

renção, autorizações — dirigidas ao legislador ordinário — para que este estabeleça diferenças favoráveis a certos grupos de pessoas «como forma de compensar as desigualdades de oportunidades» (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 54.º Vol., p. 417). Ao obrigar o Estado a realizar uma política nacional de protecção à deficiência, o artigo 71.º da CRP está a autorizar a criação, por via legislativa, de um «estatuto especial» do cidadão deficiente, que — correspondendo a uma «necessidade de diferenciação positiva» — o venha a compensar das desigualdades de oportunidades que marcaram a sua condição existencial. Nesta perspectiva, a norma contida no n.º 1, alínea a) do artigo 107.º do RAU integra, plenamente, tal *estatuto*. Assim sendo, a referida norma não apenas concretiza o *programa* contido no artigo 71.º da CRP, como corresponde ao cumprimento da dimensão *positiva* do princípio da igualdade.

No entanto, de nenhum destes parâmetros constitucionais, aplicáveis ao caso, se pode extrair a conclusão segundo a qual o legislador *deveria* ter tido em consideração, ao limitar o direito de denúncia do senhorio do contrato de arrendamento, não apenas a condição de *invalidez* do *inquilino*, mas também a *condição de invalidez do seu cônjuge*.

Tal conclusão se não pode extrair, antes do mais, do prescrito pelo artigo 71.º, n.º 2 da CRP. Embora aí se diga que o Estado «[se] obriga a realizar uma política nacional de «integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias», daí se não retira que tivesse o legislador o dever de considerar como *extensiva ao inquilino a situação de invalidez do seu cônjuge*. Os motivos são os mesmos que foram invocados quanto ao «direito à protecção da família»: tratando-se estes (o do artigo 71.º quanto o do artigo 64.º) de direitos que se cumprem através da adopção, por parte da lei ordinária, de políticas públicas adequadas à realização de certos fins, nunca é mecânico o modo [legislativo] da sua concretização. Ao legislador será sempre confiada a tarefa de, no desenho e consecução dessas políticas, conciliar interesses e harmonizar bens jurídicos conflitantes. Ora, já vimos que foi justamente isso que o legislador do RAU fez, ao regular como regulou os limites ao direito de denúncia do senhorio.

Por outro lado, correspondendo o valor constitucional «protecção dos deficientes» a uma forma de *discriminação positiva, autorizada* pela CRP em função da «dimensão positiva» do princípio da igualdade, o modo pelo qual o poder legislativo democrático concretiza tal autorização não pode deixar de incluir uma ampla margem de liberdade conformadora dos vários valores e interesses em presença. Por isso, também aqui nada permite concluir pela existência de um *dever constitucional*, oponível ao legislador, de estender a condição de invalidez para além dos limites literais do preceito contido na alínea a) do n.º 1 do artigo 107.º do RAU. Ora, foram justamente esses os limites que a decisão recorrida, na sua interpretação, acolheu.

Por todos estes motivos, improcedem igualmente estas últimas razões invocadas pelos recorrentes.

III — Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal *decide* não conceder provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida quanto à questão de constitucionalidade.

Custas pelo recorrente, fixadas em 20 uc de taxa de justiça.

Lisboa, 26 de Novembro de 2008. — *Maria Lúcia Amaral* — *Vitor Gomes* — *Ana Maria Guerra Martins* — *Carlos Fernandes Cadi-lha* — *Gil Galvão*.

Acórdão n.º 572/2008

Processo n.º 944/2007

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

I — Relatório

1 — Em 8 de Junho de 2005 a FENPROF — Federação Nacional de Professores declarou, por pré-aviso entregue no mesmo dia ao Ministério da Educação e ao Ministério do Trabalho e Segurança Social, greve dos professores e dos educadores de infância para os dias 20 a 23 do mesmo mês, data em que se deveriam realizar os exames do 9.º e 12.º anos de escolaridade.

Por ter em conta que a realização de tais exames configuraria, nos termos do n.º 3 do artigo 57.º da Constituição e do artigo 598.º do Código do Trabalho, uma «necessidade social impreterível» — e por não ter sido possível, *quanto à definição dos serviços mínimos indispensáveis para acorrer a tais necessidades*, nem alcançar o acordo com os representantes dos trabalhadores a que alude o n.º 1 do artigo 599.º do Código do Trabalho nem escolher o colégio arbitral a que alude o n.º 4 do mesmo artigo — o Ministério da Educação e o Ministério do Traba-

lho e Segurança Social emitiram, a 16 de Junho de 2005, um Despacho conjunto com o seguinte teor:

«Considerando a urgência de definir os serviços mínimos a assegurar em caso de greve que afecte a satisfação de necessidades sociais impreteríveis, como é o caso, por conjugação dos artigos 43.º, 73.º e 74.º da Constituição da República Portuguesa com os números 1 e 2 do artigo 698.º do Código do Trabalho [...];

Nos termos dos artigos 598.º e 599.º do Código do Trabalho, determina-se: Os serviços mínimos necessários à satisfação da necessidade social impreterível que é a realização dos Exames Nacionais do 9.º e 12.º anos, são os seguintes:

Assegurar a abertura da escola, a recepção e guarda dos enunciados e das provas de exame em condições de segurança e confidencialidade;

Assegurar a vigilância rigorosa da realização dos exames sendo, para tal, necessária a presença de dois vigilantes por sala;» (fls. 1028 dos autos)

Perante a iminência do início da greve, a FENPROF requereu então, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto e nos termos do artigo 131.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a suspensão de eficácia do Despacho conjunto, a título de decretamento provisório de providência cautelar. Após ter convalidado o requerido em [pedido de] Acção de Intimação para a Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias — e após ter procedido à audiência das partes, conforme prevê o artigo 111.º do CPTA —, o juiz de primeira instância veio a proferir sentença, absolvendo do pedido os Ministérios da Educação e do Trabalho e da Segurança Social. Fundamentos da absolvição foram, não apenas a natureza *limitada* do direito à greve, mas também o facto de ocorrer, no caso, um conflito entre este mesmo direito e o direito ao ensino; de não poder ser «cristalizado» o conceito de *necessidade social impreterível*; e de não ser desproporcionado, nem lesivo do conteúdo essencial do direito à greve, o decretamento, feito pelos Ministérios acima referidos, dos serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à necessidade social impreterível de realização dos exames do 9.º e 12.º anos.

Desta sentença recorreu a FENPROF para o Tribunal Central Administrativo Sul que, depois de ter concluído pela existência de consequências decorrentes do incumprimento dos serviços mínimos, decidiu conhecer do recurso, mantendo no entanto a decisão recorrida e reiterando a sua fundamentação.

A FENPROF recorreu então para o Supremo Tribunal Administrativo.

2 — Nas suas alegações de recurso para o Supremo Tribunal suscitou a FENPROF a inconstitucionalidade de duas normas.

