do Tribunal de Conflitos em matéria de acidentes de trabalho sofridos por trabalhadores na execução dos contratos de Emprego-Inserção e Emprego Inserção+, invocando, nomeadamente, a caracterização da relação emergente desses contratos decorrente, entre outros, do acórdão daquele Tribunal de 19 de outubro de 2017, proferido no processo 015/17.

A partir daí, aquele Tribunal concluiu que «como se demonstrou o litígio configurado pelo Autor não emerge da relação administrativa decorrente da sua situação de beneficiário do rendimento social de inserção, mas sim de trabalho subordinado alegadamente existente entre si e o Réu Município» e «Em face do exposto, entende o Tribunal que embora o “contrato de emprego – inserção +”, não configure um contrato de trabalho, do mesmo decorre uma relação de trabalho subordinado entre o Autor e a Entidade demandada, relação esta que fundamenta os pedidos típicos de litígios decorrentes de contrato de trabalho».

Neste pressuposto julgou «materialmente incompetente este Tribunal para apreciar a questão objeto dos autos e, em consequência, absolveu a entidade Demandada da instância».

2 - Remetido o processo ao Juízo do Trabalho da comarca, conheceu igualmente este da sua competência, nos termos de despacho transcrito na

decisão recorrida, do seguinte teor:

«Importa, pois, aferir se a relação contratual que é invocada nestes autos pode ser considerada uma relação de trabalho subordinado, uma relação equiparada a um contrato de trabalho ou um contrato de aprendizagem ou tirocínio.

A relação contratual invocada consubstanciou-se na celebração dos contratos cuja cópia está junta a fls. 8-10 e 11-13, denominados “Contrato Emprego-Inserção+”, contratos esses que, como é referido no próprio documento, foram celebrados no âmbito da Medida Contrato Emprego-Inserção+, destinado a desempregados beneficiários do Rendimento Social de Inserção e outros desempregados, nos termos do estipulado pela Portaria nº 128/2009, de 30 de Janeiro (posteriormente alterada, tendo sido alterada e republicada pela Portaria nº 20-B/2014, de 30 de Janeiro), regulamentada pelo Despacho nº 1573-A/2014, de 30 de Janeiro.

(...)

Do que vem de ser dito resulta, pois, que o contrato celebrado entre as partes destes autos não é fonte de qualquer relação jurídico-laboral ou de emprego. No mesmo sentido se decidiu nos acórdãos da Relação de Guimarães de 26/02/2015 e da Relação de Évora de 04/12/2014 e 05/11/2015 (disponíveis em www.dgsi.pt, com os n.ºs de processo, respetivamente: 243/11.1TTBCL.G1, 294/13.1TTEVR.E1 e 503/13.7T2SNS-A.E1).

Não se desconhece o que vem sendo decidido pelo Tribunal de Conflitos, nomeadamente nos acórdãos proferidos em 25/01/2018, 31/01/2019 e 28/02/2019 (disponíveis em www.dgsi.pt, com os n.ºs de processo, respetivamente: 053/17, 040/18 e 042/18) e o que, na sequência de tais

decisões e para elas remetendo, decidiu a Relação do Porto no acórdão de 10/07/2019 (idem, com o n.º de processo: 1942/18.2T8VNG.P1). Contudo, e salvo sempre o devido respeito, os argumentos ali expendidos não conseguem afastar o que acima se disse quanto às características do contrato aqui em apreço, que não se vê de que modo possam ser enquadradas numa relação de emprego e muito menos numa “relação laboral sui-generis”, conforme se afirma no último acórdão citado. Há elementos (legais e contratuais) que claramente apontam para a inexistência de características essenciais da relação laboral no tipo contratual aqui em apreço, conforme acima se disse. Quanto à análise feita pelo Tribunal de Conflitos, não há dúvidas (e nessa parte se concorda com tais decisões) quanto a não estarmos perante uma relação de emprego público que determine a competência dos tribunais administrativos. Isso não significa, porém, que se possa automaticamente concluir pela existência de uma relação de emprego privado. O que há é – salvo sempre o devido respeito por melhor entendimento – uma relação contratual que não é subsumível a uma relação laboral (seja de emprego público ou privado) e, nessa medida, a competência para a sua apreciação cabe na competência residual da jurisdição cível.»

3 - Interposto recurso de apelação deste despacho para o Tribunal da Relação de, veio então a ser proferida a decisão recorrida, que confirmou aquele despacho invocando, no essencial, o seguinte:

«A competência material dos tribunais deve aferir-se em função da relação material controvertida tal como configurada pelo autor na petição inicial, e, assim, conforme referido no citado Acórdão desta Relação de 19 de Março de 2020, não obstante a posição do tribunal de conflitos, mantemos que o entendimento correto é o perfilhado no Acórdão desta Relação de 26 de Fevereiro de 2015, proferido no processo n.º 243/11.1TTBCL.G1 (disponível em www.dgsi.pt), invocado na decisão recorrida.

