

PARECER JURÍDICO N.º 40 / CCDR-LVT / 2011

Validade • Válido

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

- *O Município abriu um concurso interno de acesso geral para um lugar da categoria de Fiscal de Obras, que qualifica como carreira subsistente, na modalidade de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, através de Aviso publicado no Diário da República.*
- *A carreira de fiscal de obras, de acordo com a informação da autarquia, é uma carreira subsistente, não tendo ainda sido revista.*
- *Ora, o que a Câmara Municipal pretende saber é se estamos perante a abertura de um procedimento concursal para uma categoria de acesso ou não, pois dependendo da resposta, o referido concurso, atento o disposto no n.º 11, do art. 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (adiante LOE 2011), terá de ser suspenso.*

(Gestão dos recursos humanos; Recrutamento e concursos)

PARECER

A carreira de fiscal de obras encontra-se regulamentada na alínea b), do n.º 1, do art. 10.º do [Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro](#), diploma que estabelece as regras sobre o ingresso, acesso e progressão nas carreiras e categorias de regime geral, bem como as respectivas escalas salariais.

Ao abrigo do disposto da referida norma, o fiscal de obras, integra-se no grupo de pessoal auxiliar.

O seu recrutamento faz-se de entre operários qualificados e semiquilificados da respetiva área funcional habilitados com a escolaridade obrigatória e com, pelo menos, quatro anos de prática profissional.

O Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro foi adaptado às autarquias locais, pelo [Decreto-Lei n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro](#).

Todavia, este diploma não estabelece qualquer regulamentação específica para a carreira de fiscal de obras, encontrando-se no Anexo II a única referência a esta carreira.

De acordo com este anexo o fiscal de obras faz parte do grupo de pessoal auxiliar, a categoria é a de fiscal de obras, com diferentes escalões remuneratórios.

Sucede que, entretanto, foram aprovados os seguintes diplomas: a [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro](#) e o [Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho](#), que reviram, entre outras matérias, as carreiras dos trabalhadores que exercem funções públicas.

No que concerne à transição dos que se encontravam na carreira de fiscal de obras, constata-se, depois de analisado o Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho, que esta carreira não foi objeto de revisão, não se encontrando no elenco de categorias revistas, nem das categorias subsistentes.

A DGAEP, nas FAQ'S relativas às listas de transição, no caso de carreiras, categorias ou funções não revistas, disponíveis em www.dgap.gov.pt, relativamente à matéria em análise, adota o seguinte entendimento:

" 9. O que fazer quando a carreira, categoria, ou função não se encontre prevista nos anexos ao Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho?

Em primeiro lugar, deverá verificar-se a aplicabilidade do disposto no n.º 2, alíneas a) e b) dos artigos 95.º a 100.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, conforme o tipo de carreira, categoria ou função em causa, e apresentar, sendo o caso, proposta de homologação nos termos previstos no n.º 4 dos mesmos artigos, prévia à lista nominativa.

Só no caso de fundamentada a não aplicabilidade do disposto naquelas normas se deverá considerar a situação como de carreira não revista."

Este entendimento é também o que resulta da alínea b), do n.º 2, conjugado com o n.º 4 do art. 99.º da Lei n.º 12-A/2008, que transcrevemos:

PARECER JURÍDICO N.º 40 / CCDR-LVT / 2011

*"Artigo 99.º"**Transição para a categoria de encarregado operacional*

1-....

2- *Transitam ainda para a categoria de encarregado operacional da carreira geral de assistente operacional os actuais trabalhadores que:*

a)...

b) *Não sendo titulares de categorias, o grau de complexidade funcional e o conteúdo funcional das funções que exercem sejam idênticos aos daquela categoria.*

3- ...

4 — *As transições referidas no n.º 2 carecem de homologação do membro do Governo respectivo e do responsável pela Administração Pública, prévia à lista nominativa referida no artigo 109.º*

Ao abrigo do disposto no art. 17º do [Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Fevereiro](#), as transições referidas nos n.ºs 2 dos arts. 95.º a 100.º da Lei n.º 12-A/2008 (LVCR), de 27 de Fevereiro, carecem de homologação do órgão executivo respectivo, prévia à lista nominativa referida no art. 109.º da mesma lei.

Não se inserindo a carreira de fiscal de obras, nas alíneas a) dos n.ºs 2 dos arts. 95º a 100º da LVCR, haveria que ser apresentada, ao executivo da autarquia, proposta de homologação, prévia à lista nominativa, no sentido de fazer operar a transição para categoria de carreira geral com idêntico grau de complexidade funcional e conteúdo funcional idêntico ao da referida carreira.

Nestes termos, não tendo sido apresentada nenhuma proposta de homologação, a carreira de fiscal de obras é, em nosso entender, uma carreira não revista.