Antes do mais, a da norma contida no n.º 2 do artigo 598.º do Código do Trabalho, na *interpretação* que lhe fora dada pela sentença recorrida. Alegou, com efeito, a FENPROF que tal interpretação — segundo a qual a *enumeração dos sectores afectos à satisfação das necessidades sociais impreteríveis*, constante do referido n.º 2 do artigo 598.º, *prefiguraria uma enumeração meramente exemplificativa e não taxativa*, de modo a nela se poder incluir ainda, *em certos casos*, a actividade de «ensino» — seria contrária à Constituição, por consagrar tal norma uma *restrição* a um direito fundamental (o direito à greve, consagrado no artigo 57.º da CRP), e por se não «[compadecer] a previsão do artigo 18.º, n.º 2 com a definição de tais possibilidades restritivas através da definição de conceitos indeterminados» (fls. 919 dos autos).

Depois, alegou-se ainda a inconstitucionalidade da «norma» resultante do disposições conjuntas do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 599.º do Código do Trabalho, com a interpretação que lhes fora conferida pela decisão de que se recorria. Quanto a este ponto, sustentou efectivamente a FENPROF:

«[A]o contrário do decidido no Acórdão recorrido, a regra da fixação dos serviços mínimos pelo Ministério da área laboral e pelo Ministério do sector de actividade não é a «regra geral».

O que o legislador definiu foram duas regras diferentes claramente presididas pelo princípio da imparcialidade e que são:

a) Nos casos de greves declaradas em sectores de actividade privados, quando não exista acordo na fixação dos serviços mínimos, a definição cabe ao Ministério da área laboral e ao Ministério do sector de actividade, assegurando-se por essa forma a imparcialidade uma vez que aqueles Ministérios não são parte directamente envolvida no conflito;

b) Nos casos de greves declaradas nos serviços da administração directa do Estado ou em empresas do sector empresarial do Estado, quando não exista acordo quanto aos serviços mínimos, a definição cabe ao colégio arbitral designado no âmbito do Conselho Económico e Social.

E, não é por demais recordar que estamos no âmbito do artigo 57.º, n.º 2 da Constituição e do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, razão

pela qual não é lícito ao intérprete suprir uma lacuna da lei (a de não estar ainda completa a lista dos árbitros do Conselho Económico e Social) com o recurso a uma previsão normativa que o legislador quis expressamente afastar.» (fls. 903 dos autos; itálico nosso).

Às questões de constitucionalidade, assim colocadas, respondeu o Supremo Tribunal Administrativo:

«Impõe-se (...) apreciar apenas as questões relativas à validade do Despacho conjunto do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Segurança Social que determinaram os serviços mínimos necessários à satisfação da necessidade impreterível que é a realização dos Exames Nacionais do 9.º e 12.º ano. A validade de tal Despacho conjunto, como decorre das posições das partes expostas no relatório, envolve por seu turno a apreciação de duas questões diferentes:

(i) Em primeiro lugar, a questão de saber se a realização dos exames configura uma necessidade impreterível, pois só neste caso haverá lugar à prestação de serviços mínimos;

(ii) Em segundo lugar, e apenas se a questão anterior tiver uma resposta afirmativa, saber se, perante o quadro legal vigente no momento da sua prática, e a circunstância de não haver ainda uma lista de árbitros para formar o “colégio” com competência para definir os serviços mínimo, os Ministros da Educação e do Trabalho e da Solidariedade Social tinham atribuições para definir tais serviços.

(...)

Devemos ainda ter em conta que o direito à greve é um direito dos trabalhadores constitucionalmente garantido no artigo 57.º, n.º 1 (“É garantido o direito à greve”) incluído no âmbito dos “direitos liberdades e garantias dos trabalhadores” (epígrafe do Capítulo III, do Título II — Direitos Liberdades e Garantias —), e, nessa medida, sujeito ao regime do artigo 18.º da Constituição. Assim, e como decorre do n.º 2 do referido artigo 18.º da Constituição, a lei só pode “restringir” o direito à greve “nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

Com a revisão constitucional de 1997 foi adicionado um número (agora o n.º 3) ao artigo 57.º, com a seguinte redacção:

“A lei define as condições de prestação, durante a greve, de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, bem como de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis”.

Está, como se vê, prevista na Constituição a possibilidade da lei ordinária definir as condições da prestação, durante a greve, de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis. Ou seja, mesmo que a prestação de serviços mínimos seja vista como uma “restrição” ou um constrangimento ao exercício do direito à greve, essa medida está especialmente prevista na Constituição e portanto de acordo com o regime de protecção dos direitos, liberdades e garantias previstos no artigo 18.º, 2 da Constituição.

O legislador ordinário, no seguimento do citado artigo 57.º, 3 da Constituição, e sobre a prestação dos aludidos serviços mínimos não procedeu a uma definição legal do conceito “necessidades sociais impreteríveis”. Optou por uma enumeração exemplificativa de alguns sectores, como decorre da expressão “nomeadamente” usada no n.º 2 do artigo 598.º do Código do Trabalho, que de seguida descreveu.

Deste modo, necessidades sociais impreteríveis serão todas aquelas que o n.º 2 do citado preceito enumera nas alíneas a) a i) e ainda todas as outras necessidades que, à luz dos direitos fundamentais em conflito, mereçam idêntica protecção. Os serviços mínimos destinam-se, como diz o artigo 57.º, 3 da Constituição, a “ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis”, o que implica, necessariamente, que esteja em causa a satisfação de uma necessidade de impacto social, cuja não realização acarrete prejuízos irreparáveis. Não se exige, no entanto, que estejam em causa apenas bens jurídicos ligados à vida, saúde ou integridade física dos cidadãos, dado que estão expressamente previstos sectores como os “correios” (al. a)) e o “transporte de valores monetários” (al. f)) que não se destinam a garantir tais bens. O que não pode deixar de se exigir é que os valores ou bens jurídicos a proteger com os “serviços mínimos” tenham um relevo social que justifique a sua subsistência mesmo durante uma greve.

A nosso ver o “sector” da educação não se inclui, em regra, neste tipo de bens ou direitos sociais cuja satisfação seja impreterível num concreto e determinado dia. O sacrifício da satisfação da “necessidade” social de aprender é compatível com uma greve de 5 dias.

Mas, a questão não é essa.

O bem jurídico que no presente caso foi defendido com a definição de serviços mínimos não foi esse, mas sim o interesse concreto da realização nas datas previamente designadas para o mês de Junho

dos exames nacionais do 9.º e 12.º ano. Ora, esta concreta necessidade social de realizar os exames nacionais do 9.º e 12.º ano na data previamente marcada já se nos afigura uma necessidade social cuja satisfação é impreterível.

Se é certo que as datas designadas, poderiam ter sido outras, não é menos verdade que uma vez marcadas implicaram a adaptação das vidas de muitos milhares de cidadãos a essa data (204.644 alunos no 12.º ano e 167.315 alunos do 9.º ano, diz a entidade recorrida). Um adiamento da data tinha implicações devastadoras na planificação das férias de centenas de milhares de famílias portuguesas, na planificação de um novo calendário, tendo em conta que os alunos do 12.º ano estavam em vias de ingressar no ensino superior e de apresentar a sua candidatura a tempo e horas e na preparação do novo ano lectivo.

