

ASSUNTO:	Encarregado operacional. Encarregado geral operacional. Regra de densidade. Mobilidade intercategorias.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_ 7116/2023
Data:	16.06.2023

Pelo Ex.mo Senhor Presidente de Câmara Municipal, representado pela sua Interlocutora junto desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, foi solicitado parecer acerca da “*mobilidade de um encarregado operacional para encarregado geral operacional*”, tendo em consideração o seguinte:

- “1. O lugar de encarregado geral operacional, está contemplado no mapa de pessoal e orçamento;*
 - 2. O Departamento de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente, tem 3 encarregados operacionais no departamento e 29 assistentes operacionais;*
 - 3. Desses 3 encarregados operacionais, pretende este Município passar um encarregado operacional, em regime de mobilidade para encarregado geral operacional, ficando um lugar de encarregado operacional vago no mapa de pessoal.*
- De acordo com a LTFP, nº 4 do artigo 88º, os requisitos exigidos para encarregado geral operacional, é ter 3 encarregados operacionais do respetivo setor de atividade.*
- A questão que se coloca é se esta mobilidade, para encarregado geral operacional pode ser feita desta forma?”*

Cumpre, pois, informar:

|

O artigo 88.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹ estabelece:

¹ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; alterada pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto, Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto, pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, com a redação introduzida pela Declaração de Retificação n.º 28/2017, de 2 de outubro, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelo Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro.

"Artigo 88.º"

Enumeração e caracterização das carreiras gerais

1 - São gerais as carreiras de:

a) Técnico superior;

b) Assistente técnico;

c) Assistente operacional.

2 - A caracterização das carreiras gerais, em função do número e designação das categorias em que se desdobram, dos conteúdos funcionais, dos graus de complexidade funcional e do número de posições remuneratórias de cada categoria, consta do anexo à presente lei, da qual faz parte integrante.

3 - A previsão, nos mapas de pessoal, de postos de trabalho que devam ser ocupados por coordenadores técnicos da carreira de assistente técnico depende da existência de unidades orgânicas flexíveis com o nível de secção ou da necessidade de coordenar, pelo menos, 10 assistentes técnicos do respetivo setor de atividade.

4 - A previsão, nos mapas de pessoal, de postos de trabalho que devam ser ocupados por encarregados gerais operacionais da carreira de assistente operacional depende da necessidade de coordenar, pelo menos, três encarregados operacionais do respetivo setor de atividade.

5 - A previsão, nos mapas de pessoal, de postos de trabalho que devam ser ocupados por encarregados operacionais da carreira de assistente operacional depende da necessidade de coordenar, pelo menos, 10 assistentes operacionais do respetivo setor de atividade.^{2/3}

² Negritos nossos.

³ Sobre o significado da expressão "setor de atividades", constante do n.º 5 do art.º 49º da LVCR no âmbito da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR) e da legislação que a antecedeu, esta Direção de Serviços emitiu a informação que a seguir se transcreve:

"(...) Ora, sector de actividades não é carreira, mas sim o grupo de actividades em que os operários trabalham - águas, mercados e feiras, limpeza etc.

Não há, pois, sectores de actividades por profissões, mas sectores de actividades, entendendo estes como grupos de actividades em que os operários trabalham, podendo uma mesma profissão verificar-se no sector das águas e no da limpeza, por exemplo.

Analisada esta questão das regras de densidade, como questão prévia, na reunião de Coordenação Jurídica entre as Comissões de Coordenação Regional e a DGAA, em 8 e 9 de Julho de 1996, foi perfilhado o seguinte entendimento:

"Pelos presentes foi dito que por "sector de actividades" podemos considerar os serviços de água e saneamento, higiene e limpeza, obras, etc."

Assim, o sector de apoio técnico (sector da Direcção dos serviços técnicos de águas e esgotos que dá apoio às divisões pertencentes àquela direcção) não é um sector de actividades específico, como o da água, da limpeza, dos mercados, dos transportes, etc, mas trata-se de um sector de apoio que abrange, de acordo com o organigrama desses Serviços as actividades das oficinas, do parque automóvel e da manutenção preventiva geral.

O n.º 5 do art.º 49.º da LVCR dispõe o seguinte:

"5 - A previsão, nos mapas de pessoal, de postos de trabalho que devam ser ocupados por encarregados operacionais da carreira de assistente operacional depende da necessidade de coordenar, pelo menos, 10 assistentes operacionais do respetivo sector de actividade."

A lei não esclarece na realidade o que se entende por "sector de actividade".

