

Despacho:	Despacho:
Despacho: Concordo. Remeta-se a presente Informação ao Senhor Vereador com o Pelouro dos Recursos Humanos, Dr. Sampaio Pimentel. Pela Directora do DMJC, nos termos da Ordem de Serviço n.º I/36252/09/CMP, Cristina Guimarães Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica 2009.08.14	

N/Ref.ª: I/.../09/CMP

S/Ref.: I/.../09/CMP

Porto, 11 de Agosto de 2009

Autor: Maria José Macieira

Assunto: Pedido de esclarecimento pela DMRH relativamente à possibilidade de equiparação de um Oficial do Exército a funcionário da carreira técnica superior para efeitos de admissão a um concurso interno de ingresso para adjunto do Comandante do Batalhão de Sapadores Bombeiros.

I. Enquadramento Factual

Através da Informação I/.../09/CMP, de 18/6 a Ex.ma Sra. Chefe da Divisão Municipal de Selecção e Gestão de Carreiras coloca a questão de saber se é ou não possível a equiparação de um Oficial do Exército a funcionário da carreira técnica superior para efeitos de admissão ao concurso para provimento do cargo de adjunto técnico do Comandante do Batalhão de Sapadores Bombeiros.

Esta questão foi remetida ao DMJC por despacho do Ex.mo Sr. Vereador do Pelouro das Actividades Económicas e Protecção Civil, de 23/6, tendo vindo instruído com um parecer

emitido pelo Ministério da Defesa Nacional em 2006.05.26, a fls. 2 a 5, uma informação da Dra Paula Bandejas, datada de 2005.04.19, a fls. 6 e 7, um parecer da CCDRN remetido ao Município do Porto em 2005.11.18 e inserto a fls. 8 a 10 e uma nova informação da Dra Paula Bandejas de 2006.07.13, de fls. 12 a 14.

O parecer do Ministério da Defesa trata de apurar se os militares das Forças Armadas poderão ser equiparados a técnicos superiores da função pública e partindo do pressuposto da doutrina expandida no Acórdão n.º 662/99 do Tribunal Constitucional, de 7 de Dezembro de 1999 que considerou que “os militares não deixam de se integrar na mais ampla expressão de funcionalismo público” concluiu, conforme consta de fls. 4 e 5 que:

- “a) Os oficiais das Forças Armadas, após conclusão com aproveitamento do curso de formação de oficiais da Academia Militar, são titulares do grau académico de licenciatura;
- b) Os oficiais das Forças Armadas integram a função pública...;
- c) O CAP ENG LUIS MANUEL PAIS RODRIGUES detém os requisitos subjectivos exigidos para o recrutamento de adjunto técnico dos bombeiros profissionais da Administração Local.”

O parecer da Dra Paula Bandejas, emitido em 2005.04.19 conclui que, dado o candidato ao concurso de adjunto técnico do Comandante do Batalhão de Sapadores Bombeiros “é licenciado e se encontra integrado numa categoria para a qual é exigida a posse de uma licenciatura, desde há mais de 4 anos, pode ser opositor ao concurso referenciado em epígrafe.”

O parecer emanado pela CCDRN, em 2005.11.18 concorda com a posição já defendida anteriormente e reiterada no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República de que “As forças armadas fazem parte da Administração estadual e os militares integram a função pública, estando sujeitos, nos limites da Constituição, às regras e princípios aplicáveis, em geral, aos funcionários públicos.”

Mas acaba por concluir que “a área de recrutamento de adjunto técnico dos corpos de bombeiros é apenas e só a dos funcionários integrados na carreira técnica superior, isto é, em carreira do regime geral para cujo provimento seja exigida licenciatura.” Pelo que um oficial do exército não poderia ser opositor ao citado concurso por não estar integrado na carreira técnica superior, mas numa categoria específica da carreira militar.

O segundo parecer emitido pela Dra Paula Bandeiras em 2006.07.13 concluiu no sentido de ser superiormente definido qual o entendimento a adoptar pelo Município, em face dos pareceres de sentido contrário, por um lado o da CCDRN e por outro da Divisão Municipal de Formação e do Ministério da Defesa Nacional.

Este problema de fixação do alcance da norma do art.º 7.º, n.º 4 do DL n.º 106/2002, de 13 de Abril que estabelece o estatuto do pessoal dos bombeiros profissionais da administração local colocou-se aquando da apresentação a concurso por parte do capitão Eng. Luís Manuel Pais Rodrigues em 2006 e volta a colocar-se actualmente relativamente ao capitão Eng. Luís Martins Bispo, como melhor consta da informação a fls. 1.