Ambos os aludidos arestos desta Relação invocaram em seu abono, desde logo, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de novembro de 2001, proferido no processo n.º 01S888 (disponível em www.dgsi.pt), em que se refere:

“Estamos antes perante uma relação de segurança social, especificamente de ação social, fundamentalmente estabelecida entre os serviços públicos competentes (IEFP e Centros de Emprego) e os beneficiários, intervindo as "entidades promotoras" das atividades ocupacionais como colaboradoras da Administração na execução dessas finalidades de solidariedade e segurança social.

Como se viu, é expressamente proibido que a atividade ocupacional consista no preenchimento de postos de trabalho existentes, não podendo as entidades promotoras que se candidatam à execução de projetos de atividades ocupacionais preencher postos de trabalho nem sequer exigir aos trabalhadores o desempenho de tarefas que não se integrem nos projetos aprovados. Por sua vez, os trabalhadores em situação de comprovada carência económica que prestem uma atividade ocupacional não auferem uma retribuição, tendo apenas direito a um subsídio mensal de montante igual ao valor do salário mínimo nacional (isto é, completamente independente do tipo e natureza do trabalho executado, o que demonstra que não se pretendeu remunerar essa atividade mas antes garantir ao beneficiário "um rendimento de subsistência", como se refere no preâmbulo da Portaria), que, no caso concreto, é participado a 100% pelo IEFP. A entidade promotora da atividade apenas suporta as despesas de transporte, alimentação e seguro de acidentes (acidentes pessoais, que não acidentes de trabalho -cfr. n.º 6.º, n.º 2, alínea a)). É extensa e claramente dominante a intervenção do IEFP e dos Centros de Emprego, quer na

fiscalização da execução da atividade, visando impedir o preenchimento de postos de trabalho, quer mesmo na cessação dos acordos, pois grande parte das causas dessa cessação resulta de incumprimento de obrigações dos trabalhadores para com os serviços oficiais de segurança social, que não do incumprimento de obrigações dos trabalhadores para com as entidades promotoras das atividades.”

Em conformidade, é de entender que a relação material controvertida que sustenta a pretensão do A., tal como ele próprio a configura na petição inicial, não pode ser considerada como tendo natureza laboral ou equiparada, como decorre das suas características, nos termos da Portaria n.º 128/2009, de 30 de Janeiro, republicada pela Portaria n.º 20-B/2014, de 30 de Janeiro, regulamentada pelo Despacho n.º 1573-A/2014, de 30 de Janeiro.

Assim:

- a entidade promotora do trabalho não escolhe o beneficiário, sendo o IEFP, I.P. quem o seleciona, embora em conjugação com aquela, de acordo com os seguintes critérios: a) Pessoa com deficiências e incapacidades; b) Desempregado de longa duração; c) Desempregado com idade igual ou superior a 45 anos de idade; d) Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade;
- são expressamente indicadas as atividades a que se destina o «Contrato emprego-inserção» e o «Contrato emprego-inserção+», tratando-se necessariamente de atividades de natureza social ou coletiva, concretamente “atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias”, nos dizeres do art. 2.º;

- a entidade promotora não pode encarregar o “beneficiário” de uma qualquer tarefa relativa à sua atividade, antes lhe sendo vedado fazê-lo. Como refere o art. 5.º, n.º 1, al. b), “não visam a ocupação de postos de trabalho”, e o n.º 7 do art. 9.º, “a entidade promotora não pode exigir ao beneficiário o exercício de atividades não previstas no projeto”;
- o contrato emprego-inserção tem uma duração máxima de 12 meses e não pode ser celebrado por um período de duração superior ao termo do período previsto para a concessão da prestação de desemprego, cessando logo que o beneficiário obtenha emprego, recuse emprego ou perca o direito às prestações de desemprego (ou RSI);
- o art. 10.º, sob a epígrafe «Regime jurídico de proteção no desemprego», estipula que “durante o período de exercício das atividades integradas num projeto de trabalho socialmente necessário, o desempregado subsidiado é abrangido pelo regime jurídico de proteção no desemprego”;
- o complemento além do subsídio normal é qualificado como “bolsa complementar” ou “bolsa de ocupação mensal”, a qual, embora seja paga pelas entidades promotoras, e, no caso de entidades privadas sem fins lucrativos, comparticipada pelo IEFP, I.P. em 50 %, nunca é referida como retribuição ou equiparada a tal.

As obrigações referidas no art. 9.º e os poderes de direção da entidade promotora visam a boa execução do contrato, tendo em vista a prossecução dos objetivos da medida, mas não têm o condão de alterar a natureza do contrato. Pode até dizer-se que se se tratasse de contrato com contornos laborais, a remissão efetuada no art. 9.º para “o regime da duração e horário de

trabalho, descansos diário e semanal, feriados, faltas e segurança e saúde no trabalho aplicável à generalidade dos trabalhadores da entidade promotora” volver-se-ia numa redundância. Já quanto a férias nada se refere, aludindo-se ao direito a “um período de dispensa até 30 dias consecutivos”, a que o “desempregado subsidiado pode renunciar”, ao contrário do que se verifica no contrato de trabalho.