Nestes termos, são-lhe aplicáveis, no que respeita ao recrutamento as normas constantes do [Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho](#)¹, diploma que regula o concurso como forma de recrutamento e seleção de pessoal para quadros da Administração Pública, bem como os princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer.

O mesmo entendimento foi adotado na Reunião de Coordenação Jurídica, de 27 de Janeiro de 2010 – Soluções Interpretativas Uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local, em 30 de Junho de 2010, senão vejamos,

"2. Qual é o regime jurídico aplicável ao processo de recrutamento de trabalhadores para as carreiras não revistas, designadamente de informática?"

Solução interpretativa: Ao processo de recrutamento de trabalhadores para as carreiras não revistas aplicam-se as disposições normativas que eram aplicáveis em 31 de Dezembro de 2008, designadamente o Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, bem como o disposto no artigo 54.º/1/d) da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e no artigo 28.º/11 da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, com as necessárias adaptações.

Fundamentação: Nos termos do disposto no artigo 21.º/1/b)/ii)/iii) da Lei do Orçamento do Estado para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril), as carreiras em causa regem-se pelas disposições normativas aplicáveis em 31 de Dezembro de 2008, com as alterações decorrentes dos artigos 46.º a 48.º, 74.º, 75.º e 113.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, sendo ainda aplicável aos procedimentos concursais o disposto no artigo 54.º/1/d) da Lei n.º 12-A/2008 e no artigo 28.º/11 da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro."

Sendo certo que, o n.º 1 do art. 35.º da [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro](#), prevê que as carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência se mantêm.

Em face do exposto, vejamos então a diferença entre concurso externo e interno e entre concurso de ingresso e de acesso:

1. Quanto à origem:

- a) Externo: concurso aberto a todos os indivíduos que reúnam os requisitos legalmente exigidos, independentemente de estarem ou não vinculados a serviços e organismos da administração central, administração local e à administração regional, bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos;

¹ Cujos arts. 25.º e 26.º foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho.

PARECER JURÍDICO N.º 40 / CCDR-LVT / 2011

- b) Interno: concurso apenas aberto a funcionários ou agentes que, a qualquer título, exerçam funções correspondentes a necessidades permanentes há mais de um ano nos serviços e organismos da administração central, administração local e à administração regional, bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos;
- I. Concurso interno de acesso geral: quando aberto a todos os funcionários, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam;
 - II. Concurso interno de acesso limitado: quando se destine apenas a funcionários pertencentes ao serviço ou quadro único para o qual é aberto o concurso;
 - III. Concurso interno de acesso misto: quando se prevejam duas quotas destinadas, respetivamente, a funcionários pertencentes ao serviço ou quadro único para o qual o concurso é aberto e a funcionários que a ele não pertençam.
2. Quanto à natureza das vagas:
- a) Ingresso: concurso que visa o preenchimento de lugares das categorias base de uma determinada carreira;
 - b) Acesso: concurso que visa o preenchimento das categorias intermédias e de topo das respectivas carreiras.

Cumpra ainda, por uma questão de exposição, precisar os conceitos de carreira e de categoria:

- a) Carreira: conjunto hierarquizado de categorias, às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional (*ex vide* n.º 1, do art. 4.º do [Decreto-lei n.º 248/85, de 15 de Julho](#));
- b) Categoria: posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública (cfr. n.º 2, do art. 4.º do Decreto-lei n.º 248/85, de 15 de Julho).

Atento o exposto, verifica-se que a dicotomia quanto à natureza das vagas, opera no interior de uma carreira e refere-se às categorias por que se desenvolve uma carreira:

- a) A categoria de ingresso (de entrada) é a categoria base, cujos lugares são normalmente preenchidos através de admissão;
- b) As categorias de acesso são as restantes ou seja, as intermédias e a de topo de uma carreira, que são preenchidas nas carreiras verticais por meio de promoção (que é a mudança para a categoria seguinte da respetiva carreira e opera-se para escalão a que corresponda remuneração base imediatamente superior) e nas carreiras horizontais por meio de progressão (que não carece de concurso, faz-se pela mudança de escalão na mesma categoria, constando o número de escalões em cada categoria ou carreira horizontal, bem como os módulos de tempo e mérito necessários, de diploma legal)².

Nestes termos, pode concluir-se que a carreira de fiscal de obras é uma categoria unicategorial, existindo apenas uma categoria a de fiscal de obras, com diferentes escalões remuneratórios (cfr. Anexo do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro e Anexo II do Decreto-Lei n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro).