Em anotação a este normativo, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar⁴ defendem o seguinte:

“3. A caracterização das carreiras gerais consta do Anexo I à presente lei. A carreira de técnico superior é uma carreira unicategorial, enquanto que as carreiras de assistente técnico e assistente operacional são carreiras pluricategoriais, não obstante a previsão das categorias superiores nos mapas de pessoal e o conseqüente acesso às mesmas só poder efetuar-se se estiverem preenchidas as regras de densidade previstas nos n.ºs 3, 4 e 5. O incumprimento destas regras e a conseqüente previsão no mapa de tais categorias e o preenchimento dos respectivos lugares representa, a nosso ver, a prática de actos que enfermam de anulabilidade.

4. Tenha-se presente que as regras de densidade constantes do presente artigo reportam-se menos ao número de trabalhadores providos nessa categoria e mais ao número de trabalhadores do respectivo sector de actividades, o que significa que só pode ser aberto um concurso de acesso às categorias superiores de tais carreiras quando haja um determinado número de trabalhadores no respectivo sector de actividades. Exemplificando-se, dir-se-á que para se prever no mapa e poder preencher um lugar de encarregado operacional da área funcional de canalização não basta que haja necessidade de coordenar 10 trabalhadores que sejam ou exerçam as funções de assistente técnico⁵, sendo antes necessário que estes 10 assistentes (...) estejam providos ou exerçam funções na área funcional de canalização.”

II

Por seu turno, os artigos 92.º e seguintes da LTFP regulam sobre a figura da mobilidade que constitui uma *“vicissitude modificativa da relação jurídica de emprego público”*⁶.

Assim, acerca das *“Situações de mobilidade”*, o artigo 92.º determina o seguinte:

Contudo, resulta do ali disposto que é necessário que o encarregado coordene. Coordenar implica organizar, distribuir o trabalho. O encarregado chefia um grupo de trabalho, detém um certo poder de direcção sobre uma determinada equipa.

Assim, não nos parece que baste a regra de densidade ser apenas aferida pelo número de trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional.

É ainda necessário que relativamente a um determinado grupo de trabalhadores, o encarregado seja o responsável pela coordenação do trabalho.

Nesta conformidade, a aplicação da regra de densidade tem a ver com o modelo de organização de trabalho que for adoptado pela autarquia.”

Ora, a regra de densidade constante do n.º 5 do art.º 49.º da LVCR, também se encontra prevista atualmente do n.º 5 do art.º 88º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)”, pelo que se nos afigura que a informação acabada de citar mantém atualidade e se aplica, com as devidas adaptações, ao caso presente.

⁴ In *“Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas”*, Coimbra Editora, 1º volume pág.344.

⁵ Julgamos estar perante uma *“gralha”*, pelo que onde se lê *“assistente técnico”* deverá ler-se *“assistente operacional.”*

⁶ Neste sentido, vd. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, op. cit. pág. 347.

“1 - Quando haja conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham, os trabalhadores podem ser sujeitos a mobilidade.

2 - A mobilidade é devidamente fundamentada e pode abranger:

a) Mobilidade dentro da mesma modalidade de vínculo de emprego público por tempo indeterminado ou entre ambas as modalidades;

b) Mobilidade dentro do mesmo órgão ou serviço ou entre dois órgãos ou serviços;

c) Mobilidade relativa a trabalhadores em efetividade de funções ou relativa a trabalhadores em situação de requalificação;

d) Mobilidade a tempo inteiro ou a tempo parcial.

3 - O disposto na presente lei não prejudica a existência de outros regimes de mobilidade, nomeadamente no âmbito de carreiras especiais.”

Acresce que, de acordo com o n.º 1 do artigo 93.º deste diploma, a mobilidade reveste a forma de mobilidade na categoria e de mobilidade intercarreiras ou categorias. Por seu turno, os números 3 e 4 do mesmo normativo esclarecem que a *“mobilidade intercarreiras ou categorias opera-se para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular e inerentes:*

a) A categoria superior ou inferior da mesma carreira; ou

b) A carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.

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

Na situação em análise está em causa uma mobilidade intercategorias definida por Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar⁷ como aquela em que 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 funções 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 respetiva carreira seja pluricategorial e, portanto, a cada categoria corresponda um conteúdo funcional diferente, o que, aliás, é pressuposto para a criação de uma carreira pluricategorial (...).”

⁷ Op. cit. pág. 349 e seguintes.