Em suma, o «Contrato emprego-inserção» ou o «Contrato emprego-inserção+» inscreve-se nas medidas de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, como resulta do DL n.º 220/2006, de 3 de Novembro, ao abrigo do qual foi emitida a citada Portaria. Refere-se no preâmbulo daquele diploma que se “(...) impõe um aumento dos esforços no sentido da ativação rápida dos trabalhadores que temporariamente se encontrem em situação de desemprego, pois o ciclo de deterioração das qualificações é hoje substancialmente mais acelerado. Considerando que as medidas passivas de emprego devem ter a duração do período de tempo estritamente necessário para que seja possível o retorno ao mercado de trabalho, são previstos mecanismos de ativação dos beneficiários, reforçando-se para o efeito a ação do serviço público de emprego.”

Por seu turno, a Portaria, no seu preâmbulo, alude a que assume “(...) particular valor estratégico a revisão da regulamentação das medidas ativas de emprego que, em complementaridade aos instrumentos de proteção social, procuram melhorar os níveis de empregabilidade e estimular a reinserção no mercado de trabalho dos trabalhadores que se encontram em situação de desemprego.

O contrato emprego-inserção e o contrato emprego-inserção+ integram-se no conjunto destas medidas, considerando que, ao permitirem aos desempregados o exercício de atividades socialmente úteis, promovem a melhoria das suas

competências socioprofissionais e o contacto com o mercado de trabalho”. Trata-se de “apoios públicos ao desenvolvimento de trabalho socialmente necessário por parte de desempregados, enquanto estes aguardam por uma alternativa de emprego ou de formação profissional.”

Ou seja, os contratos em apreço visam a proteção social no desemprego, constituindo uma medida ativa, a par das medidas passivas (subsidição), tal como resulta das normas dos arts. 1.º, n.º 2, 2.º, 4.º, n.º 1, al. e), 6.º, al. a), 7.º e 41.º, als. b) e d) do referido DL n.º 220/2006. Note-se a diferenciação feita no art.º 11.º, als. b) e c) deste diploma entre “emprego conveniente” e “aceitação de trabalho socialmente necessário”. Relativamente a este, refere o art.º 15.º: “Considera-se trabalho socialmente necessário o que deva ser desenvolvido no âmbito de programas ocupacionais cujo regime é regulado em diploma próprio, organizados por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, em benefício da coletividade e por razões de necessidade social ou coletiva, para o qual os titulares das prestações tenham capacidade e não recusem com base em motivos atendíveis invocados.”

A Lei n.º 13/2003, de 21/05, de modo semelhante, refere na al. c) do n.º 6 do art.º 11.º, relativamente ao contrato de inserção, a “participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais, comunitárias ou ambientais e que normalmente não seriam desenvolvidos no âmbito do trabalho organizado”.

De todo o exposto resulta que o “trabalho socialmente necessário” tem um enquadramento jurídico próprio, no âmbito da proteção social no desemprego, que nada tem a ver com o estabelecido no Código do Trabalho para o contrato de trabalho ou equiparado, cujas noções resultam dos arts. 10.º e 11.º.

Retornando à situação dos autos, constata-se que o A. alegou, em síntese:

- o A. e o R. celebraram contratos de emprego-inserção + em2015 e 2017, no âmbito de medida cujos destinatários são os desempregados beneficiários do rendimento de inserção e outros desempregados elegíveis, para prestar trabalho socialmente necessário na área de limpeza e conservação dos espaços públicos;
- o A. recebeu comunicação do R. datada de2017, a resolver o contrato de emprego-inserção + com efeitos a2017, sem qualquer outra fundamentação que não fosse a invocação da b) do n.º 4 da cláusula 7.ª do contrato, violando, assim, o n.º 5 da mesma cláusula, que esclarece que a resolução deve indicar o motivo e observar a antecedência mínima de oito dias;
- o A. não faltou injustificadamente ao trabalho e limitou-se a aguardar indicações em casa, conforme lhe ordenou o R.;

Posto isto, conclui-se que, não obstante o A. pretenda retirar da conduta do R. o direito a reparação nos termos previstos no Código do Trabalho – sendo certo que ao tribunal competente caberá, sem sujeição a tal pretensão, indagar, aplicar e interpretar o direito –, alicerçou-o num «contrato emprego-inserção+», cuja denominação, qualificação e subsunção ao acima analisado regime não colocou em causa, nada tendo alegado em contrário, nem de facto, nem de direito, pelo que é por demais evidente que o conhecimento da questão não cabe na competência dos juízos do trabalho.

Como refere o Senhor Procurador-Geral Adjunto no seu Parecer, «(...) anuindo-se ao entendimento que vem sendo seguido nesta Relação - em

desconformidade com o do Tribunal de Conflitos, no que se refere a acidentes de trabalho sofridos por trabalhadores desempregados, na execução de contratos de emprego-inserção - atenta a causa de pedir e pedidos formulados na p.i, somos de parecer que o tribunal do trabalho é materialmente incompetente para conhecer da ação proposta, tal como se decidiu no despacho recorrido, por não estar em questão matéria cível, prevista no art.º 126.º, n.º1, alíneas b), f) e g), da LOSJ:

-emergente de relação de trabalho subordinado;

-emergente de contratos equiparados por lei aos de trabalho (art.º 10.º, do CT);

-emergentes de contrato de aprendizagem ou tirocínio.»