Por outro lado, se considerarmos que a realização dos exames nas datas iniciais é uma necessidade cuja satisfação se deva qualificar como *preterível*, nada obstaria a que ao adiamento das datas dos exames, se seguisse um adiamento da greve, tornando inviável a realização dos exames — como de resto argumentou o acórdão do TCA-Sul. Para que se possa garantir a realização dos exames do 9.º e 12.º ano, em tempo oportuno quer para a planificação do novo ano escolar, quer para permitir o ingresso no ensino superior dos alunos do 12.º ano, é imperioso admitir que tal realização corresponde a uma necessidade impreterível, pois de outro modo, estaria aberta a possibilidade da greve ser marcada e desmarcada em função das datas que viessem a ser escolhidas e reescolhidas para a realização de tais exames.

Deste modo, o Despacho conjunto está em conformidade com o artigo 598.º do C. Trabalho, norma que interpretada neste sentido se conforma com o artigo 57.º, da Constituição e, nessa precisa medida, sem violação do artigo 18.º, 2 da Constituição.

(...)

E ainda:

(...)

Questão diversa é a de saber se as entidades recorridas — Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Solidariedade — tinham atribuições para definir os serviços mínimos.

As recorrentes entendem que não, pois a lei manda definir os serviços mínimos — nos casos como o presente — a um colégio arbitral —, sendo que, na altura em que foi proferido o Despacho conjunto em causa nos autos, não estavam ainda elaboradas as listas a que refere o artigo 599.º, 4 do Código do Trabalho.

Como vimos no relatório o acórdão do TCA/SUL entendeu que, na falta de instrumento de regulamentação colectiva e de acordo, o artigo 599.º continha uma regra geral conferindo aos ministérios responsáveis pela área laboral e sector de actividade o poder de definir os serviços mínimos (n.º 3).

As recorrentes insurgem-se contra este entendimento por entenderem que não se pode falar nessa regra geral, mas sim um regime que também é geral e que regula os casos em que estão em causa “serviços da administração directa do Estado”, em nome do princípio da imparcialidade.

(...)

Julgamos inaceitável uma interpretação da lei que perante a impossibilidade de constituir o colégio de árbitros infira a inexistência da obrigação de prestar serviços mínimos, mesmo que a greve afecte necessidades sociais impreteríveis. A evolução da legislação, designadamente da própria Constituição — com a introdução do n.º 3 do artigo 57.º — e a posterior publicação do Código do Trabalho — através do artigo 599.º — mostram uma clara opção pela protecção dos interesses de terceiros afectados com a greve. (...)

(...)

Assente, — como nos parece necessário para que o próprio exercício do direito à greve seja constitucionalmente adequado e equilibrado — a existência de serviços mínimos, durante a greve, para assegurar a satisfação de necessidades sociais impreteríveis, também julgamos correcta a interpretação da lei que conclua pela atribuição da competência para os definir ao Governo.

É, com efeito, essa a solução da lei para todos os demais casos, incluindo os conflitos que envolvem Administração Indirecta do Estado — art. 599.º, 3 do Código do Trabalho. Existindo uma regra atribuindo, em geral, competência ao Governo, a resolução de uma situação transitória de “vazio literal”, como a que ocorre quando não seja possível constituir o colégio de árbitros, integrando-a no regime que vigora para os demais casos, encontra um mínimo de correspondência na lei (no artigo 599.º, 3 do C. Trabalho). Esse *mínimo* de correspondência literal é, apesar de tudo, suficiente para vincar a clara posição do legislador no sentido de *não querer atribuir às associações que declararam a greve a competência para definir e decretar os serviços mínimos*, já que em nenhuma das situações previstas no artigo 599.º do C. do Trabalho lhe confere tal poder.

Por outro lado, a intervenção do Governo, na definição dos serviços mínimos, é justificada por ser essa entidade que deve *interpretar e defender* a satisfação de necessidades sociais impreteríveis. É ainda o Governo que fiscaliza o cumprimento dos serviços mínimos (art. 601.º do C. Trabalho), regra cuja razão de ser radica na circunstância de caber ao Governo a defesa dos interesses de terceiros sacrificados com a greve. Qualquer outra solução, deixaria sem defesa os interesses de terceiros prejudicados com a greve mesmo quando tais interesses fossem qualificados como “necessidades sociais impreteríveis”. Note-se que a intervenção administrativa na definição dos serviços a prestar durante a greve só existe, conforme decorre do artigo 57.º, 3, da Constituição, quando possa estar em perigo a satisfação de necessidades sociais impreteríveis. A garantia de que a controvérsia sobre a definição dos serviços mínimos tem uma solução (certeza jurídica) e de que os interesses de terceiros prejudicados com a greve — sujeitos de necessidades sociais impreteríveis — são salvaguardados, tornam “*mais acertada*” a interpretação seguida no TCA-Sul, e nessa medida é essa a interpretação que deve ser acolhida, nos termos do artigo 9.º, n.º 3 do C. Civil.

No presente caso devemos ainda ter em especial atenção que a definição dos serviços mínimos não se reveste de maleabilidade ou flexibilidade, quanto ao respectivo âmbito, pois destina-se a assegurar o serviço de exames e apenas esse. Não há, neste caso, a possibilidade de uma intervenção lesiva da “imparcialidade” na definição dos serviços mínimos, pois, não é admissível a opção pela realização de alguns exames em detrimento de outros. A realização de serviços mínimos, tinha um âmbito definido à partida (deveria ser assegurada a realização de todos os exames), impossibilitando, assim, a violação do princípio da imparcialidade, subjacente à regra do artigo 4.º do artigo 599.º do Código do Trabalho.

Finalmente, este entendimento não colide com o disposto no artigo 57.º, 2 da Constituição (como alegam os recorrentes) uma vez que neste preceito se referem os “*interesses a defender através da greve*” e não os interesses de terceiros que são *sacrificados* durante e por causa da greve. A estes últimos interesses refere-se o n.º 3 do artigo 57.º — acima transcrito — segundo o qual cabe ao legislador definir as condições de prestação de serviços mínimos. A definição pelo Governo dos serviços mínimos a prestar durante a greve está de acordo com o disposto no artigo 57.º, 3 da Constituição e nessa medida em conformidade *material* com o artigo 18.º, 2 do mesmo Diploma Fundamental (...)

3 — Desta decisão — que assim aplicou as normas cuja inconstitucionalidade havia sido antes suscitada — recorreu a FENPROF para o Tribunal Constitucional.

No recurso, interposto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, pediu a recorrente que o Tribunal sindicasse as duas normas aplicadas pelo acórdão recorrido: quer a constante do n.º 2 do artigo 598.º do Código do Trabalho, quer a resultante dos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo, ambas «na indevida interpretação que delas se fez, que viola os artigos 57.º e 18.º, n.º 2 da Constituição» (fls. 1045 dos autos)

Admitido o recurso no Tribunal Constitucional, nele apresentaram recorrente e recorrido (o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social) as suas alegações.