Pelo que, em nosso entender, sendo a carreira de fiscal de obras unicategorial – não existindo categorias intermédias – o procedimento concursal de recrutamento de pessoal não pode deixar de ser classificado como concurso de ingresso.

Acresce que, o facto de o recrutamento ter de ser realizado de entre os operários qualificados e semiquilificados da respetiva área funcional habilitados com a escolaridade obrigatória e com, pelo menos, quatro anos de prática profissional, não prejudica a sua classificação como de ingresso, já que estes são apenas requisitos específicos que os candidatos têm obrigatoriamente de possuir para se poderem candidatar ao procedimento concursal.

Concluimos, então que, visando o concurso o preenchimento de um posto de trabalho para a carreira de fiscal de obras, este classificar-se-á como de ingresso, pois esta carreira é unicategorial, sendo através deste procedimento concursal que os candidatos podem principiar esta carreira e categoria.

Ora, o n.º 11, do art. 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, o que prevê é a **suspensão de todos os procedimentos concursais ou concursos** pendentes para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das **carreiras não revistas** e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, **para as respectivas categorias de acesso, incluindo**

² Conforme Parecer n.º 13/94C, da Procuradoria Geral da República, publicado na II Série do Diário da República de 21.08.2003, os arts. 26.º, 27.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho

PARECER JURÍDICO N.º 40 / CCDD-LVT / 2011

procedimentos internos de selecção para mudança de nível ou escalão, desde que ainda não tenha havido lugar à notificação aos interessados do acto de homologação da lista de classificação ou ordenação final, ou de decisão de contratar, consoante o caso, salvo se o dirigente máximo do serviço ou entidade em causa decidir pela sua cessação.

Em face do exposto e sendo nosso entendimento que estamos perante um concurso de ingresso, não lhe é aplicável o disposto no n.º 11, do art. 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

Contudo, atenta a exposição de factos da Câmara Municipal de Alpiarça, esta classificou o procedimento concursal para o preenchimento do posto de trabalho de fiscal de obras, como de interno de acesso geral (e não como de ingresso).

Presumimos que o referido Município tenha emitido documentos, nomeadamente, o anúncio do referido concurso, onde consta a referida classificação, embora desconhecendo o teor dos mesmos, não podemos deixar de referir que estes podem apresentar alguma desconformidade ou, inclusivamente, uma ilegalidade, vícios que podem enfermar todo o procedimento concursal.

A propósito do Orçamento de Estado para 2011, cumpre ainda referir que o n.º 1 e a alínea a), do n.º 2, do art. 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, vedam a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9, do art. 19.º deste diploma legal, designadamente, as alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categorias ou postos superiores aos detidos.

CONCLUSÃO

- 1- A regulamentação da carreira de fiscal de obras consta do previsto no art. 10.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 404-98, de 18 de Dezembro.
- 2- Esta carreira, quanto a nós, é uma carreira não revista.
- 3- Não se inserindo nas alíneas a) dos n.ºs 2 dos arts. 95º a 100º da LVCR, haveria que ser apresentada, ao executivo da autarquia, proposta de homologação, prévia à lista nominativa, no sentido de fazer operar a transição para categoria de carreira geral com idêntico grau de complexidade funcional e conteúdo funcional idêntico ao de fiscal de obras.
- 4- Assim, são aplicáveis a esta carreira as normas constantes designadamente, nos Decretos-Lei n.ºs 204/98, de 11 de Julho, 404-A/98, de 18 de Dezembro e 412-A/98, de 30 de Dezembro.
- 5- Esta carreira tem apenas uma categoria, ou seja, é unicategorial.
- 6- O recrutamento faz-se de entre operários qualificados e semiqualificados da respetiva área funcional habilitados com a escolaridade obrigatória e com, pelo menos, quatro anos de prática profissional.
- 7- Mas a existência destes requisitos não impede que o procedimento concursal, a adotar para o recrutamento para o preenchimento de postos de trabalho na carreira de fiscal, seja classificado de ingresso.
- 8- Em face do exposto, não lhe é aplicável ao concurso, o disposto no n.º 11, do art. 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.
- 9- Todavia, a Câmara Municipal classificou o procedimento concursal como de interno de acesso geral, existindo aqui uma divergência que pode suscitar desconformidades ou, inclusivamente, ilegalidades, que podem enfermar todo este processo.
- 10- Acresce que, o Orçamento de Estado para 2011 veda a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9, do art. 19.º, designadamente, as alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categorias ou postos superiores aos detidos (cfr. n.º 1 e a alínea a), do n.º 2, do art. 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro).

LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro
- Decreto-Lei n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e o Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho

PARECER JURÍDICO N.º 40 / CCDR-LVT / 2011

- Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro
- Decreto-lei n.º 248/85, de 15 de Julho