É certo que, compulsado o art.º 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, nos parece que a questão não cabe igualmente na competência daqueles tribunais, designadamente por também não estar em causa uma relação de emprego público, recaindo, consequentemente, na competência residual dos juízos cíveis (arts. 64.º e 65.º do Código de Processo Civil e 40.º, 117.º e 130.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário).

Assim se entendeu também, aliás, na decisão recorrida, e é esse também o parecer do Senhor Procurador-Geral Adjunto junto desta instância.

Ao Supremo Tribunal de Justiça caberá decidir se assim é, nos termos dos arts. 101.º, n.º 1, 629.º, n.º 2, al. b) e 671.º, n.ºs 1 e 3 a contrario do Código de Processo Civil, no recurso que vier a ser interposto do presente Acórdão, se for o caso, podendo o A., em alternativa, usar da faculdade prevista no art.º 99.º,

n.º 2, do mesmo diploma legal.»

4 – O Juízo do Trabalho e o Tribunal da Relação dissociam-se da jurisprudência do acórdão do Tribunal de Conflitos em matéria de competência para conhecer de acidentes de trabalho sofridos por trabalhadores em execução de contratos de emprego inserção+, jurisprudência essa que teve expressão, entre outros, no acórdão proferido no processo 015/17, de 19 de outubro de 2017, disponível nas bases de dados da DGSI, relatado pelo aqui relator, que é expressamente invocado no despacho do Tribunal Administrativo e Fiscal

Está em causa um segmento da fundamentação desse acórdão, que é do seguinte teor:

«Decorre, em síntese, deste contrato que o trabalhador se obriga a prestar ao Município a sua atividade, tendo como contrapartida dessa prestação os direitos discriminados na cláusula 3.ª, nomeadamente: «a) Uma bolsa de ocupação mensal, de montante igual ao valor do Indexante dos Apoios Sociais; b) Um subsídio de alimentação referente a cada dia de atividade, de valor correspondente ao atribuído à generalidade dos trabalhadores do primeiro outorgante ou, na sua falta, ao atribuído aos trabalhadores que exerçam funções públicas; c) O pagamento das despesas de transporte, entre a residência habitual e o local de atividade, se não for assegurado o transporte até ao local de execução do projeto; d) Um seguro que cubra os riscos que possam ocorrer durante e por causa do exercício das atividades integradas no projeto de trabalho socialmente necessário».

Nos termos do n.º 2 desta cláusula 3.ª, o Município «compromete-se a respeitar as condições de higiene e segurança no trabalho a que estiver obrigado nos

termos legais e convencionais do setor de atividade em que se integra» e na sequência desta obrigação cria as condições para que o trabalhador beneficie de «um seguro que cubra os riscos que possam ocorrer durante e por causa do exercício das atividades integradas no projeto de trabalho socialmente necessário».

Em execução desta obrigação, o Município outorgou com uma companhia de seguros um contrato para a transferência de responsabilidade civil por acidente de trabalho e foi na execução deste contrato que a seguradora assistiu o sinistrado através dos seus serviços clínicos e apresentou ao Tribunal a participação que deu origem ao presente processo.

Por outro lado, nos termos do contrato celebrado, o trabalhador tem direito a «um período até ao limite de horas correspondentes a 4 dias por mês, para efetuar diligências de procura ativa de emprego, devendo comprovar a efetivação das mesmas».

O trabalho a que se refere o contrato é prestado, nos termos da cláusula 2.ª, «no Concelho e realizar-se-á de acordo com o horário que legal e convencionalmente está em vigor para o setor de atividade onde se insere o projeto da medida contrato emprego-inserção+ e conforme acordado entre as partes no presente contrato, ou seja, entre as 8h00m e as 16h00m.»

Tem particular relevo na caracterização desta relação de trabalho as obrigações decorrentes da cláusula 4.ª, nomeadamente, «a) Aceitar a prestação de trabalho necessário no âmbito do projeto, desde que aquele reúna, cumulativamente, as seguintes condições: a1) Seja compatível com a capacidade física e com a qualificação ou experiência profissional do segundo outorgante; a2) Consista na satisfação de necessidades sociais ou coletivas ao

nível local ou regional; a3) Permita a execução das tarefas de acordo com as normas legais de segurança e saúde no trabalho; a4) Não corresponda ao preenchimento de postos de trabalho nos quadros de pessoal do primeiro outorgante», «b) Tratar com urbanidade o primeiro outorgante, seus representantes e demais colaboradores, bem como os outros participantes no projeto», c) Guardar lealdade ao primeiro outorgante, designadamente, não transmitindo para o exterior informações de que tenha tomado conhecimento durante a execução do projeto», «d) Utilizar com cuidado e zelar pela boa conservação de equipamentos e demais bens que lhe sejam confiados, pelo primeiro outorgante ou seus representantes, no decurso da execução do projeto» e «Aceitar emprego conveniente e/ou formação profissional considerada relevante para a integração no mercado de trabalho, caso lhe venha a ser proposto pelo IEFP, I. P. no decorrer do projeto»,

A atividade prosseguida pelo trabalhador está ainda sujeita a controlo de assiduidade, nos termos da cláusula 5.ª que disciplina as faltas e os seus efeitos.