Sustentou a primeira, basicamente, que, face à versão aplicável ao tempo do disposto no n.º 2 do artigo 595.º do Código de Trabalho, se tornava particularmente evidente que o elenco das empresas ou estabelecimentos que se destinam à satisfação das necessidades sociais impreteríveis, constante do n.º 2 do artigo 598.º do mesmo Código, se deveria ler como um elenco fechado e taxativo e não como elenco meramente exemplificativo; e que, assim sendo, se não incluíam nunca nele as «empresas» ou «estabelecimentos» que se destinassem ao «ensino», que, como tal, não poderia vir a ser considerado como um sector de actividade ao qual fosse aplicável o conceito de «necessidade social impreterível». Sublinhou sobretudo a recorrente que, face ao disposto, à altura, no n.º 2 do artigo 595.º do Código — que, recorde-se, restringia *literalmente* a necessidade de aviso prévio de 10 dias, só aplicável às greves efectuadas em sectores de actividade susceptíveis de ser classificados como relevando de «necessidades sociais impreteríveis», «para os casos das alíneas do n.º 2 do artigo 598.º» — lhe não seria exigível a auto-qualificação da greve que declarara como relevando das tais «necessidades impreteríveis», pelo que estaria assim claramente delimitada a restrição determinada pelos artigos 57.º, n.º 3 e 18.º, n.º 2 da Constituição.

Quanto à segunda questão de constitucionalidade que fora colocada — a relativa à «norma» resultante das disposições conjuntas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 599.º do Código — voltou a recorrente, no essencial, a repetir o que já alegara perante o Supremo Tribunal Administrativo.

Por seu turno, sustentou o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, recorrido, que não deveria o Tribunal «conhecer» daqueles pontos das alegações da FENPROF que invocavam o disposto, à altura,

no n.º 2 do artigo 595.º do Código de Trabalho, por não ter sido essa a norma efectivamente aplicada pela decisão recorrida; e que, quanto ao mais, não sofria tal decisão dos vícios de inconstitucionalidade que lhe vinham assacados, por se não ter feito nela «uma interpretação excessiva da protecção do direito ao ensino quando confrontado com o exercício do direito à greve». Sobretudo, por se entender que, face à impossibilidade «absoluta e objectiva» de recorrer ao procedimento fixado no n.º 4 do artigo 599.º do Código do Trabalho — a eleição do Colégio Arbitral [competente para a definição dos serviços mínimos] — se verificaria «uma situação grave e lesiva do interesse público ao não se definirem os serviços mínimos que deviam ser assegurados para ocorrer à satisfação das necessidades sociais impreteríveis» (fls. 1153 dos autos); mas também por se entender que, dadas as circunstâncias concretas dos autos (a declaração da greve para o período de tempo em que se deveriam realizar os exames do 9.º e 10.º anos de escolaridade), se não poderia deixar de entender a actividade de ensino como relevando de uma «necessidade social impreterível» (fls. 1154 e ss.)

Cumprir apreciar e decidir.

II — Fundamentos

4 — As normas sob juízo

São duas as questões de constitucionalidade que o presente recurso coloca ao Tribunal.

Incide a primeira sobre o disposto no artigo 598.º do Código do Trabalho, mormente sobre a «norma» contida no seu n.º 2.

Sob a epígrafe «Obrigações durante a greve», determina o referido artigo 598.º:

«1 — Nas empresas ou estabelecimentos que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis ficam as associações sindicais e os trabalhadores obrigados a assegurar, durante a greve, a prestação dos serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação daquelas necessidades.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se empresas ou estabelecimentos que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis os que se integram, nomeadamente, em alguns dos seguintes sectores:

- a) Correios e telecomunicações;
- b) Serviços médicos, hospitalares e medicamentosos;
- c) Salubridade pública, incluindo a realização de funerais;
- d) Serviços de energia e minas, incluindo o abastecimento de combustíveis;
- e) Abastecimentos de águas;
- f) Bombeiros;
- g) Serviços de atendimento ao público que assegurem a satisfação de necessidades essenciais cuja prestação incumba ao Estado;
- h) Transportes, incluindo portos, aeroportos, estações de caminho-de-ferro e de camionagem, relativos a passageiros, animais e géneros alimentares deterioráveis e a bens essenciais à economia nacional, abrangendo as respectivas cargas e descargas;
- i) Transporte e segurança de valores monetários

3 — As associações sindicais e os trabalhadores ficam obrigados a prestar, durante a greve, os serviços necessários à segurança e manutenção do equipamento e instalações.»

Como decorre do relato atrás feito, a «norma» sob juízo é a decorrente do n.º 2 do artigo, na interpretação que dela fez a decisão recorrida. Entendeu o tribunal *a quo* que o elenco dos «sectores» nos quais se incluem as «empresas» ou os «estabelecimentos» que, destinando-se a assegurar a satisfação de necessidades sociais impreteríveis, obriguem os respectivos trabalhadores a assegurar, durante a greve, os «serviços mínimos necessários» para a elas ocorrer, não é um elenco *taxativo* mas meramente *exemplificativo*. Entende por seu turno a recorrente que tal interpretação contende com os limites constitucionalmente fixados para aquelas *normas que sejam restritivas de direitos, liberdades e garantias*, pelo que através dela se terão lesado, quer o direito à greve (artigo 57.º da CRP), quer os limites fixados pelo n.º 2 do artigo 18.º.

Estes mesmos fundamentos são invocados para sustentar a inconstitucionalidade da *outra norma* que se pretende que o Tribunal aprecie. Resulta ela da leitura conjunta dos n.ºs 3 e 4 do artigo 599.º do Código do Trabalho, que, sob a epígrafe «Definição de serviços mínimos», dispõem:

«3 — Na falta de um acordo até ao termo do terceiro dia posterior ao aviso prévio de greve, a definição dos serviços e dos meios referidos no número anterior é estabelecida, sem prejuízo do disposto no n.º 4, por despacho conjunto, devidamente fundamentado, do Ministro responsável pela área laboral e do Ministro responsável pelo sector de actividade.

4 — No caso de se tratar de serviços da administração directa do Estado ou de empresa que se inclua no sector empresarial do Estado, e na falta de um acordo até ao termo do terceiro dia posterior ao aviso prévio de greve, a definição dos serviços e meios referidos no n.º 2 compete a um colégio arbitral composto por três árbitros constantes das listas de árbitros previstas no artigo 570.º, nos termos previstos em legislação especial.»

No caso, fora declarada greve de trabalhadores da administração directa do Estado. Não fora porém possível — por razões não imputáveis nem ao «empregador» nem aos trabalhadores ou seus representantes — o recurso ao colégio arbitral previsto no n.º 4 do artigo 599.º. Perante tais circunstâncias, entendeu a sentença recorrida que era aplicável a *regra geral* do n.º 3, *pelo que seriam competentes para a definição dos serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação das necessidades sociais impreteríveis os Ministérios responsáveis pela área laboral e pelo sector de actividade*, não obstante se tratar de greve ocorrida em «serviços da administração directa do Estado». Entende, em contrapartida, a recorrente que tal interpretação (dos n.ºs 3 e 4 do artigo 599.º do Código de Trabalho) ofende quer o disposto no artigo 57.º quer o previsto no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

Assim, as duas questões de constitucionalidade que por intermédio deste recurso são colocadas ao Tribunal podem ser equacionadas do seguinte modo. *Face à Constituição, deve o conceito de «necessidade social impreterível»* (a que alude, como se verá já de seguida, o n.º 3 do artigo 57.º) *ser determinado pelo legislador ordinário através de um elenco fechado de «sectores» ou de «actividades»?* Caso se esteja perante uma «necessidade social impreterível»: *deve entender-se que é constitucionalmente censurável a definição pelo Governo, através dos Ministérios responsáveis, dos serviços mínimos indispensáveis para ocorrer a tal necessidade* — tratando-se de greve de trabalhadores da administração directa do Estado e não sendo possível, por motivos não imputáveis a qualquer uma das «partes» em conflito, a constituição do colégio arbitral a que alude o n.º 4 do artigo 599.º do Código do Trabalho?

