

ASSUNTO:	Bombeiros municipais. Bombeiros sapadores. Mobilidade.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_6183/2017	
Data:	19-07-2017	

Pela Ex^a Chefe da Divisão Administrativa e de Recursos Humanos foi solicitado parecer acerca da seguinte situação:

“Dispõe a autarquia (...) de um corpo de Bombeiros Municipais dotado de 55 efetivos, estando 49 na carreira de Bombeiro Municipal, 5 na carreira de Chefia e 1 no exercício do cargo de Comandante.

É do nosso conhecimento a existência de um projeto do novo ESTATUTO DOS BOMBEIROS PROFISSIONAIS (E RESPECTIVA REGULAMENTAÇÃO) tendo tal documento sido objeto de recolha de contributos no pretérito mês de abril junto das autarquias, recolha essa levada a efeito pela ANMP.

Nos termos do projeto, as duas carreiras de bombeiros profissionais existentes atualmente (municipais e sapadores) transitam para a carreira de sapador bombeiro.

Na atualidade, com força de lei (alínea d do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto lei 247/2007, de 27 de junho, na redação atual) deve dar-se a mudança de designação dos corpos de bombeiros profissionais detidos pelas câmaras municipais, que passarão a designar-se bombeiros sapadores. Contudo, esta mudança de denominação de bombeiros municipais para sapadores não permite a transição dos atuais bombeiros municipais para a carreira de bombeiro sapador, parecendo que o instrumento adequado para o fazer será o novo estatuto, cujo artigo 88.º trata da transição para a carreira especial de sapador bombeiro; e o artigo 92.º trata da alteração automática dos mapas de pessoal.

Do pedido:

Numa das últimas reuniões do Executivo Municipal foi apresentada a proposta de texto de deliberação que se anexa, subscrita por um grupo de Bombeiros Municipais (...), requerendo a equiparação / integração na carreira de Bombeiros Sapadores, na esteira do que estaria a ser feito no Município de Faro.

Desta proposta resulta a petição de quatro decisões:

- A previsão no mapa de pessoal do município de Carreiras/Categorias Não Revistas de Corpos Especiais – Bombeiros Sapadores – dotada com postos de trabalho necessários para permitir a transição dos atuais bombeiros municipais e daqueles que entrarem por via de uma escola de recruta cujo concurso está a decorrer;*
- O reconhecimento da aplicabilidade do artigo 32.º do Decreto-lei 106/2002 ao caso vertente;*
- A colocação em mobilidade intercarreiras dos atuais bombeiros municipais na carreira de bombeiro sapador;*

• E a conseqüente não aplicabilidade, a esta mobilidade, do disposto no n.º 4 do artigo 93.º do Anexo da Lei 35/2014, de 20 de junho (LTFP).

Concretizando:

1. Relativamente à previsão da carreira e postos de trabalho no mapa de pessoal do Município (...), estamos no âmbito das competências de dois órgãos da autarquia, a saber a Câmara e Assembleia Municipais, em conformidade com o artigo 29.º da LTFP conjugado com o artigo 3.º do DL 209/2009, de 3 de setembro, sendo o órgão peticionado legítimo para propor essa alteração.

2. Contudo, o exercício a que alude o artigo 5.º do Artigo do já citado DL 209/2009, a saber “Orçamentação e gestão das despesas com pessoal – (...) 2 — Compete ao órgão executivo decidir sobre o montante máximo de cada um dos seguintes encargos: (...) b) Com alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores que se mantenham em exercício de funções.”, não foi vertido para o Orçamento de 2017, isto é, não foram acauteladas as verbas necessárias para as alterações do posicionamento remuneratório resultante da petição agora entregue.

3. Ora, tendo em conta a diferença salarial entre as duas carreiras (só no caso do salário base de um bombeiro de 3.º que atualmente auferir a RMM, transitaria para um salário de 949,56€), as verbas em causa não dispõem de cabimentação orçamental.

4. A outra questão tem a ver com a eventual transição / colocação em mobilidade destes trabalhadores, se for essa a decisão do Executivo Municipal. Entendem os peticionários que se lhes aplica o disposto no artigo 32.º do Decreto-lei 106/2002. É nosso entendimento que a salvaguarda das expectativas a que alude aquele artigo se circunscreve ao estatuto a que diz respeito, não sendo aplicável a eventuais situações de mobilidade. Contudo gostaríamos de dispor do entendimento da CCDR-N nesta matéria.

5. Ainda a propósito desta eventual transição, agora ao abrigo do instituto da mobilidade intercarreiras que obriga a que os trabalhadores colocados em mobilidade disponham das habilitações necessárias para o ingresso na nova carreira, o que, no caso vertente, será o 12.º ano de escolaridade, vimos solicitar se a CCDR-N se pronuncie sobre o assunto, pese o entendimento da CCDR-Algarve sobre o mesmo, e que nos parece muito assertivo nesta matéria.