Na caracterização da relação de trabalho emergente deste contrato, releva também a circunstância de o Município, enquanto destinatário do trabalho prestado pelo trabalhador, ser responsável parcialmente pelo pagamento da bolsa a que o trabalhador tem direito, nos termos do artigo 13.º, n.º 3 e n.º 5 da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro.

Os elementos acima referidos permitem afirmar que do contrato celebrado entre as partes decorre a existência de uma relação de trabalho subordinado (o Município enquanto destinatário da atividade prosseguida pelo trabalhador define e enquadra o trabalho a prestar e controla a sua prestação efetiva), sendo que se trata de uma relação atípica, com componentes retributivas e

com uma dimensão de precaridade.

A bolsa e as demais componentes retributivas pagas pelo Município ao trabalhador não se confundem com a pensão do Rendimento Social de Inserção de que o mesmo beneficia, sendo motivadas pela prestação de trabalho que justifica o seu pagamento.

As medidas disciplinadas na Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, enquadram-se no direito constitucional à Segurança Social, com assento no artigo 63.º da Constituição da República, sendo medidas de política ativa de emprego e são complementares aos instrumentos de proteção social, no caso o Rendimento Social de Inserção, realizando os objetivos definidos no artigo 3.º daquela Portaria, concretamente: «a) Promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego, preservando e melhorando as suas competências sócio-profissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho; b) Fomentar o contacto dos desempregados com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização; c) A satisfação de necessidades sociais ou coletivas, em particular ao nível local ou regional.» 5 - De acordo com os elementos decorrentes do processo, o sinistrado quando se encontrava no exercício das suas funções, ao descer de um andaime, torceu o pé esquerdo, do que resultaram as lesões clínicas igualmente documentadas nos autos que produziram incapacidade para o trabalho, não decorrendo dos autos quais são as consequências definitivas das mesmas.

As funções em causa eram desempenhadas nos termos de um contrato de inserção-emprego + celebrado com o Município que enquadrava e dirigia o trabalho prestado pelo sinistrado e que assumia a responsabilidade pelo pagamento de parte da contrapartida paga ao sinistrado pelo trabalho

desempenhado.

Mau grado o trabalho em causa se insira no âmbito das medidas de inserção que enquadram a situação inerente à atribuição do Rendimento Social de Inserção de que o sinistrado beneficiava, a bolsa que o mesmo auferia não se confunde com a prestação do rendimento social, tendo autonomia face à mesma, sendo uma verdadeira contrapartida do trabalho prestado.

O Município é o destinatário do trabalho em causa, que enquadra e dirige, assumindo igualmente parte da contrapartida devida ao sinistrado pelo trabalho prestado.»

O segmento em causa motiva e enquadra uma pergunta a que o Tribunal dos Conflitos respondeu nos seguintes termos:

«Pode o acidente dos autos ser considerado um acidente de trabalho, nos termos da Lei n.º 98/2009, concretamente à luz dos artigos, 3.º que se refere ao âmbito da lei e da noção conceito de acidente de trabalho que resulta dos artigos 8.º e 9.º daquela Lei?

A resposta é claramente afirmativa.

Na verdade, o evento sofrido pelo trabalhador dos autos preenche o conceito de acidente descrito no n.º 1 do artigo 8.º daquela lei que refere que «é acidente de trabalho aquele que se verifique no local e no tempo de trabalho e produza direta ou indiretamente, lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte redução da capacidade de ganho ou a morte».

Por outro lado, independentemente da natureza da relação estabelecida entre o

Município e o Trabalhador, dúvidas não restam de que a situação dos autos se insere no n.º 1 do artigo 3.º da Lei que refere que o «regime previsto na presente lei abrange o trabalhador por conta de outrem de qualquer atividade, seja explorada ou não com fins lucrativos».

No caso dos autos o Município era o destinatário do trabalho prestado e responsável pelo mesmo, pelo que não pode dizer-se que as funções em causa não fossem desempenhadas «por conta» daquele Município.

Mesmo que se considerasse que não existia nos autos uma situação de subordinação relevante, o que não é o caso, o conceito de acidente de trabalho sempre enquadra os acidentes sofridos na execução de trabalhos espontaneamente prestados, conforme decorre da alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º daquela Lei.

Importa, contudo, que se afirme que não é essencial ao conceito de acidente de trabalho que as tarefas no contexto do qual o acidente ocorre sejam prestadas no âmbito de uma relação de trabalho subordinado, titulada por um contrato de trabalho.