Como é bom de ver — e como já foi afirmada pela decisão recorrida — as duas questões, embora distintas, estão estreitamente interligadas. A primeira é subordinante da segunda. É que só faz sentido determinar quem deve ter, face à Constituição, a competência para definir quais os serviços mínimos que são indispensáveis para assegurar as «necessidades sociais impreteríveis» se se tiver previamente resolvido a questão de saber que necessidades serão essas, ou como deve o legislador determiná-las. Significa isto que, *in casu*, só se tratará da segunda questão — relativa ao problema da competência para a definição dos serviços mínimos — se for *negativa* a resposta a dar à primeira, isto é, se se concluir que a Constituição *não* impõe ao legislador ordinário uma definição exauriente (através de um elenco fechado de actividades) do conceito de «necessidade social impreterível».

5 — O conceito de «necessidade social impreterível»

5.1 — O direito à greve (artigo 57.º da CRP) surge sistematicamente inscrito no Capítulo III do Título II da parte I da Constituição: é, pois, um *direito, liberdade e garantia dos trabalhadores*.

O Tribunal já disse por que razão assim era. Os Acórdãos n.ºs 289/92, 868/96 e 199/2005 (todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt) caracterizaram com suficiente precisão a *estrutura* deste direito fundamental, justificando por isso a sua pertença «natural» à categoria dos direitos, liberdades e garantias, categoria essa que, no sistema da CRP, aparece modulada em função da condição existencial da *pessoa, do cidadão e do trabalhador*.

Com efeito, o Tribunal disse, antes do mais, por que razão o nosso texto constitucional configura a greve como uma *liberdade* ou como um «clássico» direito de defesa. O que o artigo 57.º da CRP confere a quem trabalha é a faculdade (a liberdade) de recusa da prestação de trabalho contratualmente devida, faculdade essa cujo exercício não pode ser obstaculizado pelo Estado ou pelos poderes públicos, que têm portanto perante ela o *dever primacial de não fazer ou de não interferir* que caracteriza precisamente a estrutura típica dos «direitos, liberdades e garantias». Mas, para além disso, a *liberdade de greve* apresenta características tais que a associam com estreiteza ao princípio de *socialidade* inscrito na parte final do artigo 2.º da CRP. Não apenas por se tratar de um direito que, sendo embora de titularidade individual, é necessariamente de exercício colectivo; mas, sobretudo, pelos efeitos vinculativos que dela decorrem quanto a *privados*. Na verdade, a *liberdade de recusa da prestação de trabalho contratualmente devida* opõe-se também (e desde logo) aos próprios privados empregadores, que têm perante ela um igual dever de tolerar, ou de não obstaculizar e de não interferir.

Quer isto dizer que, ao escolher consagrar a greve como um direito, liberdade e garantia [dos trabalhadores], a Constituição escolheu também conferir ao *trabalho subordinado* aquele especial meio de defesa (que se traduz na *pressão* exercida pela recusa da prestação jusbioral) que a História mostrou ser um instrumento adequado para a afirmação dos

seus interesses. Tal significa que a CRP reconhece que em Estado de direito democrático não deixam de existir conflitos económicos e sociais; que, em tais conflitos, haverá seguramente uma *parte* mais frágil; e que tal *parte* carece de maior protecção, pela *institucionalização* de meios próprios e exclusivos de defesa que não são reconhecidos à outra «parte». Assim sendo, o direito consagrado no artigo 57.º — não deixando de apresentar a estrutura típica de uma *liberdade* ou de um clássico *direito de defesa* — tem uma *razão de ser* que o liga, estreitamente, ao princípio da *socialidade* inscrito na parte final do artigo 2.º da CRP. O direito de greve é, entre nós, um *direito, liberdade e garantia dos trabalhadores* porque a Constituição o concebeu como instrumento de realização da democracia económica e social (artigo 2.º, *in fine*), ou como meio para a realização dessa especialíssima tarefa do Estado que é a de «[p]romover (...) a igualdade real entre os portugueses (...)» (artigo 9.º, alínea d).

5.2 — Formando, nestes termos, um *direito, liberdade e garantia*, o direito de greve é limitável nos mesmos termos em que o são todos os restantes direitos que integram a categoria, ou seja, de acordo com o previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP. Assim, e desde logo, as *restrições* [ao direito] *só poderão ser efectuadas por lei* (1.º frase do n.º 2 do artigo 18.º); *nos casos expressamente autorizados pela Constituição* (2.º frase); *e para salvaguardar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos* (3.º e última frase).

Não restam dúvidas que as normas sob juízo, contidas nos artigos 598.º e 599.º do Código de Trabalho, contêm verdadeiras *restrições* ao direito de greve constitucionalmente consagrado. Por mais difícil que seja a distinção apriorística e abstracta entre *normas que restringem um direito e normas que [apenas] conformam ou condicionam o seu modo de exercício* — por ser o *distinguo*, as mais das vezes, de natureza meramente gradativa — a verdade é que, no caso, se trata inquestionavelmente de uma *restrição* ao direito. Como as normas do Código do Trabalho acima transcritas visam identificar as circunstâncias em que se exigirão dos trabalhadores o cumprimento de certas *obrigações durante a greve*, delas resulta uma indubitável «compressão» ou «amputação» do âmbito do direito fundamental que a Constituição consagrou. Como vimos, tal direito — consagrado no artigo 57.º — *faculta ao trabalhador a possibilidade de recusa de todas as prestações laborais contratualmente devidas*. Ora, é precisamente o exercício pleno dessa faculdade que as normas legais vêm, em certa medida e em certas circunstâncias, *impedir*, nisso se corporizando a «compressão» ou «restrição» do direito constitucionalmente consagrado.

A *restrição* conforma-se com as duas primeiras exigências que o n.º 2 do artigo 18.º da CRP impõe às normas que introduzem limites aos direitos: *foi definida por lei, e mediante autorização expressa da Constituição*.

Com efeito — e como o sublinha a decisão recorrida — a autorização para restringir o direito de greve consta hoje (depois da revisão constitucional de 1997) do n.º 3 do artigo 57.º da CRP. Não vale a pena colocar agora a questão de saber se tal autorização já *existiria* antes, ainda que de forma implícita; o problema é, para o que aqui nos interessa, de abordagem inútil. O que vale a pena é atentar no seguinte.