Ora, tal como já foi transmitido por esta Direção de Serviços, em parecer elaborado em 23.10.2015:

“As condições gerais impostas por lei para a sujeição de um trabalhador a mobilidade têm vindo a ser por nós sistematizadas da seguinte forma:

- é sempre determinada pela «conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham» (n.º 1 do art. 92.º, LTFP), pelo que, 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 artigo citado;*
- a mesma demonstração da existência de interesse público na mobilidade parece exigir que o posto de trabalho de destino do trabalhador a sujeitar a mobilidade se encontre previsto em mapa de pessoal - na medida em que é neste documento previsional que estão identificados os postos de trabalho que se consideram necessários para desenvolver as atividades, de natureza permanente ou temporária, que o empregador público tem de levar a efeito (cfr. art. 29.º LTFP).”*

Salientamos, ainda que, no caso em apreço, a mobilidade só merecerá enquadramento legal se se verificar a regra de densidade prevista no n.º 4 do artigo 88.º da LTFP. De facto, quanto às regras a que obedece a criação dos postos de trabalho que devam ser ocupados por encarregados gerais operacionais, este normativo determina que a sua previsão *“depende da necessidade de coordenar, pelo menos, três encarregados operacionais do respetivo setor de atividade.”*

Acresce referir que, do ponto de vista do trabalhador, a concretização da mobilidade depende ainda da titularidade de habilitação adequada (cf. artigo 86.º, n.º 1, alínea a) e anexo à LTFP)⁸ e não pode modificar substancialmente a sua posição⁹.

⁸ Na situação em análise, não estando em causa um ingresso, mas sim uma situação de mobilidade intercategorias, acompanhamos os Autores citados - op. cit. pág. 351 - quando referem que a *“mobilidade intercategorias ou intercarreiras só pode ocorrer quando o trabalhador a colocar em situação de mobilidade seja detentor das habilitações académicas e profissionais necessários para exercer as funções próprias da categoria ou carreira em causa, o que significa, por um lado, que só pode ser colocado nesta modalidade de mobilidade quem já possuir os requisitos para poder ingressar na respectiva categoria ou carreira através de um procedimento concursal e, por outro, que nada impede que ocorra uma mobilidade entre carreiras especiais e carreiras gerais (...)”*

⁹ Sobre a expressão *“não pode modificar substancialmente a sua posição”*, importa referir que o facto de não existir contiguidade entre os graus de complexidade da carreira de origem e da carreira de destino não constitui causa para que a mobilidade não possa verificar-se. Na verdade, por ofício de fevereiro de 2015, a Direção-Geral das Autarquias Locais transmitiu ter sido alterado o entendimento aprovado na Reunião de Coordenação Jurídica de janeiro de 2010, nos termos e com os fundamentos constantes da Informação Técnica n.º 1-000049-2015, passando a considerar-se o seguinte:

Assim, embora a mobilidade intercategorias de encarregado operacional para encarregado geral operacional tenha enquadramento legal – se se se encontrarem reunidos os requisitos legais exigidos nos artigos 92.º e 93.º da LTFP –, a verdade é que só poderá estar previsto e preenchido no mapa de pessoal um posto de trabalho de encarregado geral operacional, se se garantir o cumprimento da mencionada regra de densidade, isto é, se se verificar a necessidade de coordenar, pelo menos, três encarregados operacionais do respetivo setor de atividade (cf. n.º 4 do artigo 88.º da LTFP).

No entanto, no caso presente, resulta dos dados facultados que o *“Departamento de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente, tem 3 encarregados operacionais no departamento e 29 assistentes operacionais”*, o que significa que – partindo do pressuposto de se encontrarem previstos no mapa de pessoal da consulente –, só poderiam estar atualmente providos 2 (e não 3) postos de trabalho de encarregado operacional.

De facto, um dos encarregados operacionais só coordenará 9 (e não 10) assistentes operacionais do respetivo setor de atividade, pelo que, não se verificando o cumprimento da regra de densidade prevista no n.º 5 do artigo 88.º da LTFP, esse posto de trabalho de encarregado operacional não poderá estar ocupado.

Atentando no exposto, afigura-se-nos que fica prejudicada a apreciação do questionado.

A. Na expressão “a mobilidade entre carreiras não pode modificar substancialmente a sua posição” (artigo 93.º/4 da LTFP) consideramos, s.m.o., que o legislador não exige qualquer requisito de proximidade funcional (carreira de grau de complexidade contíguo seja ele superior ou inferior), nem pretende restritamente salvaguardar uma desvalorização do estatuto profissional do trabalhador na medida em que essa garantia o legislador regulou-a noutro preceito tornando obrigatória a aceitação do trabalhador quando esteja em causa uma carreira de grau de complexidade inferior (art. 94.º/2 da LTFP). O que está em causa é uma salvaguarda (uma não modificação) do vínculo de emprego público por tempo indeterminado e da carreira de origem do trabalhador;
B. (...).”