

## PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Meritíssimo Conselheiro  
Presidente do Tribunal Constitucional

PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE: *R-3385/00 (A6)*

DATA:

### **Assunto: Igualdade - Remuneração - Autarcas**

---

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista no artigo 281.º, n.º 2, d), da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade da norma constante do artigo 7.º, n.º 1, b), da Lei 29/87, de 30 de Junho, sucessivamente alterada pelas Leis 97/89, de 15 de Dezembro, 1/91, de 10 de Janeiro, n.º 11/91 de 17 de Maio, 11/96, de 18 de Abril, 127/97, de 11 de Dezembro, 50/99, de 24 de Junho, e 86/2001, de 10 de Agosto. Entende o Provedor de Justiça violar essa norma as contidas no artigo 13.º, n.º 1, e no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, pelas razões adiante aduzidas.

#### **1.º**

A Lei 29/87, de 30 de Junho, veio, de acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, definir o Estatuto dos Eleitos Locais, abrangendo os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

#### **2.º**

No seu artigo 2.º, sob a epígrafe de *“Regime do desempenho de funções”*, distingue a citada Lei, no n.º 2 do referido preceito, entre vereadores locais em regime de meio tempo e vereadores em regime de permanência, isto é, no exercício de funções a tempo inteiro, conforme o previsto no artigo 58.º da Lei 169/99, de 18 de Setembro ).

#### **3.º**

O artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da mesma Lei, estabelece o direito que assiste aos eleitos locais de serem remunerados ou mensalmente compensados pelo exercício dos respectivos cargos.

#### **4.º**

Por sua vez, o artigo 7.º do diploma em análise vem estabelecer o regime das remunerações dos eleitos locais em regime de permanência, distinguindo, de entre estes, aqueles que exercem exclusivamente funções

autárquicas daqueles que cumulem com tais funções o exercício de outras actividades.

#### **5.º**

De acordo com a letra da alínea a), do n.º 1, do artigo 7.º, ao regime de permanência em exclusividade de funções corresponderá a totalidade da remuneração, definida em termos quantitativos no artigo 6.º do mesmo diploma.

#### **6.º**

Por sua vez, os eleitos locais em regime de permanência que não optem pelo exercício exclusivo de funções autárquicas, em virtude do desempenho de profissão liberal ou de qualquer outra actividade privada, auferirão, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, b), metade do valor base previsto na alínea a) do mesmo artigo e número.

#### **7.º**

Relativamente aos eleitos locais em regime de meio tempo, determina o artigo 8.º do diploma em análise que os mesmos perceberão metade do valor das remunerações e subsídios dos vereadores em regime de tempo inteiro, independentemente de desenvolverem ou não qualquer outra actividade pública, privada, remunerada ou gratuita, prestada de forma regular e permanente ou ocasional.

#### **8.º**

Da leitura do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), conjuntamente com o disposto no artigo 8.º da citada Lei, resulta a não distinção entre os autarcas em regime de permanência que cumulem as funções autárquicas com outras actividades e os autarcas que exercem as suas funções em regime de meio tempo.

#### **9.º**

De acordo com a solução legal hoje constante da Lei 29/87, os autarcas que desenvolvam actividade privada auferem, não obstante estarem abrangidos pelo regime de permanência, isto é, a tempo inteiro (com as obrigações e carga horária ínsitas no mesmo), o mesmo que os autarcas a tempo parcial, negligenciando o facto de os primeiros prestarem à autarquia o dobro do trabalho.

#### **10.º**

Na realidade, o próprio legislador, não obstante tal igualitarismo remuneratório, considera ser distinta a situação de um autarca em regime de permanência de funções (independentemente de o mesmo cumular ou não com a função autárquica qualquer outro tipo de actividade) ao determinar, no artigo 2.º, n.º 2, *in fine*, da Lei 29/87, que dois vereadores em regime de meio tempo correspondem a um vereador em regime de permanência (também neste sentido, o artigo 58.º, n.º 3, da Lei 169/99, de 18 de Setembro).

#### **11.º**

Deste modo, reconhece o legislador que o trabalho desenvolvido por um autarca em regime de permanência é diferente, em termos de quantidade, natureza e qualidade, da actividade prestada por um autarca em tempo parcial.

#### **12.º**

Os autarcas em regime de permanência, mas que não estão em exclusividade nessas funções, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da presente Lei, auferem metade das remunerações pagas aos que, trabalhando também a tempo inteiro, ou seja, exercendo funções autárquicas nos mesmos termos que estes, não cumulam as suas funções com qualquer actividade privada.

#### **13.º**

Não se critica esta solução, parecendo que não é só ao horário de trabalho que se deve atender para remuneração de idênticas funções, devendo o exclusivismo destas ser premiado.

