



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 310/2001 — Processo n.º 151/2000

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório. — 1 — O Provedor de Justiça, ao abrigo do preceituado no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, veio requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas contidas nos artigos 28.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, de 24 de Fevereiro, que aprovou a orgânica da Inspeção Regional das Actividades Económicas, na sua versão originária, e 26.º, n.º 2, do mesmo diploma, na versão introduzida pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M, de 22 de Setembro, que alterou a orgânica da mesma Inspeção Regional das Actividades Económicas.

As normas em causa dispõem o seguinte:

«Artigo 28.º

Contagem de tempo de serviço

1 — O serviço prestado na Direcção de Serviços de Fiscalização Económica, na Direcção de Serviços de Inspeção Económica e na Inspeção Regional das Actividades Económicas será contado, para todos os efeitos legais, como prestado na IRAE.

2 — O tempo de serviço prestado na categoria que deu origem à transição conta, para todos os efeitos legais, como prestado na nova categoria e carreira.

Artigo 26.º

Transição do pessoal de inspecção

1 — O pessoal de inspecção actualmente provido na categoria de agente principal transita para a categoria de subinspector, sendo a sua integração feita em escalão correspondente ao da categoria anterior, considerando a escala indiciária definida no mapa II do anexo I ao presente diploma ou, caso não se verifique correspondência de índice, em escalão a que corresponda o índice superior mais aproximado na estrutura da categoria para que se processa a transição.

2 — Ao pessoal transitado nos termos do número anterior é contado, para todos os efeitos legais, incluindo a progressão e a promoção na carreira respectiva, o tempo de serviço prestado na categoria de que transitam.»

2 — O requerente questiona a constitucionalidade das normas indicadas, por violação do princípio da igualdade, constante do artigo 13.º da Constituição. Indica o Provedor de Justiça que, ao efectuar-se a transição do pessoal das carreiras do quadro da anterior Direcção Regional do Comércio e Indústria para a referida Inspeção Regional, se procedeu à unificação das categorias de chefe de brigada e de agente fiscal de 1.ª classe na categoria de agente principal da nova carreira de inspecção (nos termos do disposto nos artigos 26.º e 11.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, de acordo com o mapa II anexo a esse diploma), situação excepcional face a todas as restantes categorias existentes nas diversas carreiras extintas, nas quais se pro-

cedeu a uma «correspondência biunívoca», como se pode ver do mapa anexo ao diploma.

Por sua vez, dispondo o indicado artigo 28.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, de 24 de Fevereiro, que «o tempo de serviço prestado na categoria que deu origem à transição conta, para todos os efeitos legais, como prestado na nova categoria e carreira», considera o requerente que daí decorre que «o tempo de serviço prestado naquelas antigas categorias foi contabilizado de forma indiferenciada a todo o pessoal ingressado na nova categoria de agente principal, sem ter em conta as particularidades das categorias de onde transitaram», assim se afrontando o princípio da igualdade, na medida em que se trata «de igual forma situações manifestamente desiguais, sem que para tal se encontre justificação material bastante».

Fundamenta, assim, o seu raciocínio, após proceder à descrição funcional daquelas categorias em causa:

«15.º

Em síntese, a categoria de chefe de brigada era superior à de agente fiscal de 1.ª, estavam sujeitos a regimes de acesso diversos (mais rigorosos para os primeiros) e encontravam-se vinculados a conteúdos funcionais distintos, com atribuição de funções de chefia à primeira categoria sobre a segunda, o que se justificava, não só pela sua maior antiguidade na carreira, mas também pelas suas maiores experiência e habilitações profissionais, estas traduzidas pela posse de adequado curso de habilitação técnica e pela necessária prestação de provas específicas de conhecimentos para provimento no lugar.

16.º

Plasmado no artigo 13.º da lei fundamental, como princípio estruturante do sistema constitucional, o princípio da igualdade traduz, na sua dimensão de proibição do arbítrio que aqui se invoca, a obrigação de conceder igual tratamento a situações de facto iguais e tratamento diverso de situações não idênticas.

[. . .]

19.º

Quanto ao caso em apreço, não se contesta a liberdade de conformação legislativa para proceder à reestruturação das carreiras da Administração Pública, designadamente, através da aglutinação daquelas duas antigas categorias numa só, no âmbito, aliás, da alteração da lei orgânica do organismo a que se reportam.

[. . .]