Ao prever que a lei «defin[a] as condições de prestação, durante a greve (...) dos serviços mínimos indispensáveis para acorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis», o n.º 3 do artigo 57.º consagra uma verdadeira *reserva de lei qualificada*: a Constituição não apenas reserva ao legislador a tarefa de restringir o direito, como, mais do que isso, identifica ela própria as finalidades que, sendo prosseguidas pela lei restritiva, tornam legítima a *restrição*. *Há serviços mínimos que devem ser assegurados durante a greve* (autorização da *restrição*) *porque há necessidades sociais impreteríveis que tornam indispensáveis a sua realização* (finalidade da *restrição*). Ou dizendo de outro modo: sendo o direito à greve uma concretização do *princípio da socialidade*, é ainda desse princípio, e das suas múltiplas manifestações, que se hão-de extrair os limites do próprio direito. Sempre que a *liberdade de recusa da prestação de trabalho contratualmente devida* *contender com interesses sociais especialmente prementes* (ou «necessidades sociais impreteríveis»), *o exercício dessa liberdade deve ceder em favor da urgência, ou premência, das exigências comunitárias*. Como disse o Tribunal Constitucional espanhol, interpretando norma [a do artigo 28.º, 2, da Constituição espanhola] próxima da nossa: «[o preceito significa que] o direito dos trabalhadores de defender os seus interesses mediante a utilização de um instrumento de pressão no processo de produção de bens ou serviços cede quando com ele se ocasiona ou pode ocasionar um mal mais grave do que aquele que os grevistas experimentaríamos se a sua pretensão ou reivindicação não tivesse êxito.» (Sentença n.º 11/81, fundamento 18: *Jurisprudência Constitucional*, Tomo Primeiro, p. 203).

A Constituição portuguesa partiu do princípio segundo o qual se ocasionará o «mal mais grave» quando a greve contender com «necessidades sociais impreteríveis»: o conceito — que a CRP não define, mas de cuja definição incumbe o legislador ordinário — é assim a «chave», ou a «razão de ser», do regime legal restritivo, autorizado pela Constituição.

5.3 — Sustenta a recorrente que a definição do conceito indeterminado «necessidades sociais impreteríveis» deve ser feita, pelo legislador, através da enumeração de um elenco fechado de «actividades» ou «sectores de actividade». Di-lo porque entende que as normas restritivas de direitos, liberdades e garantias não devem ter um teor indeterminado ou indeterminável, e porque considera que só a técnica legislativa da enumeração exaustiva ou fechada será capaz de reduzir, de acordo com as exigências constitucionais, a indeterminação do conceito.

É certo — e o Tribunal já o disse — que as normas restritivas de direitos devem preencher certas exigências de precisão e de determinabilidade de conteúdo. Como se afirmou no Acórdão n.º 289/92, «[a] reserva de lei, em matéria de direitos fundamentais, leva implicada a exigência de precisão e determinabilidade normativas (...) Constituindo um corolário do princípio do Estado de direito (...) e do princípio democrático (...) à reserva de lei não pode corresponder uma escassa densificação normativa, capaz de contornar a distribuição constitucional das tarefas de legislação e administração e de inviabilizar, quanto a essas, um controlo efectivo pelos tribunais.» (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23.º Vol., pp. 31-32). Acresce que, em Estado de direito, devem os cidadãos poder saber com o que contam; e que normas restritivas de direitos que não sejam suficientemente precisas ou que não tenham um conteúdo suficientemente determinado podem vir a contender com este princípio geral de confiança na (ou de cognoscibilidade da) ordem jurídica.

No entanto, *tal não significa que o conceito constitucional de «necessidade social impreterível» deva ser determinado pelo legislador ordinário através da técnica da enumeração exaustiva de «actividades» ou «sectores de actividade».*

Com efeito, a determinação do que possa ser uma tal «necessidade» implica duas alternativas essenciais: ou se densifica o conceito a partir de critérios orgânico-formais ou se determina o seu conteúdo utilizando para tanto *critérios materiais*. Através da primeira alternativa, identificar-se-ão as «necessidades sociais impreteríveis» tendo em conta a *natureza das actividades* levadas a cabo em estabelecimentos ou empresas, e atendendo à sua relevância (pensada em termos abstractos e gerais) para a satisfação dos interesses vitais da comunidade. Só esta «técnica» de densificação do conceito, a partir de critérios orgânico-formais, é compatível com a fixação de elencos «fechados» de actividades ou sectores de actividade por parte do legislador ordinário.

De acordo com a segunda alternativa, porém, identificar-se-ão as «necessidades sociais impreteríveis» tendo em conta, não a *natureza das actividades*, mas os *seus resultados face a circunstâncias concretas*. Se se seguir este segundo método, a «necessidade social» será tida por impreterível se *impreteríveis forem, nas circunstâncias concretas de cada caso, os bens ou interesses das pessoas que deveriam ter sido satisfeitos através das prestações que a greve suspende*.

Entende em geral a doutrina que o método mais adequado para a concretização do conceito constitucional é o segundo e não o primeiro. (Veja-se J. J. Gomes Canotilho/Jorge Leite, «Ser ou não ser uma greve», em *Questões Laborais*, Ano VI-1999, n.º 13, p. 36). E com toda a razão o faz: é que a *autorização constitucional* para restringir o direito, conferida ao legislador ordinário, implica em si mesma uma «imposição expressa de balanceamento dos bens ou direitos em conflito» (*ibidem*, p. 38), que não podem deixar de ser, por um lado, o direito à greve, e, por outro — conforme dispõe a parte final do n.º 2 do artigo 18.º — *os outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos*.

Ora, a técnica legislativa da enumeração, através de elenco fechado, das «actividades» ou «sectores de actividade» que poderão ser tidas como relevando da satisfação de necessidades sociais impreteríveis, embora comporte em si mesma uma capacidade maior para a redução da indeterminação do conceito, não permite que se proceda *integralmente* — justamente pelo seu carácter fechado — à ponderação dos bens e direitos em conflito nas *circunstâncias concretas dos casos*. A realização integral da ponderação só pode ser feita se se adoptar, para a concretização do conceito, não o critério da «natureza da actividade» mas o critério do seu *resultado*. É que só este permite que sejam considerados como «bens» ou «interesses» impreteríveis justamente aqueles (e todos aqueles) que os outros direitos fundamentais tutelam, assim se cumprindo a *razão de ser* da autorização de restrição contida no n.º 3 do artigo 57.º da CRP.

Não tem por isso razão a recorrente, quando alega ter sido inconstitucional a interpretação feita, pela decisão recorrida, da «norma» resultante do n.º 2 do artigo 598.º do Código de Trabalho. É que — ao contrário do que sustenta — a Constituição *não impõe* que o elenco aí contido seja «lido» como um elenco taxativo ou fechado, dado ser precisamente o seu carácter *aberto* (insito na expressão literal «nomeadamente») aquele que melhor se coaduna com as exigências decorrentes do n.º 3 do artigo 57.º da CRP. Dele não consta a menção relativa à «actividade» ou «sector» do ensino; mas, como bem salienta o tribunal *a quo*, a *questão não é essa*. Decisiva é apenas a seguinte conclusão: *a Constituição não proíbe que, em circunstâncias contadas, os resultados das prestações laborais relativas a actividades de ensino sejam consideradas como*

relevando de «necessidades sociais impreteríveis». E foi justamente de acordo com este entendimento que se interpretou, *in casu*, a norma pertinente do Código.

Não cabe, evidentemente, ao Tribunal Constitucional, julgar do mérito [ou da constitucionalidade] da decisão judicial, em si mesma considerada. Certo é, porém, que a ponderação de bens em conflito que foi feita no caso concreto se fundamentou numa interpretação da «norma» contida no n.º 2 do artigo 598.º do Código de Trabalho que não merece nenhuma censura constitucional.