De acordo com informação solicitada à DMRH, o concurso então aberto foi arquivado, tendo sido seguido o entendimento expresso pelo parecer emanado pela CCDRN.

II. Análise Jurídica

O DL n.º 106/2002, de 13 de Abril estabelece o estatuto do pessoal dos bombeiros profissionais da administração local, que engloba, quer os bombeiros municipais que desempenham funções com carácter profissionalizado e a tempo inteiro, quer os bombeiros sapadores.

A questão que se nos coloca é a de fixarmos o alcance da matéria definida no n.º 4 do art.º 7.º que estabelece “O recrutamento para os cargos de adjunto técnico dos corpos de bombeiros profissionais é feito por concurso, de entre os funcionários da carreira técnica superior e com experiência de, pelo menos, quatro anos na mesma.”

Esta situação já se colocou, pelo que nos é dado saber em 2005, aquando do anterior concurso de provimento do cargo de adjunto técnico e foi então admitido o único candidato a concurso, o Cap. Eng. Luís Manuel Pais Rodrigues. Tal procedimento concursal foi, então arquivado, tendo os Serviços adoptado a posição expressa no parecer da CCDRN, ou seja, que um capitão do exército não integra a carreira técnica superior.

Conforme resulta da análise dos pareceres emitidos anteriormente sobre esta matéria podemos dar como assente, pois ambas as posições o aceitam, que “As Forças Armadas fazem parte da administração estadual e os militares integram a função pública, estando sujeitos, nos limites da Constituição, às regras e princípios aplicáveis, em geral, aos funcionários públicos” – cfr. fls. 3, 8 e 9 verso.

Apesar da alteração do enquadramento legislativo atinente aos trabalhadores que exercem funções públicas, com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro – Lei das Vinculações, Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública (LVCR) e demais legislação complementar, tal não é determinante na resolução da questão *sub júdice*.

O art.º 2.º da LVCR no n.º 1 consagra que esta lei é aplicável a “todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público”, mas o n.º 3 vem excluir do âmbito de aplicação subjectiva da norma os “militares da Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, cujos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações constam de leis especiais.”

O regime de carreiras é tratado no art.º 39.º e seguintes da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Tal como já acontecia anteriormente, não encontramos uma definição de carreira, mas apenas a referência a carreiras gerais e especiais, unicategoriais e pluricategoriais. Tanto mais que foi expressamente revogado o art.º 4.º do DL n.º 248/85, de 15 de Julho, pelo que temos de presumir que o legislador entendeu ser a carreira um conceito doutrinal, eximindo-se de formular a respectiva definição.

Também resulta claro que o legislador, dada a amplitude da área de recrutamento para os concursos de acesso, optou por um sistema de emprego, em que a noção de carreira é esbatida, ganhando preponderância o posto de trabalho – vide art.º 52.º, sendo cada categoria das carreiras pluricategoriais configurada como um posto de trabalho, independentemente do posto a que correspondam as demais categorias da respectiva carreira. Daí terem acabado as dotações globais por carreira.

O art.º 41.º n.º 2 diz que “São especiais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respectivas actividades.”

O art.º 49.º estabelece que no n.º 1, al. a) que a carreira de técnico superior é uma carreira geral, estando o respectivo conteúdo funcional definido no anexo ao n.º 2 do mesmo artigo. Trata-se de “Funções consultivas, de estudo, planeamento, avaliação e aplicação de métodos e processos de natureza técnica e ou científica, que fundamentam ou preparam a decisão. Elaboração, autonomamente ou em grupo, de pareceres e projectos, com diversos graus de complexidade, e execução de outras actividades de apoio geral ou especializado nas áreas de actuação comuns, instrumentais ou operativas dos órgãos ou serviços. Funções exercidas com responsabilidade e autonomia técnica, ainda que com enquadramento superior qualificado. Representação do órgão ou serviço em assuntos da sua especialidade, tomando opções de índole técnica, enquadradas por directivas ou orientações superiores.”

Ora, no caso em análise, a determinação pelo DL 106/2002, de 13 de Abril da área de recrutamento para adjunto técnico do comandante de Sapadores Bombeiros é muito restritiva, ao indicar expressamente “... de entre funcionários da carreira técnica superior e com experiência de, pelo menos, quatro anos na mesma.”

Já o art.º 51.º da LVCR contém uma formulação muito mais abrangente, permitindo até no n.º 2 a substituição da habilitação exigida por formação ou experiência profissionais.

Analisemos agora no Estatuto dos Militares das Forças Armadas, constante do DL n.º 236/99, de 25 de Junho, com as sucessivas alterações que têm sido publicadas.