Caracterizado o evento como um acidente nos termos do artigo 8.º da Lei, e enquadrada a situação em cujo âmbito o acidente ocorre, no âmbito do n.º 1 do artigo 3.º daquele diploma, ou seja, que as tarefas executadas o sejam «por conta de outrem» isso, em princípio, basta para que se possa considerar o acidente como um acidente de trabalho, a abranger pela Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro.

A entidade por conta de quem o trabalho é prestado, nos termos da lei, assume o risco pela reparação das consequências que derivem do acidente, transfere a

sua responsabilidade para uma companhia seguradora, nos termos do artigo 79.º da referida lei n.º 98/2009, de 4 de setembro.

6 – O Regime Jurídico dos Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, hoje resultante da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, é parte integrante do regime do contrato de trabalho consagrado no Código do Trabalho.

Na verdade, o Código do Trabalho em vigor, insere no Título II, dedicado ao contrato de trabalho, um capítulo III, relativo à «prevenção e reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais» que integra os artigos 281.º, 282.º, 283 e 284.º.

Este último artigo remete a regulamentação do disposto naquele capítulo para legislação específica que hoje é a citada Lei n.º 98/2009, remessa que não põe em causa a natureza privada deste segmento do direito e a sua inerente relação com o regime jurídico do contrato de trabalho.

Apesar de o sinistrado se encontrar ao serviço de uma autarquia local, o sinistro dos autos não pode considerar-se um acidente em serviço, nos termos do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro.

Na verdade, as funções assumidas pelo sinistrado, dada a sua atipicidade, não podem considerar-se «funções públicas», nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do referido Decreto-lei, uma vez que não se inserem na realização das atribuições do Município.

Por outro lado, a relação de trabalho que ligava o sinistrado ao Município não integra um vínculo de trabalho em funções públicas, tal como ele hoje decorre da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014,

de 20 de junho.

Na verdade, esse regime, que é aplicável na administração autárquica por força do disposto no n.º 2 do artigo 1.º, consagra como formas de vinculação ao exercício de funções públicas, nos termos do n.º 3 do seu artigo 6.º, o contrato de trabalho em funções públicas, a nomeação e a comissão de serviço, formas de vinculação que não ocorrem no caso dos autos.

O acidente dos autos não pode pois considerar-se abrangido pelo Regime Jurídico dos Acidentes em Serviço e das Doenças Profissionais no âmbito da Administração Pública.»

Depois de caracterizar o acidente sofrido pelo trabalhador como um acidente de trabalho a que é aplicável a legislação respetiva, o acórdão do Tribunal de Conflitos ensaiou um caminho para responder à questão que estava em causa – competência para conhecer daquele específico acidente de trabalho - e depois de descrever as linhas gerais da jurisprudência tradicional sobre a determinação da competência, ponderou o seguinte:

«A orientação doutrinária acima transcrita e que está habitualmente subjacente às decisões deste Tribunal dos Conflitos não nos ajuda na busca de uma solução para o conflito dos autos.

Na verdade, o «processo para efetivação de direitos resultantes de acidente de trabalho», no contexto do qual o conflito surgiu, escapa na ordenação dos atos processuais que o caracteriza e, sobretudo, nos objetivos que visa, à dinâmica tradicional da conformação dos litígios modelados pelos princípios que inspiram o processo civil, nomeadamente, os corolários decorrentes do princípio do dispositivo.

Não temos no caso dos autos, uma petição inicial com uma causa de pedir e um pedido que nos sirvam de ponto de referência para ajuizar da competência para conhecer do litígio.»

O acórdão prossegue com a descrição das linhas gerais do processo de acidentes de trabalho – importa que se tenha presente que o acórdão não tinha como destinatários únicos os Magistrados do Tribunais de Trabalho que dispensariam essa descrição -, referindo o seguinte:

«No caso dos autos a questão relativa à determinação da competência foi suscitada ainda na fase conciliatória do processo, pelo que, na falta de uma petição inicial que individualize a causa de pedir e o pedido, a questão da competência terá de ser decidida com base na qualificação, **relevante apenas para este efeito**, dos factos dos quais emergem os direitos que estão em causa no processo.

No fundo, o que o presente processo visa é a garantia do direito à reparação das consequências de um acidente sofrido por um trabalhador no desempenho das suas funções, ou seja, de um normal acidente de trabalho.

O acidente em causa preenche todas as condições para ser considerado como um acidente de trabalho, nos termos da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, e dada a relação do regime destes acidentes com o regime jurídico do contrato de trabalho, por força do disposto no art.º 4.º, n.º 4, alínea b) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, conforme acima se referiu, a competência para conhecer do presente processo deve ser atribuída aos tribunais judiciais.

Na verdade, embora a relação que liga o trabalhador sinistrado ao Município

tenha elementos de natureza administrativa, dada a sua relação com a atribuição do estatuto de beneficiário do Rendimento Social de Inserção, o litígio é resolvido pela aplicação do direito privado, do regime dos acidentes de trabalho que é parte integrante da disciplina jurídica do contrato de trabalho.»