6 — A definição de serviços mínimos

6.1 — A certo passo das suas alegações (e, de algum modo, também no recurso de constitucionalidade) a recorrente vem aduzir uma outra argumentação, para demonstrar ainda a «inconstitucionalidade» da interpretação feita, pelo tribunal *a quo*, da norma contida no n.º 2 do artigo 598.º do Código de Trabalho. A argumentação é a seguinte. Como, à altura dos factos, o n.º 2 do artigo 595.º do mesmo Código dispunha, textualmente, *que o aviso prévio de 10 dias* (válido, apenas, para os casos em que a greve se faça em domínios de «necessidades sociais impreteríveis») *só seria exigível para os casos das alíneas do n.º 2 do artigo 598.º*, não poderia a FENPROF fazer daquele preceito uma «interpretação» diversa daquela que entendeu ser conforme à Constituição. É que das várias «alíneas» do n.º 2 do artigo 598.º não constava — nem consta ainda —, expressamente, a actividade ou o sector de actividade «ensino»; assim sendo, nada permitiria concluir que tal «actividade» viesse a ser qualificada como relevando do cumprimento de *necessidades sociais impreteríveis*.

O argumento não pode, evidentemente, alterar o juízo a que se chegou no ponto anterior, quanto a qual seja, face à CRP, a *leitura correcta* da «norma» contida no n.º 2 do artigo 598.º Como não é a Constituição que deve ser interpretada em conformidade com o disposto pela lei ordinária — sendo, pelo contrário, a lei a dever ser interpretada em conformidade com a Constituição —, não procede nem pode proceder a estratégia argumentativa seguida, neste ponto, pela recorrente: é que o *sentido* (constitucionalmente conforme) do n.º 2 do artigo 598.º nunca poderia vir a ser achado a partir da *literalidade de outro preceito da lei ordinária*, tido — indevidamente — como parâmetro de interpretação.

No entanto, esta alegação da recorrente pode ser interessante para a análise da segunda questão que o presente recurso coloca ao Tribunal.

6.2 — O artigo 595.º do Código do Trabalho dispõe sobre o *aviso prévio* da greve: determina, não apenas a sua obrigatoriedade, mas ainda *quem* o deve fazer («as entidades com legitimidade para decidirem o recurso à greve»), *a quem deve ele ser dirigido* («[o] empregador ou a associação de empregadores e o Ministro responsável pela área laboral») e *por que meios deve ele ser proferido* («por meios idóneos, nomeadamente por escrito ou através dos meios de comunicação social»). A necessidade desta disposição compreende-se bem. Como a recusa da prestação laboral, contratualmente devida, pode vir a afectar terceiros (empregadores) e a própria comunidade, a decisão de a ela recorrer deve ser antecipadamente comunicada, para que os *terceiros afectados* se preparem para *suportar* (como, por imposição constitucional, não podem deixar de o fazer) os efeitos decorrentes da greve. A isto acresce que, sendo a acção grevista um meio institucionalizado de reivindicação de interesses de grupo, a sua *notificação* ao empregador, ao Ministro responsável e a toda a comunidade *serve também* — sobretudo pela publicitação dos seus fins — os propósitos daqueles que a ela recorrem. Compreende-se por isso que o aviso prévio se possa fazer (também) «através dos meios de comunicação social», e por via de regra com a antecedência de cinco dias úteis face ao início da greve (n.º 1 do artigo 595.º do Código do Trabalho).

Contudo, dispõe o n.º 2 do mesmo artigo que, *nos casos em que seja necessário assegurar serviços mínimos durante a greve para acorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis*, o aviso prévio se deva fazer com antecedência de 10 dias úteis antes do início da mesma.

É igualmente compreensível que assim seja, para protecção dos interesses dos terceiros afectados pela greve. Incidindo a acção concertada de recusa do trabalho sobre áreas particularmente sensíveis da vida comunitária, deve poder saber-se de antemão (e com maior antecedência) o que vai acontecer.

Significa tudo isto, porém — e este é o ponto fundamental que se pretende agora sublinhar — que o legislador não deixou de devolver aos próprios trabalhadores a *iniciativa* e a *responsabilidade* da «qualificação» da greve que pretendam desencadear. A disciplina de aviso prévio contida nos n.ºs 2 e 3 do artigo 595.º quer dizer isso mesmo. Em princípio, são as «entidades com legitimidade para decidirem o recurso à greve» que avaliam, em primeiro mão, o «impacto comunitário» resultante da sua acção concertada. São por isso elas que, *interpretando a lei*, decidem se o aviso prévio deve ser feito com a antecedência de cinco dias (regime geral), ou de 10 dias (regime especial aplicável para as situações em que esteja em causa a «satisfação de necessidades sociais impreteríveis»); como são ainda elas que *propõem*, nesse mesmo aviso prévio e no caso de lhe ser aplicado o regime especial, a *definição do*

que sejam os serviços mínimos indispensáveis para a satisfação de tais necessidades (n.º 3 do artigo 595.º).

Deter a *iniciativa* para «qualificar» a greve — e para avaliar em primeira mão o seu impacto comunitário — é porém uma coisa; deter para tanto a competência exclusiva é outra.

Determina o artigo 599.º do Código do Trabalho que os trabalhadores não têm a *competência exclusiva* para avaliar as repercussões sociais que a acção grevista pode vir a ter. Segundo o regime do Código, a *definição do que sejam os serviços mínimos indispensáveis para assegurar a satisfação das necessidades sociais impreteríveis* é algo que deve ser, antes do mais, alcançado por acordo entre empregadores e trabalhadores (n.ºs 1 e 2); e, na falta de acordo, por decisão conjunta do Ministro responsável pela área laboral e do Ministro responsável pelo sector de actividade (n.º 3). Isto, se a greve não ocorrer em serviços da administração directa do Estado. Caso ocorra — e por serem, nessas circunstâncias, os Ministros a que alude o n.º 3 também os empregadores — a falta de acordo entre trabalhadores e entidades empregadoras deve ser suprida pelo colégio arbitral a que se refere o n.º 4 do artigo 599.º.

6.3 — Como já se viu, foi declarada, *in casu*, uma greve no sector da administração directa do Estado. Perante a ausência de acordo entre trabalhadores e entidades empregadoras quanto à definição dos serviços mínimos, não foi porém possível — por razões não imputáveis a qualquer uma das «partes» em conflito — o recurso ao colégio arbitral a que alude o n.º 4 do artigo 599; por isso mesmo, procederam os próprios «empregadores» (neste caso, os Ministros responsáveis pelo sector de actividade e pela área laboral) à *definição dos referidos serviços*. Decorre da fundamentação do seu Despacho conjunto que o fizeram pelo entendimento segundo o qual a regra contida no n.º 3 do artigo 599.º do Código do Trabalho deveria valer como *regra geral*, aplicável portanto, ainda, a casos em que, ocorrendo a greve em serviços de administração directa do Estado, se tenha mostrado impossível — por motivos não imputáveis nem a «empregadores» nem a trabalhadores — o recurso à composição arbitral do conflito. É esta a «interpretação» da norma (contida no n.º 3 do artigo 599.º) que a recorrente entende ser inconstitucional; é esta a «interpretação» da norma que a sentença recorrida *convalidou*.