O art.º 128.º do Estatuto dos Militares no seu n.º 1 estabelece que “Os militares agrupam-se por ordem decrescente de hierarquia nas seguintes categorias:

- a) Oficiais,
- b) Sargentos,
- c) Praças.”

O n.º 3 deste mesmo artigo refere que “O posto é a aposição que, na respectiva categoria, o militar ocupa no âmbito da carreira militar fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções.”

E o n.º 4 indica que as categorias, subcategorias e postos constam do anexo I daquele Estatuto, dele fazendo parte integrante. Analisado aquele anexo concluímos que o posto de capitão pertence à subcategoria dos capitães integrada na categoria dos oficiais.

O art.º 129.º do citado Estatuto dos Militares determina que para ingresso na categoria de oficiais é exigida:

- a) Licenciatura em Ciências Militares;
- b) Licenciatura ou equivalente, complementada por curso, tirocínio ou estágio para os militares admitidos por concurso;
- c) Curso de oficiais com nível de bacharelato;
- d) Bacharelato ou equivalente para militares admitidos por concurso.

O n.º 2 do mesmo artigo consigna que “A categoria de oficiais cuja formação base é uma licenciatura ou equivalente destina-se ao exercício de funções de comando, direcção ou chefia, estado maior e execução que requeiram elevado grau de conhecimentos de natureza científico-técnica e de qualificação.”

Acresce aqui que de acordo com o n.º 1 o art.º 18.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE), “Sem prejuízo da revisão que deva ter lugar nos termos legalmente previstos, mantêm-se as carreiras que ainda não tenham sido objecto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, designadamente as do regime especial e os corpos especiais...”.

O DL n.º 106/2002, de 13 de Abril que entrou em vigor no dia 1 de Maio do mesmo ano, estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local e no art.º 2.º manda aplicar a legislação em vigor para o pessoal da administração e demais legislação em tudo o que não esteja especialmente regulado naquele diploma.

Da leitura conjugado do art.º 3.º, n.º 2 e do art.º 5.º resulta que os bombeiros profissionais são corpos especiais de funcionários especializados em protecção civil e integrados nos quadros

de pessoal das câmaras municipais e cujo conteúdo funcional está consagrado no anexo I ao DL n.º 106/2002, de 13 de Abril.

Os corpos de bombeiros são, atento o estabelecido no art.º 6.º, compostos por dois quadros, um quadro de comando e um quadro activo.

E o art.º 7.º, n.º 4 estabelece que “O recrutamento para os cargos de adjunto técnico dos corpos de bombeiros profissionais é feito, por concurso, de entre funcionários da carreira técnica superior e com experiência de, pelo menos quatro anos, na mesma.”

Toda a nossa exposição até aqui visa determinar se, em face do enquadramento atrás descrito, poderemos considerar um capitão das Forças Armadas equiparado a técnico superior, para efeitos de concurso de selecção para adjunto técnico do Comandante dos Bombeiros Sapadores do Porto.

Como já reiteramos anteriormente, “As Forças Armadas integram-se na Administração directa do estado, através do Ministério da Defesa Nacional. Deste modo parece indiscutível que os militares sejam verdadeiros funcionários públicos, no sentido de profissionais de administração Pública, vinculados a esta por uma relação jurídica de emprego público disciplinada pelo direito administrativo.”¹

Defende o mesmo autor que entendida a função pública como “actividade desenvolvida pelos órgãos e agentes das pessoas colectivas de direito público – Estado, exercem uma actividade no sentido de assegurar a satisfação de uma necessidade colectiva, como seja a defesa nacional, integrando-se a sua acção no conceito de função pública.”

A interpretação literal do conteúdo do n.º 4 do art.º 7.º do DL n.º 106/2002, de 13 de Abril parece-nos a mais consentânea com o estabelecido no art.º 9.º, n.º 3 do Código Civil, em como “Na fixação do sentido e alcance da lei, o interprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”

¹ José Manuel Sardinha - “As Forças Armadas e as Autarquias Locais na ordem jurídica portuguesa”, Coimbra, 1991, pág. 25.

O legislador poderia ter usado uma formulação mais abrangente como fez com o actual estatuto do Pessoal Dirigente, consignado na Lei 2/2004, de 15 de Janeiro, aplicável à administração local por força do DL n.º 93/2004, de 20 de Abril, em que temos uma norma de equiparação no art.º 20.º que estabelece na redacção introduzida pela Lei 51/2005, de 30 de Agosto no n.º 1 que “Os titulares dos cargos de direcção intermédia são recrutados ... de entre os funcionários licenciados dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direcção, coordenação e controlo e reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, carreiras, cargos ou categorias para cujo provimento seja exigível uma licenciatura...”.