6. Isto porque, de acordo com os elementos de que dispomos, mais de metade do efetivo dos Bombeiros Municipais não dispõe do 12.º ano, pelo que a alteração proposta, sem ser “ope legis”, não vai abranger a maioria dos atuais bombeiros municipais.

É, portanto, sobre estas matérias / dúvidas que gostaríamos de obter o entendimento dos serviços jurídicos da CCDR-N, com a brevidade ao alcance desses serviços.”

Cumpra, pois, informar.

I – Do estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local

O estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local consta do DL n.º 106/2002, de 13 de abril¹ e consubstancia-se num regime especial, constituído por regras específicas, adaptadas à particularidade das funções que lhes são cometidas.

Para efeitos deste diploma, bombeiros profissionais são os bombeiros municipais que desempenham funções com carácter profissionalizado e a tempo inteiro e os bombeiros sapadores.

Acresce referir que o art.º 41º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho determina que estas carreiras se regem pelas disposições normativas aplicáveis em 31 de dezembro de 2008, com as alterações decorrentes dos artigos 156º a 158º, 166º e 167º da LTFP e 113º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, na redação atual.

Nesta conformidade, **uma vez que, até à presente data, o corpo especial de bombeiros municipais não foi objeto de revisão, essa carreira rege-se pelas disposições normativas aplicáveis em 31 de dezembro de 2008.**

Por outro lado, nos termos do consignado no art.º 2º do DL n.º 106/2002, os *“bombeiros profissionais, a que se refere o artigo anterior, regem-se pela legislação em vigor para o pessoal da administração local e pela demais legislação especial aplicável, em tudo o que se não encontre especialmente regulado no presente diploma.”*

Por seu turno, o art.º 15º deste diploma legal determina que o recrutamento para as categorias da carreira de bombeiro sapador obedece às seguintes regras:

- a) Chefe principal, de entre chefes de 1.a classe com, pelo menos, três anos na categoria, com classificação de Bom e aproveitamento em curso de promoção;
- b) Chefe de 1.a classe, de entre chefes de 2.a classe com, pelo menos, três anos na categoria, com classificação de Bom e aproveitamento em curso de promoção;
- c) Chefe de 2.a classe, de entre subchefes principais com, pelo menos, três anos na categoria, com classificação de Bom e aproveitamento em curso de promoção;
- d) Subchefe principal, de entre subchefes de 1.a classe com, pelo menos, três anos na categoria, com classificação de Bom e aproveitamento em curso de promoção;
- e) Subchefe de 1.a classe, de entre subchefes de 2.a classe com, pelo menos, três anos na categoria, com classificação de Bom e aproveitamento em curso de promoção;
- f) Subchefe de 2.a classe, de entre bombeiros sapadores com, pelo menos, quatro anos na categoria, com classificação de Bom e aproveitamento em curso de promoção;
- g) Bombeiro sapador, de entre bombeiros sapadores recrutados, aprovados em estágio com classificação não inferior a 14 valores.

Estamos, por conseguinte, perante uma carreira não revista, isto é, uma carreira vertical que possui regras específicas para o ingresso e em que a promoção implica a subida por categoria mediante concurso, verificados

¹ Alterado pelo DL n.º 137/2010, de 28/12; Lei n.º 64-B/2011, de 30/12; Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 e Lei n.º 82-B/2014, de 31/12.

determinados requisitos de tempo de permanência na categoria anterior, de avaliação de desempenho e de aproveitamento em curso de promoção (vd. art.º 15º do DL nº 106/2002, conjugado com o Despacho nº7944/2015, publicado no Diário da República, 2ª série, de 20 de julho de 2015).

Ora, o regime constante do art.º 32º do DL nº 106/2002, sob a epígrafe “*Regime de transição*”, circunscreve-se à transição para as novas escalas salariais decorrentes da entrada em vigor deste diploma, não podendo ser aplicado analogicamente a outras situações. Por último, nas restantes disposições transitórias constantes do Capítulo IV - nomeadamente o art.º 34º (referente à *alteração dos quadros de pessoal*) e o art.º 37º (relativo à *salvaguarda de expectativas decorrentes de requisitos habilitacionais*) - são apenas subsumíveis os casos aí contemplados, suscitados pela entrada em vigor deste Estatuto dos bombeiros profissionais da administração local.

Nesta conformidade, os normativos acabados de citar não podem ser aplicados à situação presente, não sendo legalmente admissível efetuar a pretendida “*transição*” dos atuais bombeiros municipais para a carreira de bombeiro sapador à luz dos mesmos.