Sustenta a recorrente que tal «interpretação» lesa o direito consagrado no artigo 57.º da Constituição, e, do mesmo passo, os *limites aos limites* desse direito, que a CRP fixa no n.º 2 do artigo 18.º Não se vê, porém, como concordar com semelhante alegação.

Todo o regime que o Código de Trabalho prevê quanto à definição dos serviços mínimos (a serem cumpridos durante a greve) assenta em duas premissas essenciais. Diz a primeira que tal definição deve fazer-se por acordo entre trabalhadores e empregadores; diz a segunda que, na falta de acordo, devem as questões relativas aos serviços mínimos — quais são; de que modo irão eles ser prestados — ser resolvidas por uma «entidade terceira», imparcial face às «partes» em conflito. Em áreas outras que não as dos serviços de administração directa do Estado, a «entidade terceira» é naturalmente o Governo (através dos Ministros responsáveis pela área laboral e pelo sector de actividade), por ser ele, nos termos do artigo 182.º da Constituição, o «órgão de condução da política geral do país». Sempre que a greve ocorra em serviços de administração directa do Estado — em que o Governo é, também, «empregador» — a «entidade terceira», imparcial face às partes em conflito, é o colégio arbitral a que alude o n.º 4 do artigo 599.º do Código.

Significa isto, porém, que, em casos como os dos autos — ou sempre que se mostre impossível, por razões não imputáveis a qualquer uma das «partes» em conflito, o recurso ao referido colégio arbitral — não possa o Governo, através dos Ministros responsáveis, vir ele próprio a definir os serviços mínimos?

A Constituição *não proíbe* tal intervenção governativa.

Não o proíbe, desde logo, o n.º 2 do artigo 57.º Quando aí se diz que «compete aos trabalhadores definir o âmbito de interesses a defender através da greve, não podendo a lei limitar esse âmbito», o que se quer firmar é o *princípio da autonomia finalística da greve*. Quer isto dizer que a CRP não «legitima», apenas, as acções concertadas de recusa de prestação de trabalho que tenham por fins as reivindicações laborais; reconhece e protege a greve, quaisquer que sejam os «interesses» por ela defendidos (políticos, ideológicos, ou de solidariedade), cuja «definição» — diz — «compete» apenas aos trabalhadores. Perante este largo âmbito de protecção, os poderes públicos estão sujeitos a um especial dever de neutralidade perante a acção concertada da greve: *devem respeitar os seus fins, quaisquer que eles sejam*. Tal especial dever de neutralidade não deixa porém de ser cumprido no caso dos autos: é que, nele, não está em causa a *liberdade da definição dos fins a prosseguir através da greve*, que o n.º 2 do artigo 57.º tutela e que permanece (na interpretação normativa em juízo) perfeitamente intocado. O que está em causa, no caso, é a *competência para a definição dos serviços mínimos a prestar durante a greve, sempre que esta se realize em domínios que relevem da «satisfação de necessidades sociais impreteríveis»*. A norma constitucional aplicável ao caso é portanto — e como já se viu — a contida especialmente no n.º 3 do artigo 57.º da CRP.

Ora, decorre de tudo quanto atrás se disse que o preceito constitucional não proíbe a interpretação feita, pela decisão recorrida, da «norma» contida nos n.ºs 3 e 4 do artigo 599.º do Código de Trabalho. E isto, por duas razões fundamentais.

Primeira, porque decorre do n.º 3 do artigo 57.º da CRP que a ideia de «satisfação de necessidades sociais impreteríveis» é a ideia chave, subordinante do conceito de «definição de serviços mínimos».

Como já se viu, o «telos» da disposição constitucional pode ser resumido da seguinte maneira: *se há serviços mínimos que devem ser assegurados durante a greve, nos termos a definir por lei* (o que consubstancia a autorização constitucional para a restrição legal do direito), tal sucede *porque há interesses comunitários impostergáveis, que tornam absolutamente necessária a realização de tais serviços*. O conceito constitucional de «necessidades sociais impreteríveis» é assim subordinante do conceito de «serviços mínimos», ou de «definição» desses serviços. Assim sendo, a normas legais que aplicam ou desenvolvem ambos os conceitos não podem deixar de ser interpretadas de acordo com esta orientação constitucional: a questão da competência para a definição dos serviços mínimos é instrumental, face à prévia qualificação de uma necessidade como «necessidade social impreterível». Ora, foi precisamente nesse sentido que a decisão recorrida interpretou os n.ºs 3 e 4 do artigo 599.º do Código do Trabalho.

Em segundo lugar — e como também já se disse — a autorização constitucional, endereçada ao legislador ordinário no n.º 3 do artigo 57.º da CRP, para que este restrinja o direito de greve sempre que estejam em causa «necessidades sociais impreteríveis», implica em si mesma uma imposição expressa de *balanceamento de bens ou interesses em conflito*. O que a Constituição pretende é que se ponderem, nos casos concretos, por um lado, o *peso* dos interesses dos trabalhadores a defender através de greve; e, por outro, o *peso* dos interesses comunitários que a recusa concertada de prestação de trabalho pode vir a afectar. As normas legais que concretizam a disposição constitucional devem, portanto, ser interpretadas de modo a permitir, e não a impedir, tal tarefa de «balanceamento» e «ponderação»; ora, foi precisamente neste sentido, e não noutro, que a decisão recorrida interpretou os n.ºs 3 e 4 do artigo 599.º do Código de Trabalho.

III — Decisão

Pelos motivos expostos, decide-se não conceder provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida quanto ao juízo de constitucionalidade.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Novembro de 2008. — Maria Lúcia Amaral — Vítor Gomes — Ana Maria Guerra Martins — Carlos Fernandes Cadilha — Gil Galvão.

Acórdão n.º 635/2008

Processo n.º 1018/2008

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

1 — O Grupo de Cidadãos Eleitores, com a designação “Movimento Sim, é Natural”, constituído para efeito de participação no referendo local a realizar em 25 de Janeiro de 2009, no município de Viana do Castelo, interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 102.º-B, n.ºs 1 e 2, da Lei do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e alterada, por último, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro (LTC), contra a deliberação da Comissão Nacional de Eleições (CNE), tomada na sessão de 16 de Dezembro de 2008, que não aceitou a sua inscrição para o referido efeito.

A deliberação impugnada consta da acta da sessão da CNE de 18 de Dezembro de 2008, que se encontra transcrita, na parte relevante, nos seguintes termos:

2.1 — Referendo Local de 25 de Janeiro de 2009 — Município de Viana do Castelo

2.1.1 — Informação relativa ao pedido de inscrição de grupos de cidadãos eleitores

O Plenário aprovou, com o voto de abstenção do Senhor Dr. Francisco José Martins, a Informação elaborada pelo Gabinete Jurídico, que constitui anexo à presente acta e, com base nos fundamentos constantes da mesma, deliberou:

a) Não admitir a inscrição do grupo de cidadãos “Movimento SIM, É Natural” por este não atingir o número mínimo de subscrições, uma vez que 337 subscrições constam de folhas em branco sem qualquer referência ao referendo e ao grupo em causa, razão pela qual não foram consideradas.

[...]