22.º

Ora, as enunciadas razões de necessidade de adaptação das carreiras às especificidades regionais, ou o alargamento das competências do Instituto, configuram um adequado fundamento para as alterações operadas na estrutura da carreira, com vista à sua adequação àqueles realidades, mas não constituem justificação material bastante para a previsão de um idêntico tratamento conferido ao pessoal proveniente das categorias de chefe de brigada e agente fiscal de 1.ª classe, no que ao regime de contagem de tempo de serviço nessas antigas categorias diz respeito.

23.º

Para além do silêncio dos diplomas quanto a tal fundamento, não se vislumbram razões materiais que, de

forma objectiva e razoável, possam sustentar a definição de um regime que confere e trata de igual forma situações substancialmente desiguais.

24.º

Ora, a contagem uniforme de tempo de serviço prestado na categoria de onde transitaram ignorou os direitos adquiridos dos antigos chefes de brigada, colocando-os numa manifesta desigualdade ante os agentes fiscais de 1.ª, sempre que a sua antiguidade naquela categoria fosse inferior à destes na sua, uma vez que para efeitos de antiguidade na nova categoria e carreira eram ultrapassados pelos colegas da antiga categoria inferior, com os consequentes reflexos na progressão na carreira.

25.º

Sendo certo que o regime previsto pelo n.º 2 do artigo 26.º, aditado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M, em substituição do previsto no artigo 28.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, não corrigiu a desigualdade gerada por este, pelo que, neste ponto, não parecem ter sido cumpridos os propósitos de dignificação e progressão na carreira de inspecção em função da aptidão e méritos profissionais, enunciados no seu preâmbulo.»

Por fim, relativamente à alteração de que a norma em causa foi entretanto alvo, introduzida pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M, de 22 de Setembro, ao proceder à transição do pessoal da carreira de agente principal para a nova categoria de subinspector, o Provedor de Justiça considera ainda:

«30.º

O regime de contagem de tempo de serviço do pessoal transitado da categoria de agente principal para a nova categoria de subinspector estabelece-se no artigo 26.º, n.º 2 (na redacção introduzida também pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M), dispondo que o tempo prestado na anterior categoria seria 'contado para todos os efeitos legais, incluindo a progressão e a promoção na carreira'.

31.º

Tomada autonomamente, esta norma estabelece um critério justo e correcto, já que todos os funcionários em causa estavam providos na mesma categoria.

32.º

A sua iniquidade resulta apenas do facto de absorver, assim se contaminando, a antiguidade estabelecida de acordo com o artigo 28.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, na sua versão originária.

33.º

Deste modo, continuam a produzir-se os efeitos nefastos da norma citada, tornando actual e pertinente a fiscalização da sua constitucionalidade.»

3 — O Presidente do Governo Regional da Madeira, na sua resposta, veio concordar com a fundamentação do pedido do Provedor de Justiça, assinalando «que não foi a melhor solução aquela de tratar de forma igual categorias inseridas num nível hierárquico dife-

rente», e que assim resultou «um tratamento legal injusto relativamente aos chefes de brigada, uma vez que a regulamentação aprovada colocou efectivamente em pé de igualdade funcionários oriundos de categorias profissionais hierarquicamente diferentes, sendo [...] a de chefe de brigada, superior à de agente fiscal de 1.ª classe. Veja-se o n.º 3 do artigo 23.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/81/M, de 31 de Março».

No tocante à alteração introduzida pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M, de 22 de Setembro, concordando também com a posição do requerente, considerou que «na medida em que na categoria de agente principal já se agregaram os antigos chefes de brigada e agentes fiscais de 1.ª classe, a regra de transição daqueles agentes principais para subinspectores abrange, inexoravelmente, os mesmos problemas de injustiça da transição anteriormente operada».

Cumprir decidir, uma vez fixada a orientação do Tribunal em plenário.

II — Fundamentação. — 4 — A questão colocada ao Tribunal prende-se com a unificação das categorias de chefe de brigada e de agente fiscal de 1.ª, aquando da transição destes funcionários para a nova IRAE.

Com efeito, e como salienta o Provedor de Justiça, aquelas categorias, regulamentadas pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 6/81/M, de 31 de Março, não só comportavam conteúdos funcionais diversos — sendo a de chefe de brigada, aliás, hierarquicamente, superior à de agente fiscal de 1.ª — como dispunham de diferentes regimes de acesso e de promoção na carreira. Ao unificar essas categorias sem atender a tais especificidades, o regime de transição previsto pelas normas em causa violou, no entender do requerente, o princípio da igualdade, porquanto, e como exemplifica, não se limitou a nivelar aqueles agentes, antes levou a que os agentes de 1.ª ultrapassassem efectivamente os chefes de brigada, sempre que a antiguidade destes na respectiva categoria fosse inferior à daqueles, ainda que fosse superior a respectiva antiguidade na carreira ou no conjunto das duas categorias unificadas.