III

1 – Ao contrário do que pode deduzir-se da ponderação feita pela decisão recorrida da jurisprudência do Tribunal de Conflitos, que teve expressão no acórdão acima parcialmente transcrito, não resulta deste acórdão qualquer tomada de posição sobre a natureza da relação de trabalho emergente dos contratos de emprego inserção +, celebrados entre o trabalhador e o Município Réu, que a qualifique como uma relação de trabalho subordinado enquadrada pelo regime do contrato de trabalho, o que, a acontecer, contrariaria toda a lógica e a estrutura daquele acórdão.

Aquela afirmação que é objetiva – não há dúvidas que é uma relação de trabalho e que esse trabalho é prestado de uma forma subordinada ao Município – insere-se na ponderação feita no acórdão no sentido da qualificação jurídica do acidente sofrido pelo trabalhador, que acabou por ser considerado como de trabalho, e da sujeição do mesmo ao regime decorrente da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, o que foi determinante na solução encontrada para o conflito que estava em causa.

Não deixa de ser significativo que, no âmbito desta caracterização no próprio acórdão, se tenha afirmado o seguinte:

«Por outro lado, independentemente da natureza da relação estabelecida entre o Município e o Trabalhador, dúvidas não restam de que a situação dos autos se

insere no n.º 1 do artigo 3.º da Lei que refere que o «regime previsto na presente lei abrange o trabalhador por conta de outrem de qualquer atividade, seja explorada ou não com fins lucrativos».

No caso dos autos o Município era o destinatário do trabalho prestado e responsável pelo mesmo, pelo que não pode dizer-se que as funções em causa não fossem desempenhadas «por conta» daquele Município.»

Ao contrário do que parece deduzir-se da decisão recorrida e do despacho que constitui o seu objeto, o conceito de relação de trabalho subordinado, não se esgota nas relações que emergem dos contratos de trabalho de direito privado, e está presente em outras formas de prestação de trabalho, nomeadamente, no desempenho de funções públicas, seja em regime de nomeação, seja em regime de contrato de trabalho em funções públicas.

A expressão utilizada naquele acórdão tem um sentido neutro, nada tendo a ver com o âmbito da alínea b) do n.º 1 do artigo 126.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, onde a noção de «questões emergentes de relações de trabalho subordinado» não tem outra leitura que não seja a das relações emergentes de contrato de trabalho, tal como ele é assumido no direito privado.

Como referia Leite Ferreira, in Código de Processo do Trabalho Anotado, Coimbra Editora, 1996, a pp. 70, relativamente à alínea b) do artigo 64.º de idêntico teor da Lei n.º 38/87, de 23 de dezembro, «questões emergentes de relações de trabalho subordinado, tem em vista, como é evidente, os conflitos emergentes de contratos individuais de trabalho, isto é, os conflitos entre os sujeitos duma dada relação jurídica que num contrato individual de trabalho teve a sua origem».

O acórdão do Tribunal de Conflitos acima referido constatou a inviabilidade de resolver o conflito no quadro da metodologia tradicional da resolução de conflitos de competência, concretamente, «a partir da relação material controvertida tal como configurada pelo autor na petição inicial», e **avançou para a qualificação jurídica dos factos dos quais resultariam os direitos a declarar e foi aí que fundamentou a decisão.**

Assim, aquele acórdão não caracterizou a relação emergente dos contratos de emprego-inserção+ como uma «relação jurídica de segurança social», tal como ocorrera com o acórdão desta Secção de 12 de dezembro de 2000, relativamente aos acordos de ocupação, não fundamentando na relação jurídica subjacente a solução que encontrou para o conflito.

A leitura daquele acórdão no quadro da metodologia tradicional da resolução de conflitos, a partir da qualificação da relação jurídica invocada pelo Autor na petição inicial e fora da efetiva motivação da solução encontrada, conduz a distorções que lhe são alheias.

2 – Tal como acima se referiu, a jurisprudência do Tribunal de Conflitos afastou-se, no âmbito dos acidentes de trabalho, da jurisprudência emergente do acórdão proferido por esta Secção em 14 de novembro de 2001, disponível nas Bases de Dados da DGSJ sob o n.º 01S888, que era invocada igualmente nesta matéria pela jurisprudência de alguns Tribunais da Relação.

Aquele acórdão tinha por objeto um conflito relativo à resolução de um «acordo de atividade ocupacional», celebrado entre um trabalhador e uma autarquia local ao abrigo do regime emergente da Portaria n.º 192/96, de 30 de maio, diploma que veio a ser revogado pela Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro,

que está em causa no presente processo.

Mau grado se trate de um acórdão proferido em 12 de dezembro de 2000, relativo a factos ocorridos em 1998, o núcleo fundamental das considerações nele tecidas sobre a caracterização desses «acordos de atividade ocupacional» mantém atualidade e é transponível para os contratos de “emprego-inserção” e “emprego-inserção+”, introduzidos pela Portaria n.º 128/2009.

