



**PROVEDOR DE JUSTIÇA**  
O Provedor-Adjunto

Exm.º Senhor  
Inspetor-Geral da Autoridade de Segurança  
Alimentar e Económica  
R. Rodrigo da Fonseca, n.º 73  
1269-274 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
	S/25836/16/SC, de 27.5.2016	S-PdJ/2016/25092 – 24/11/2016
		Q/138/2016 (UT4)

*Assunto: Carreiras de inspeção. Conteúdos funcionais.*

1. A análise dos elementos remetidos por V.Ex.ª a coberto da comunicação em epígrafe, no cotejo com as demais informações prestadas pelos trabalhadores queixosos, permitiu dar por verificadas práticas de gestão do pessoal de inspeção dessa Autoridade desconformes com o regime legal. Dados os reflexos relevantes que as mesmas comportam no plano dos direitos laborais não posso deixar de solicitar a V.Ex.ª a ponderação das observações seguintes.
2. Parece inegável, em primeiro lugar, a indiferenciação das tarefas atribuídas aos trabalhadores integrados nas carreiras de inspetor-adjunto e de inspetor-superior. Com efeito, do confronto das fichas de avaliação dos trabalhadores de cada uma destas carreiras, por unidade funcional da Unidade Regional do Norte<sup>1</sup>, resulta que, na larga maioria dos casos, são idênticos os objetivos fixados a uns e outros, os quais se reportam, por isso, exatamente às mesmas funções.
3. Por exemplo, no Núcleo de Investigação e Instrução Processual é esperada de inspetores-adjuntos e de inspetores superiores<sup>2</sup> a “conclusão” da “*instrução/investigação de processos de natureza contraordenacional e criminal*” e a sua remessa para a entidade decisora. Para além dis-

<sup>1</sup> Analisadas a título exemplificativo.

<sup>2</sup> Por comodidade, referir-nos-emos aos trabalhadores integrados na carreira de inspetor superior pela designação da carreira, englobando, nesta expressão, os trabalhadores integrados em todas as categorias desta carreira: inspetor, inspetor principal, inspetor superior e inspetor superior principal.

so, é exigida idêntica celeridade e qualidade na execução de tal tarefa. Do mesmo passo, no Núcleo de Inspeção e Fiscalização da UO I – Porto, os inspetores destas duas carreiras fiscalizam agentes económicos, elaboram “*com autonomia*” “*autos de notícia e notificações nos processos crime, incluindo o seu registo e envio ao MP, bem como nos processos de contra ordenação, após as ações de fiscalização e/ou obtenção dos elementos necessários*” e prestam informação sobre denúncias e reclamações. Em todas estas tarefas são impostos a uns e outros idênticos parâmetros de desempenho.

4. Esta constatação repete-se nas demais unidades orgânicas analisadas, com exceção dos trabalhadores que – depreende-se das metas a atingir – têm a cargo a coordenação de equipas de inspeção.

5. Mais: nas queixas é relatado o cometimento a inspetores-adjuntos da responsabilidade pela coordenação de equipas que integram inspetores superiores.

6. Por outro lado, não deixa de ser sintomático da apontada indiferenciação funcional a circunstância de, nos procedimentos concursais lançados pela ASAE com vista à ocupação de postos de trabalho correspondentes a ambas as carreiras, a descrição dos respetivos conteúdos funcionais serem idênticos<sup>3</sup>.

7. A atribuição de funções idênticas a trabalhadores de carreiras diferentes, ademais de grau de complexidade funcional totalmente distinto – já que para a integração na carreira de inspetor-adjunto é exigido o 12.º ano enquanto a carreira de inspetor superior se encontra reservada a licenciados ou detentores de grau superior – é atuação que não cumpre normas básicas em matéria de estruturação de carreiras<sup>4</sup>, nos termos das quais:

- a) Os trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras (artigo 79.º, n.º 1);
- b) A cada carreira, ou a cada categoria em que se desdobre uma carreira, corresponde um conteúdo funcional legalmente descrito (artigo 80.º, n.º 1);
- c) As carreiras distinguem-se igualmente em função do grau de complexidade funcional, determinado pelo nível habilitacional exigido (artigo 86.º).