Vejam os porquê.

Disponha-se no n.º 3 do artigo 23.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/81/M que os lugares de chefe de brigada seriam providos por promoção, mediante concurso de *prestação de provas dos agentes fiscais de 1.ª classe*, que tivessem, pelo menos, três anos de bom e efectivo serviço no cargo, e que tivessem frequentado com bom aproveitamento o curso de habilitação técnica específica previsto no artigo 35.º do mesmo diploma regional.

Já no tocante aos agentes fiscais de 1.ª classe dispunha o n.º 4 do mesmo artigo 23.º que os respectivos lugares seriam *providos* por promoção dos agentes fiscais de 2.ª, sob proposta do director de serviços, desde que tivessem, pelo menos, três anos de bom e efectivo serviço, e possuísem melhor classificação de serviço e aproveitamento na frequência do curso de habilitação previsto na alínea b) daquele referido artigo 35.º, atendendo-se sucessivamente à melhor classificação de serviço, à melhor classificação naquele curso e à maior antiguidade.

Os agentes fiscais progrediam na carreira desde a 3.ª classe até à 1.ª através da respectiva classificação de serviço e aproveitamento no curso de habilitação em causa, sob proposta do director, ou seja, sem necessidade de prestação de provas específicas, apenas dependendo a duração em cada categoria do maior ou melhor aproveitamento ou classificação de serviço, para além da antiguidade.

Os chefes de brigada eram providos nos respectivos cargos pela sua experiência e bom serviço na categoria de agente fiscal de 1.ª, por um período não inferior a três anos, pela frequência do curso de habilitações respectivo, e ainda pela prestação de provas específicas de conhecimentos.

5 — Pois bem: as normas em causa integraram aquelas duas categorias na categoria única de agente principal do novo organismo (IRAE), efectuando para tanto uma contagem uniforme do tempo de serviço prestado em cada categoria de origem, ignorando nomeadamente o facto de os chefes de brigada provirem, afinal, da categoria de agente fiscal de 1.ª classe. Ou seja, *ao considerar apenas o tempo de serviço prestado na categoria em que se encontravam à data da entrada em vigor do diploma* que regulamentou a transição — como se determina no artigo 28.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, na sua versão originária —, o legislador não teve em conta, no que aos chefes de brigada concerne, o tempo de serviço por eles prestado na anterior categoria de agente fiscal de 1.ª, que sempre era condição prévia e indispensável de acesso e promoção à sua actual posição.

Não está em causa a unificação das categorias, como também salienta o requerente, mas sim o modo como esta foi feita, ao não proceder a uma diferente contagem do tempo de serviço prestado pelos agentes consoante a categoria de origem, ou seja, na caso dos chefes de brigada, contando-se também o tempo de serviço prestado como agentes fiscais de 1.ª.

Esse ponto é também salientado na resposta da entidade recorrida, onde se demonstra — exemplificando, aliás, com outras situações de transição de pessoal diverso para novas categorias unificadas — que o legislador, em todos os restantes casos, se preocupou em distinguir ambas as categorias de origem, em termos de contagem de tempo para efeitos de promoção, constituindo a situação dos chefes de brigada uma excepção não justificada: assim, no caso da transição dos técnicos-adjuntos especialistas, técnicos-adjuntos principais e técnicos auxiliares especialistas para a nova categoria de técnico profissional especialista, bem como no caso dos primeiros e segundos-oficiais que transitaram para a categoria de assistente administrativo principal (Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro), verifica-se que, para efeitos de promoção, foi considerado, para os agentes da categoria superior, o tempo de permanência em ambas as categorias (artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 404-A/98).

6 — Como este Tribunal afirmou no Acórdão n.º 237/98 (*Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Junho de 1998), o princípio da igualdade, consignado, em geral, no artigo 13.º e, em especial, no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, não impõe apenas que a *trabalho igual, salário igual*, impondo também ao legislador a obrigação de «consagrar [...] nas carreiras da função pública para as várias categorias, a que correspondem diferentes níveis de experiência e de responsabilidade, diferenciações de níveis remuneratórios».