O antecedente estatuto do pessoal dirigente, consignado no DL n.º 49/99, de 22 de Junho, e aplicável à administração local por força dos DL n.º 514/99, de 24 de Novembro, muito embora no art.º 4.º, n.º 1 exigisse que os concorrentes reunissem cumulativamente licenciatura, integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior e os seis ou quatro anos de experiência, no n.º 5 do mesmo artigo equiparava ao grupo do pessoal técnico superior o pessoal das Forças Armadas e das forças de segurança integrado em carreiras para cujo ingresso fosse exigível a posse de licenciatura.

É neste quadro legislativo que foi publicado o DL n.º 106/2002, de 13 de Abril, e como lei especial que é, traduzindo uma opção legislativa restritiva da área de recrutamento para adjunto técnico, não nos parece susceptível de uma interpretação correctiva que permitisse alargar o seu âmbito.

Muito embora não possamos deixar de ser sensíveis ao argumento de que tratando-se os bombeiros de corpos especiais, bem como as Forças Armadas, sendo indiscutível a existência de inúmeras afinidades entre ambos os corpos especiais, podendo até defender-se que haveria todo o interesse em aproveitar os conhecimentos técnicos e sinergias resultantes da carreira militar para a assessoria técnica aos corpos de bombeiros profissionais, tal não foi entendido pelo legislador.

Também é compreensível que um militar com formação em ciências militares ou equivalente seja mais apto que um técnico de gestão, economia ou direito para exercer as funções de adjunto dos corpos de bombeiros profissionais, mas tal não pode sobrepor-se à letra da lei.

Ao contrário do que acontece em outras leis especiais, aqui temos uma restrição explícita na área de recrutamento, a que teremos de atender. Ao limitar o recrutamento para adjunto técnico do corpo de bombeiros aos funcionários da carreira técnica superior, o legislador pretendeu dizer aquilo que resulta claramente da formulação do preceito legal, pelo que não nos parece adequado, até atendendo a que o Município já anteriormente arquivou um procedimento concursal precisamente com esse fundamento, fazer outra interpretação e propor outro alcance ao normativo legal.

Acresce que a LVCR não é aplicável aos militares, conforme já expusemos atrás, por força da exclusão expressa do n.º 3 do art.º 2.º, e de acordo com o estatuído no art.º 18.º da Lei 64-A/2007, de 31 de Dezembro “Sem prejuízo da revisão que deva ter lugar nos termos legalmente previstos, mantêm-se as carreiras que ainda não tenham sido objecto de extinção, revisão ou decisão de subsistência, designadamente as de regime especial e os corpos especiais...”. Pensamos que, com a necessária revisão, esta e outras questões ficarão sanadas.

Poderemos ainda aduzir o argumento a contrario do parecer da PGR, de 26-06-2002², que na conclusão 4.ª admite a reclassificação de um militar para a carreira técnica superior da função pública, “desde que se verifiquem os requisitos subjectivos – licenciatura, e os pressupostos objectivos – interesse para o serviço e concordância dos serviços de origem”. Ora se era possível a reclassificação é porque não se vislumbrava qualquer equiparação, pois a existir, tornaria a reclassificação despicienda.

Posto tudo isto, é nosso entendimento que, um oficial do exército, não integra a área de recrutamento para adjunto técnico dos corpos de bombeiros profissionais, porque, apesar de ser considerado funcionário público, não está integrado na carreira técnica superior.

E o n.º 4 do art.º 7.º do DL n.º 106/2002, de 13 de Abril restringe aos funcionários integrados na carreira técnica superior, e só a esses, a possibilidade de acederem ao cargo de adjunto técnico.

² Parecer do Conselho Consultivo da PGR homologado em 26-06-2002, Parecer P00032002.

III. Conclusão

Posto tudo isto e atendendo a tudo o atrás exposto:

1. É nosso entendimento que resulta do n.º 4 do do art.º 7.º do DL n.º 106/2002, de 13 de Abril que a área de recrutamento para adjunto técnico dos corpos de bombeiros é unicamente a dos funcionários integrados na carreira técnica superior.
2. O legislador ao usar especificamente aquela expressão pretendeu restringir a área de recrutamento apenas àquela carreira, pois poderia ter adoptado outra formulação mais inclusiva e abrangente, como por exemplo a que resulta do estatuto do pessoal dirigente.
3. Pelo que fazendo *jus* às regras de interpretação, temos de concluir que o legislador consagrou a solução que reputou mais acertada e se exprimiu correctamente, conforme resulta do art.º 9.º, n.º 3 do Código Civil.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

A Jurista,

(Maria José Macieira)