II – Da proibição de valorizações remuneratórias

Salientamos, contudo, que, a partir de 2011, as sucessivas Leis de Orçamento de Estado têm vindo a proibir a prática de atos que consubstanciem valorizações remuneratórias. De facto, atualmente, o art.º 19º da Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro (LOE 2017) determinou a prorrogação dos efeitos dos artigos 38º a 42º, 44º a 46º e 73º da Lei do Orçamento de Estado para 2015 (LOE 2015), aprovada pela Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro. Ora, as alíneas a) e c) do art.º 38º da LOE 2015 referem expressamente que se encontram vedadas as valorizações remuneratórias resultantes de “...*promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos*”, bem como a “*abertura de procedimentos concursais para (...), no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão.*”

No entanto, o nº 7 do mesmo normativo exceciona “*as mudanças de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo ou das funções que integram o conteúdo funcional da categoria ou do posto para os quais se opera a mudança, bem como de graduações para desempenho de cargos internacionais, desde que se verifiquem os requisitos cumulativos aí elencados.*”

Nos termos do nº 8 do mesmo normativo, esta norma excecional abrange situações de mudança de categoria ou de posto necessárias para o exercício de cargo ou funções, designadamente de militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR), de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), de pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

(SEF), da Polícia Judiciária (PJ), do SIRP, da Polícia Marítima e de outro pessoal militarizado e de pessoal do corpo da Guarda Prisional, justificada que esteja a sua necessidade e observadas determinadas condições.

No entanto, não podemos considerar os bombeiros sapadores incluídos na exceção constante do citado n.º 8 do art.º 38.º da LOE 2015 (aplicável em 2017, ex vi art.º 19.º da LOE 2017), por falta de enquadramento legal e dado não estarem em causa militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR), pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), da Polícia Judiciária (PJ), do SIRP, da Polícia Marítima e de outro pessoal militarizado e pessoal do corpo da Guarda Prisional.

Por outro lado, a situação “*sub judice*” também não se subsume na previsão do art.º 68.º da LOE 2015, que regula sobre as “*admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado.*”

III - Da mobilidade

No que concerne à mobilidade e conforme já referimos, o 19.º da LOE 2017 determinou a prorrogação dos efeitos dos artigos 38.º a 42.º, 44.º a 46.º e 73.º da LOE 2015.

Ora, relativamente ao enquadramento da mobilidade numa situação semelhante à que ora nos ocupa, esta Divisão de Apoio Jurídico tem transmitido o seguinte entendimento:

“ (...) o artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro proíbe a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

Contudo no n.º 3 do mesmo artigo vem-se admitir, a título excepcional, o pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem nas situações de mobilidade interna - na modalidade de mobilidade intercarreiras ou categorias, - nos termos previstos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 153.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Acresce também referir que o artigo 41.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho que dispõe sobre a revisão das carreiras, dos corpos especiais e dos níveis remuneratórios das comissões de serviço, esclarece na alínea a) do n.º 1 que “Só após tal revisão tem lugar, relativamente a tais trabalhadores, a execução das transições através da lista nominativa referida no artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, na redação atual, exceto no respeitante à modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público e às situações de mobilidade geral do ou no órgão ou serviço;”.

Conforme refere Miguel Lucas Pires em anotação a esta norma, “Até à consumação de tal revisão, esses mesmos trabalhadores não são abrangidos pela obrigatoriedade de elaboração de listas nominativas de transição ou manutenção (art.º 109.º da LVCR), exceto no respeitante à modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público e às situações de mobilidade geral do, ou no, órgão ou serviço (art.º 102.º da LVCR).

Nos termos n.º 1 do art.º 92.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho (LTFP) - aplicável à administração local por força do n.º 2 do seu art.º 1.º - a mobilidade é determinada pela conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham.

Nesta conformidade, a mobilidade “podendo embora ser requerida pelo trabalhador não é ditada pelo seu particular interesse, o qual só poderá ter acolhimento se e na medida em que coincida com o interesse público, nos termos que resultam do citado artigo. A demonstração da conveniência para o interesse público na mobilidade deve, aliás, constar da fundamentação exigida pelo n.º 2 do art.º 92.º atrás mencionado”.

Acresce referir que o n.º 1 do art.º 93º da LTFP esclarece que a mobilidade reveste a forma de mobilidade na categoria, intercategorias ou intercarreiras.

Assim, conforme defendem Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar (in “Comentários à Lei geral de Trabalho em Funções Públicas”, 1º volume/Artigos 1º a 240º, pág.349 e seguintes), em anotação a este normativo:

“No presente artigo enunciam-se as duas modalidades que a mobilidade pode assumir, podendo consistir numa mobilidade na categoria ou intercarreiras ou categorias.