8. Estão em causa normas que a LTFP qualifica como “*normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público*” – artigo 3.º, alínea f) –, cuja observância deve ser assegu-

<sup>3</sup> Cf. Aviso n.º 2833/2014, de 21.2 (concurso dirigido ao preenchimento de 14 lugares na categoria de inspetor-adjunto, da carreira de inspetor-adjunto) e Aviso n.º 8656/2014, de 29.7 (concurso para preenchimento de 8 postos de trabalho na categoria de inspetor da carreira de inspetor superior).

<sup>4</sup> Constantes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 (LTFP).



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

rada na revisão das carreiras de regime especial e dos corpos especiais (artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 35/2014).

9. Nem se diga que, estando as carreiras de inspeção da ASAE pendentes de revisão, apenas com a conclusão desta se logrará a plena aplicação de tais normas. Mesmo o regime geral em vigor antes da introdução da nova disciplina de vinculação, de carreiras e de remunerações (pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro) contemplava normas similares: a carreira encontrava-se definida como “o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza”, estruturada “na base do princípio de adequação às funções” (artigos 4.º, n.º 1, e 3.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15.7; cf., ainda, o artigo 5.º, alínea a), e 6.º do mesmo diploma).

10. Por outro lado, o regime das carreiras de inspeção, contido no Decreto-Lei n.º 112/2001, de 6.4, previa três carreiras de inspeção, a que correspondiam requisitos habilitacionais distintos, relegando para decreto regulamentar a descrição do conteúdo funcional das carreiras adaptada aos diversos órgãos e serviços. Na estruturação destas carreiras é de notar que “entre” a carreira de inspetor-adjunto e a de inspetor superior surgia ainda, em consonância com o regime de formação académica que então vigorava, a carreira de inspetor técnico, para cujo ingresso se exigia a habilitação com curso superior adequado que não conferisse o grau de licenciatura. A interposição desta carreira tinha como consequência, por exemplo, a ausência de intercomunicabilidade entre a carreira de inspetor-adjunto e a de inspetor superior. A tabela remuneratória anexa também reflete este afastamento: o índice mais elevado da carreira de inspetor-adjunto é inferior ao primeiro índice da carreira de inspetor superior. Donde decorre que, na conformação das carreiras de inspeção que ainda hoje se aplica a essa Autoridade, nada legitima a indiferenciação funcional entre estas duas carreiras.

11. Isso mesmo é confirmado na descrição de conteúdo funcional de ambas as carreiras que estes serviços tomam como referência: o Decreto Regulamentar n.º 48/2002, de 26.11, que, como se sabe, adaptou o Decreto-Lei n.º 112/2001 às carreiras de inspeção da extinta Inspeção-Geral das Atividades Económicas, atribuía aos inspetores superiores funções distintas das que definiu como competência dos inspetores-adjuntos. Sem prejuízo de alguma indeterminação que caracteriza o elenco de tarefas de ambas as carreiras, parece

inegável o cometimento aos primeiros de funções ditas de conceção – por referência à classificação então em vigor e que constava do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 248/85 –, e aos segundos de funções de execução.

12. Como certamente compreenderá, Senhor Inspetor-Geral, é o reflexo que a atuação descrita envolve no plano dos direitos subjetivos dos trabalhadores que mais nos inquieta. Desde logo porque, nos termos do artigo 82.º, n.º 1, da LTFP, o empregador público deve procurar colocar o trabalhador no posto de trabalho mais adequado às suas aptidões e qualificação profissional, dentro da carreira e categoria a que pertence ou que serve de referencial para o exercício das suas funções, num contexto de “tutela da profissionalidade”, hoje genericamente reconhecida, e que se ancora na dimensão humana e de realização pessoal do trabalhador, consagrada na Constituição<sup>5</sup>.