Ora, o que se verifica, no caso dos autos, é uma desigualdade retributiva resultante da unificação de duas categorias anteriormente distintas e hierarquizadas, na medida em que se não teve em conta o tempo de serviço total dos mesmos no âmbito das duas categorias anteriores. E isso, porquanto se mostrava anteriormente necessária a passagem por uma das categorias para efeitos da promoção à outra categoria, sendo a de chefe

de brigada hierarquicamente superior, tanto no aspecto retributivo quanto no seu conteúdo funcional, à de agente fiscal de 1.^a

Nesta conformidade, se aquela unificação de categorias, de per si, não se mostra contrária à Constituição, integrando a livre actuação conformadora do legislador, já o modo como se procedeu à mesma unificação, nos termos do disposto naquele artigo 28.º, n.º 2, na sua versão originária, ou seja, recorrendo a uma nivelção de todos os agentes que se repartiam por aquelas categorias diversas, criou situações materialmente *desigualitárias e injustas*, sem justificação racional bastante. Tais situações — repete-se — resultam do facto de os agentes fiscais de 1.^a que possuísem mais tempo de serviço na respectiva categoria do que o tempo de serviço prestado por chefes de brigada nesta última categoria poderem vir a ser integrados em escalões superiores da nova categoria unificada, auferindo assim de maior retribuição. É isto, apesar de os últimos provirem de uma categoria hierarquicamente mais elevada e possuírem um tempo de serviço *total* — ou seja, correspondente ao tempo de serviço prestado em ambas as categorias — superior ao dos primeiros.

A situação em apreço aproxima-se da que foi analisada no Acórdão n.º 409/99 (*Diário da República*, 2.^a série, de 10 de Março de 2000), onde se escreveu:

«No caso em apreço, o legislador não tomou em consideração diferenças existentes no ordenamento anterior em matéria de ordenamento das carreiras e sistema remuneratório. Desta forma, acabou por consagrar um regime transitório que inverteu o sentido da diferenciação anterior, a qual, no entanto, tinha fundamento material, e inclusivamente não contrastava com as linhas orientadoras do novo sistema, o qual visou precisamente introduzir maior grau de racionalidade e articulação na realidade até então existente.

[...]

A diferenciação introduzida no caso presente, porém, resulta directamente da lei, em termos objectivos não susceptíveis de conformação em alguma medida pelos destinatários da norma. E porque essa diferenciação, em vez de atender à realidade relevante no plano do sistema, consagra um resultado que se afasta dessa mesma realidade, as normas que a produzem violam o princípio da igualdade.

[...]

Nomeadamente, não pode encontrar-se fundamento racional para, por força da lei, uma diferença salarial, de que beneficiava funcionário colocado em categoria superior, ser convertida em diferença salarial que o coloca em plano salarial inferior ao de colegas seus com menor tempo de serviço na mesma categoria. Nessa medida, as normas pertinentes do regime de transição são inconstitucionais.»

Há, assim, que concluir pela inconstitucionalidade da norma em questão, na medida em que, no que se refere aos agentes principais, oriundos da categoria de chefe de brigada, não manda contar também o tempo de serviço prestado na categoria de agente fiscal de 1.^a

7 — O Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M, de 22 de Setembro, introduziu nova redacção ao artigo 26.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, no âmbito de nova reestruturação orgânica dos serviços da IRAE, dispondo acerca da transição do pessoal provido na categoria de agente principal para a de subinspector.

Tanto o requerente como a entidade recorrida entendem que esta norma, tomada autonomamente, não se mostra inconstitucional, mas que, na medida em que «absorve» os efeitos produzidos pela norma anterior em termos de antiguidade do pessoal que por ela fora abrangido, mantém na ordem jurídica aquela situação desigualitária, assim perpetuando a inconstitucionalidade dali resultante.

A verdade, porém, é que uma vez desaparecida do ordenamento, por via da sua declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, a norma do artigo 28.º, n.º 2, na sua versão originária, os eventuais efeitos perpetuadores da situação de inconstitucionalidade gerada pela referida norma do artigo 26.º desaparecem igualmente, de forma automática.

Assim sendo, não se justifica declarar a sua inconstitucionalidade.

III — Decisão. — Por tudo o exposto, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição, enquanto corolário do princípio da igualdade consagrado no seu artigo 13.º, da norma constante do artigo 28.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/96/M, de 24 de Fevereiro, na sua versão originária, na medida em que, no que se refere aos agentes principais, oriundos da categoria de chefe de brigada, não manda contar também o tempo de serviço prestado na categoria de agente fiscal de 1.^a;
- b) Não declarar a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 26.º, n.º 2, do mesmo diploma, na versão introduzida pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 20/97/M, de 22 de Setembro.

Lisboa, 3 de Julho de 2001. — *José de Sousa e Brito — Guilherme da Fonseca — Vítor Nunes de Almeida — Maria Fernanda Palma — Maria Helena Brito — Maria dos Prazeres Pizarro Belezza — Alberto Tavares da Costa — Bravo Serra — Messias Bento — Artur Maurício — Paulo Mota Pinto — Luís Nunes de Almeida.*