#### **14.º**

Não se considera, pelo contrário, compatível com um tratamento constitucionalmente adequado destas realidades, a igual remuneração atribuída a autarcas em regime de permanência e a autarcas em meio tempo, isto quando aqueles exerçam actividade privada, apesar de desempenharem a sua actividade pública pelo dobro do tempo destes últimos.

#### **15.º**

Esta desigualdade de base torna-se mais gritante se se considerar que nada impede, sem perda de remuneração, o exercício de actividade privada pelos eleitos a meio tempo.

## **16.º**

As situações de facto, de um autarca em permanência sem exclusividade e a de um autarca em meio tempo, apenas se distinguem por um singular aspecto: o de o primeiro estar vinculado a prestar, em número de horas, o dobro do trabalho do segundo.

## **17.º**

E a esta desigualdade responde a Lei igualizando as respectivas remunerações.

## **18.º**

De acordo com o princípio da igualdade, vertido no artigo 13.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, exige-se positivamente um tratamento igual de situações de facto iguais e um tratamento diverso de situações de facto diversas.

## **19.º**

O respeito do princípio da igualdade deve ser, assim, encarado na perspectiva de uma igualdade material, em detrimento de um mero juízo de igualdade formal (cfr. Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. IV, pgs. 226-227; Canotilho, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª edição, pg. 400 )

## **20.º**

Deste modo, impõe-se que seja dado tratamento desigual a situações desiguais, mas substancial e objectivamente desiguais, ou seja, impostas pela desigualdade das circunstâncias ou pela natureza das coisas, violando-se este comando quando a solução dada pelo legislador surja como arbitrária ao tratar igualmente o que é desigual ou tratando desigualmente o que é igual (cfr. autores e loc. citados)

## **21.º**

Como corolário deste princípio estruturante do sistema constitucional, surge associado a sua concretização relativamente à retribuição do trabalho, no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Lei Fundamental,.

## **22.º**

Esta disposição, ao determinar que *“para trabalho igual, salário igual”*, se considera que a trabalho igual em quantidade (duração e intensidade), natureza (dificuldade e penosidade) e qualidade (exigências em termos de conhecimentos, prática e capacidade), deverá corresponder igual retribuição, de igual modo determina também que a trabalho desigual deverá corresponder salário distinto (cfr. Canotilho, Gomes; Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3.<sup>a</sup> edição, pg. 319).

### **23.º**

Muito embora se esteja a tratar da remuneração de titulares de órgãos públicos, aliás electivos, e não de qualquer relação laboral, crê-se aplicável à fixação da remuneração destes cargos a doutrina decorrente do princípio da igualdade.

### **24.º**

Assim, à luz do normativo constitucional invocado, tem-se que, na presente situação, os autarcas inseridos no âmbito do art.º 7.º, n.º 1, b), da Lei 29/87, estarão a auferir a mesma remuneração que os autarcas que desenvolvem trabalho diverso, desde logo no que respeita à sua quantidade.

### **25.º**

Como limite que é à liberdade de conformação do legislador, o princípio da proibição geral de arbítrio, insito na noção de igualdade constitucionalmente acolhida, determina a existência de um critério material objectivo que permita aferir da arbitrariedade das soluções acolhidas na lei, designadamente ao estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável.

### **26.º**

Face a tal, não parece razoável a equiparação estabelecida nos termos já anteriormente expostos, tendo o legislador optado por uma solução desproporcional e inadequada face à situação fáctica a regular, pondo em causa os princípios vertidos no artigo 13.º, n.º 1 e, no artigo 59.º, n.º 1, a), ambos da Constituição da República Portuguesa.

### **27.º**

É de frisar que se não contesta uma solução normativa que estabelecesse três escalões remuneratórios, assim diferenciando quem está em exclusividade dos que não adoptaram esse regime, sem necessariamente equiparar estes aos que apenas prestam metade do trabalho.

Se assim fosse, só em caso extremo de controlo de proporcionalidade podia ser suscitada a intervenção do Tribunal Constitucional. Não é essa, contudo, a situação actualmente vigente, não se submetendo à censura jurídico-constitucional uma apreciação sobre a deficiente diferenciação de regimes, mas sim sobre a sua abusiva e arbitrária igualitarização.

## **28.º**

Na realidade, da aplicação do actual normativo legal resulta que, *coeteris paribus*, um eleito local em regime de permanência, mas em exercício não exclusivo de funções, receberá exactamente o mesmo que um vereador em regime de meio tempo, resultando assim, que por ambos seja auferida igual remuneração, independentemente de os primeiros prestarem à autarquia o dobro do trabalho que os segundos prestam.

Termos em que se requer ao Tribunal Constitucional, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Lei 29/87, de 30 de Junho, por violação do princípio da igualdade, constante do artigo 13.º, n.º 1, e concretizado no artigo 59.º, n.º 1, a), da Constituição.

**O Provedor de Justiça**

**(H. Nascimento Rodrigues)**