13. Num segundo plano, não podemos deixar de ter em conta a colisão desta situação com o princípio da igualdade salarial, uma vez que as mesmas funções são exercidas por trabalhadores remunerados de modo substancialmente diferente. Não se ignora que este princípio admite a diferenciação remuneratória baseada em fatores como a diversa habilitação dos trabalhadores. Este argumento cede, no entanto, perante a constatação de que um conjunto significativo de inspetores-adjuntos adquiriu já o grau de licenciado, pelo que exerce hoje as mesmas funções que os inspetores superiores dotado de idênticas habilitações. Por outro lado, não pode esquecer-se que o juízo de igualdade, com a conformação que o Tribunal Constitucional lhe tem conferido, postula que, nas diferenciações admissíveis, há que curar de aferir o respeito pelo *equilíbrio* ou, noutra aceção, pela proporcionalidade da desigualdade de tratamento: não basta afirmar a fundamentação material da distinção, impondo-se igualmente ponderar se aquelas razões são suficientemente justificativas da dimensão e profundidade da diferenciação<sup>6</sup>.

14. Ora, no caso, a disparidade entre as remunerações de inspetores-adjuntos e de inspetores superiores<sup>7</sup> que executam funções exatamente idênticas dificilmente encontra arrimo suficiente na diferente habilitação de uns e de outros trabalhadores (quando exista).

---

<sup>5</sup> Vd., por todos, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12.3.2008, processo 07S4219, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>6</sup> Sobre a matéria, vd. Vitalino Canas, “Constituição *prima facie*: igualdade, proporcionalidade, confiança (aplicados ao “corte” de pensões)”, E-publica, Número 1, Janeiro de 2014 (disponível em [www.e-publica.pt](http://www.e-publica.pt)).

<sup>7</sup> O confronto entre as tabelas remuneratórias das duas carreiras permite constatar não só que, como se disse, a última posição remuneratória da carreira de inspetor-adjunto é inferior à primeira posição remuneratória da carreira de inspetor superior, como que, em geral, os índices remuneratórios da carreira de inspe-



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

### O Provedor-Adjunto

15. A lesão dos direitos laborais dos trabalhadores afetos a atividades de inspeção resulta, ainda, de uma desajustada conformação do mapa de pessoal da ASAE.

15.1. O mapa de pessoal e o posto de trabalho são, no atual regime de vínculos, um instrumento essencial no planeamento dos empregos públicos<sup>8</sup>, devendo aquele conter a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades e estes ser caracterizados em função da atribuição, competência ou atividade a cumprir, da carreira e/ou categoria de enquadramento e do respetivo perfil de competências transversais, e, em casos excecionais, do nível ou grau académico que estas pressupõem através da inserção numa área de formação académica e/ou profissional (cf. artigo 29.º, n.º 2, da LTFP). Por outro lado, nos órgãos e serviços desconcentrados, o mapa de pessoal é desdobrado em tantos mapas quantas as unidades orgânicas desconcentradas (n.º 3 do mesmo preceito).

15.2. Nesta medida, o posto de trabalho apresenta uma ligação à concreta organização da entidade empregadora, correspondendo “*ao conjunto de tarefas específicas que o trabalhador vai desempenhar (...)*”<sup>9</sup>. E é por essa razão que ele se deve caracterizar, desde logo pela ligação à atribuição, competência ou atividade do serviço que o seu ocupante se destina a cumprir.

15.3. No plano do regime de emprego público, o conceito de posto de trabalho afigura-se essencial em múltiplos aspetos. Assume natureza operativa relevante, por exemplo, no âmbito do regime de recrutamento (cf. artigos 34.º, 36.º, n.º 2, 38.º, n.º 7), do período experimental (artigo 45.º), do local de trabalho (artigo 83.º), da mobilidade interna (artigos 92.º e seguintes), do regime aplicável aos trabalhadores em caso de reorganização de serviços (artigos 245.º e seguintes) e do regresso de situação de licença ou de cedência de interesse público (artigos 281.º e 242.º, respetivamente).