Há, contudo, alterações de relevo no estatuto da entidade promotora destinatária do trabalho prestado e na remuneração deste, que se projetaram na fundamentação do acórdão do Tribunal dos Conflitos, concretamente, o facto de o Município ser responsável, para além do mais, pelo pagamento da bolsa atribuída ao trabalhador.

De relevo são igualmente as alterações sofridas pelo sistema jurídico no que se refere ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e respetiva Lei do Processo, que se projetam necessariamente na ponderação da competência daquela jurisdição, concretamente, no âmbito dos litígios em matéria de segurança social.

Na verdade, a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, dedica às «garantias e contencioso», os seus artigos 71.º e ss. sendo particularmente significativo o disposto no artigo 77.º que refere «as ações e omissões da administração no âmbito do sistema de segurança social são suscetíveis de reação contenciosa nos termos do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais».

Trata-se de uma técnica normativa que tem muito que ver com o anterior regime do Contencioso Administrativo e muito pouco com a linguagem do

Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais em vigor.

Ao contrário do que se refere naquele acórdão desta Secção, o litígio que está em causa no presente processo não se situa no plano da relação entre o trabalhador – beneficiário da Segurança Social e das instituições que a integram – mas situa-se no plano exterior à Segurança Social e decorre de uma relação autónoma entre o trabalhador e o Município, que não é um mero colaborador da Segurança Social, o que situa o litígio fora do plano da relação de Segurança Social, embora este elemento não seja hoje decisivo na determinação da competência para a resolução do litígio.

3 - Os contratos de “emprego - inserção” e «emprego - inserção +» disciplinados na Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, titulam as relações jurídicas entre a entidade promotora – no caso dos autos o Município Réu e o trabalhador - e enquadram a prestação de trabalho levada a cabo, com a definição do complexo de direitos e obrigações das partes.

O conteúdo desses contratos e as finalidades visadas pelos mesmos estão amplamente escrutinados nos autos, não se justificando aqui qualquer retoma dos mesmos.

A referida Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, disciplina também o regime de cessação ou suspensão do contrato, no seu artigo 11.º, dispositivo à luz do qual poderá ser enquadrada a resolução do litígio dos autos.

É líquido que o regime de cessação do contrato de trabalho emergente dos artigos 338.º e ss. do Código de Trabalho nada tem a ver com estes contratos, o que é questão completamente diversa do enquadramento jurídico do acidente

de trabalho ocorrido na sua execução, matéria a que se refere o acórdão dos Tribunais dos Conflitos proferido no referido processo n.º 015/17, de 19 de outubro de 2017 e outra jurisprudência daquele Tribunal invocada os autos.

O que se torna evidente é que os contratos em causa, face ao regime que resulta da mencionada Portaria e dos regulamentos emitidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, nos termos do seu artigo 17.º, titulam relações jurídicas enquadradas pelo Direito Administrativo, que por tal motivo devem ser consideradas como relações jurídicas administrativas, o que implica que os litígios emergentes dos mesmos se insiram no âmbito da competência dos Tribunais Administrativos, tal como já resultava do acórdão desta Secção de 14 de novembro de 2001, no que se refere aos acordos de atividade ocupacional.

Na verdade, a competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais veio a ser concretizada no artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 17 de fevereiro, reafirmando-se no n.º 1 do artigo 1.º daquele diploma que «os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais» e nos termos do n.º 1, al. a) do seu artigo 4.º «compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto: a) Tutela dos direitos fundamentais, bem como dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares diretamente fundados em normas de direito administrativo ou fiscal ou decorrentes de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal».

Na determinação do conteúdo do conceito de relação jurídico administrativa ou fiscal, tal como referem J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in

Constituição da República Portuguesa, Volume II, Coimbra Editora, 2010, p. p. 566 e 567, deve ter-se presente que «esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: (1) as ações e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público (especialmente da administração); (2) as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal. Em termos negativos, isto significa que não estão aqui em causa litígios de natureza «privada» ou «jurídico civil». Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal».

Aqui chegados, pode concluir-se que o litígio em causa se insere na competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ficando prejudicada a questão suscitada relativamente à atribuição da competência no âmbito dos Tribunais judiciais, concretamente, se aos juízos do trabalho, ou à competência residual dos juízos cíveis, nos termos dos artigos 117.º e 130 da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e dos artigos 64.º e 65.º do Código de Processo Civil.

A decisão a proferir no presente processo não tem eficácia fora do âmbito dos Tribunais Judiciais, por força do disposto no artigo 100.º do Código de Processo Civil e implica a absolvição da instância do Réu.

IV

Em face do exposto, acordam em negar a revista e em declarar os tribunais judiciais materialmente incompetentes para conhecer da presente ação,

absolvendo o Réu da instância, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º do Código de Processo Civil.

Custas pelo recorrente.

Junta-se sumário do acórdão.

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 15.º -A do Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, consigna-se que o presente acórdão foi aprovado por unanimidade, sendo assinado apenas pelo relator.

Lisboa, 16 de dezembro de 2020

António Leones Dantas (Relator)

Júlio Gomes

Chambel Mourisco

Fonte: <http://www.dgsi.pt>