Na primeira das modalidades - mobilidade na categoria -, o trabalhador continua a exercer as funções próprias da sua categoria noutra ou no mesmo órgão ou serviço, mantendo ou não a actividade aí exercida, o que significa que continua a executar o conteúdo funcional da sua categoria, embora o faça noutra local de trabalho, pertencente ou não ao mesmo serviço, ou no exercício de uma actividade diferente aquela que vinha aí exercendo (v.g. o técnico superior jurista que está no departamento de obras e passa a exercer a sua actividade, no mesmo ou noutra órgão, no departamento de contra-ordenações).(...)

Na mobilidade intercarreiras, o trabalhador passa a exercer funções diferentes das que correspondem ao conteúdo funcional da categoria e carreira em que está provido, pelo que se está perante uma mobilidade funcional vertical, em que o trabalhador é chamado a exercer funções que não integram nem são afins ou funcionalmente ligadas às da sua carreira e categoria, antes se tratando de funções próprias de uma carreira diferente, que faz apelo a um grau de complexidade funcional igual ou diferente.

Na mobilidade intercategorias também se está perante uma mobilidade funcional vertical, embora já não se possa dizer que o trabalhador passa a executar funções que integram o conteúdo funcional de outra carreira. Na verdade, na mobilidade intercategorias o trabalhador mantém-se a exercer as funções que são próprias da carreira em que está provido, passando apenas a executar as funções que são específicas de uma determinada categoria dessa mesma carreira, sejam elas de uma categoria superior ou inferior.

Só pode, como tal, haver mobilidade intercategorias quando a respectiva carreira seja pluricategorial e, portanto, a cada categoria corresponda um conteúdo funcional diferente, o que, aliás, é pressuposto de uma carreira pluricategorial (...)

Com interesse relativamente às questões aqui suscitadas importa referir que **a mobilidade intercarreiras ou categorias depende da titularidade de habilitação adequada**, sendo que no tocante aos coordenadores técnicos,

encarregados operacionais e encarregados gerais operacionais terá de se verificar a regra de densidade prevista no artigo 88.º da LTFP.” (sublinhados nossos)

Aliás, nesse sentido rege o n.º 4 do art.º 93º da LTFP, podendo ainda consultar-se as FAQ’s da DGAEP relativas à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas/Mobilidade², com o seguinte teor:

“2. Na mobilidade intercarreiras ou intercategorias é exigível que o trabalhador seja titular das habilitações adequadas?”

Sim. A mobilidade intercarreiras/categorias depende da titularidade de habilitação adequada do trabalhador e não pode modificar substancialmente a sua posição.”

No entanto, relativamente à possibilidade de aplicação às carreiras de regime especial das regras da mobilidade intercarreiras e intercategorias, na Reunião de Coordenação Jurídica realizada no passado dia 10 de maio, concluiu-se no sentido de solicitar à DGAEP esclarecimento acerca desta matéria, tendo em atenção a necessidade de se encontrar um entendimento que seja aplicável a toda a administração pública, o qual será divulgado logo que nos seja dado a conhecer.

Em conclusão

1. O estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local é um regime especial, constituído por regras específicas adaptadas à particularidade das funções que lhes são cometidas.
2. Assim, a carreira de bombeiro sapador detém a estrutura, a escala salarial e o conteúdo funcional descritos nos anexo I e II ao DL n.º 106/2002, que são distintos dos da carreira de bombeiro municipal.
3. Estamos perante uma carreira não revista, isto é, uma carreira vertical em que o ingresso e o acesso se operam por concurso, verificados determinados pressupostos legais.
4. O regime constante do 32º do DL n.º 106/2002 circunscreve-se à transição para as novas escalas salariais decorrentes da entrada em vigor deste diploma, não podendo ser aplicado analogicamente a outras situações; por outro lado, nas restantes disposições transitórias constantes do Capítulo IV - nomeadamente o art.º 34º (referente à alteração dos quadros de pessoal) e o art.º 37º (relativo à salvaguarda de expectativas decorrentes de requisitos habilitacionais) - são apenas subsumíveis os casos aí contemplados, suscitados pela entrada em vigor deste Estatuto dos bombeiros profissionais da administração local.
5. Nesta conformidade, os normativos acabados de citar não podem ser aplicados à situação presente, não sendo legalmente admissível efetuar a pretendida “transição” dos atuais bombeiros municipais para a carreira de bombeiro sapador à luz das referidas disposições transitórias.
6. No que concerne à possibilidade de aplicação às carreiras de regime especial das regras da mobilidade intercarreiras e intercategorias, na Reunião de Coordenação Jurídica realizada no passado dia 10 de maio, concluiu-se no sentido de solicitar à DGAEP esclarecimento acerca desta matéria, tendo em

atenção a necessidade de se encontrar um entendimento que seja aplicável a toda a administração pública, o qual será divulgado logo que nos seja dado a conhecer.

7. No entanto, cumpre-nos salientar que a mobilidade intercarreiras depende da titularidade de habilitação adequada, atento o disposto no n.º 4 do art.º 93.º da LTFP.

² Disponíveis em <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=45000000>.