16. Ora, a modelação atual do mapa de pessoal da ASAE não observa as exigências legais descritas: são identificadas três “áreas funcionais” – 1) direção, 2) Investigação, fiscalização e inspeção e 3) Jurídica e administração geral – e, por referência a cada um destas três

---

tor-adjunto correspondem a cerca de metade dos da carreira de inspetor superior, considerando a respetiva posição relativa na tabela.

<sup>8</sup> Artigo 28.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>9</sup> Cf. [http://www.dgaep.gov.pt/stap/infoPage.cfm?objid=f29db527-94ff-4abc-97d4-d6d9e8dc375a&KeepThis=true&TB\\_iframe=true&height=580&width=520](http://www.dgaep.gov.pt/stap/infoPage.cfm?objid=f29db527-94ff-4abc-97d4-d6d9e8dc375a&KeepThis=true&TB_iframe=true&height=580&width=520).

áreas, são *enumeradas* as unidades orgânicas, de um lado, e os postos de trabalho, por outro, estes últimos apenas identificados por referência às carreiras e às “habilitações literárias”. Ou seja, a distribuição dos postos de trabalho não é feita em função da atividade específica de cada unidade orgânica, mas apenas, globalmente, pelas três “áreas funcionais” gerais. Não se caracterizam os postos de trabalho nos termos determinados no artigo 29.º da LTFP, nem se procede a qualquer desdobramento “regional”.

15. Esta modelação do mapa de pessoal acaba por traduzir uma eliminação do conceito operativo de posto de trabalho e comporta dificuldades acrescidas na aplicação do regime jurídico essencial das relações de emprego público. Em especial, constitui obstáculo relevante à aplicação do regime de mobilidade interna, em especial da mobilidade intercarreiras. Com a falta da definição do número de postos de trabalho existente em cada uma das unidades orgânicas, aliada à atribuição das mesmas funções aos inspetores de carreiras distintas, a ASAE logra a atribuição de tarefas próprias de inspetores superiores a inspetores-adjuntos, sem recorrer, como é devido, à aplicação do regime da mobilidade intercarreiras, incluindo o regime remuneratório (designadamente o previsto no artigo 153.º da LTFP).

Em face do exposto, no uso da competência delegada prevista no artigo 21.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9.4, com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 17/2013, de 18.2), e tendo igualmente presente o disposto nos artigos 29.º e 34.º do mesmo Estatuto, permito-me sugerir a V.Ex.<sup>a</sup> que:

a) O mapa de pessoal da ASAE para 2017 e anos seguintes seja elaborado com observância do regime do artigo 29.º da LTFP e, em especial, contenha:

- i.* A caracterização dos postos de trabalho em função da atribuição, competência ou atividade a cumprir, de cada unidade orgânica, da carreira e/ou categoria de enquadramento e, sendo o caso, do nível ou grau académico que estas pressupõem através da inserção numa área de formação académica e/ou profissional;
- ii.* A distribuição dos postos de trabalho pelas unidades orgânicas desconcentradas;



**PROVEDOR DE JUSTIÇA**

**O Provedor-Adjunto**

b) Até à conclusão do processo legislativo de revisão das carreiras, sejam atribuídas funções distintas às diferentes carreiras de inspeção, tendo em conta, entre outros fatores, o diverso grau de complexidade funcional; e

c) Seja aplicado o regime jurídico da mobilidade intercarreiras nas situações em que estejam reunidos os respetivos requisitos.

Solicito, ainda, que seja comunicada a este órgão do Estado a posição tomada sobre a presente comunicação e as medidas adotadas.

Com os melhores cumprimentos,

O Provedor-Adjunto,

*(Henrique Antunes)*