

Nome da disciplina	Tipo (anual ou semestral)	Escolaridade (horas semanais)		
		Aulas teóricas	Aulas práticas	Aulas teórico- práticas
Organismos Económicos Internacionais e Integração Económica	Semest. 1	2	2	-
Análise Comparada das Modernas Teorias Económicas Opção (a)	Semest. 2	2	2	-
	—	-	-	-

(a) Duas disciplinas semestrais ou uma anual a escolher de entre as fixadas nos termos do n.º 3.º

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 272/86 — Processo n.º 247/85

Acordam no Tribunal Constitucional:

I

Introdução

1 — Nos termos dos artigos 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (CRP), 51.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e 18.º, n.º 2, da Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, requereu o provedor de Justiça a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, de 3 de Julho.

A propósito, alegou o seguinte:

- A disposição em causa estipula que as cadernetas de registo da prática dos auxiliares de farmácia, fornecidas pelos sindicatos representativos dos respectivos profissionais, são propriedade destes;
- Recentemente foi tida por inconstitucional, e revogada, uma disposição de carácter semelhante (o § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931, de 15 de Setembro de 1939) sobre a passagem de carteiras profissionais pelos sindicatos;
- As mesmas razões que justificaram a declaração de inconstitucionalidade da norma do § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931 justificam agora igual declaração para a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72: pressão para a sindicalização dos trabalhadores e diferenciação de regime entre sócios e não sócios;
- O artigo 56.º da CRP reconhece «aos trabalhadores a liberdade sindical, condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses» (n.º 1), garante aos trabalhadores, no seu exercício, a liberdade de inscrição sindical [n.º 2, alínea b)] e assegura a independência das associações sindicais perante o Estado (n.º 4);
- Quer a imposição aos sindicatos de fornecerem as cadernetas de registo da prática

quer a imposição aos trabalhadores de as obterem nessas associações profissionais contrariam os citados normativos constitucionais.

Apesar de notificado nos termos do artigo 54.º da Lei n.º 28/82, deixou o Ministro da Saúde transcorrer o prazo para o efeito fixado sem se pronunciar sobre o pedido do provedor de Justiça.

2 — Cumpre agora averiguar e decidir se a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72 infringe ou não o disposto no artigo 56.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4, da CRP.

II

Análise comparativa das normas do § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931 e do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72.

3 — Na petição do provedor de Justiça afirma-se a semelhança das situações normativas contempladas no § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931 e no n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72. E, partindo dessa similitude de situações, sustenta-se que, tal como a primeira norma foi considerada inconstitucional, assim o deverá ser, e por idênticas razões, a segunda.

Este posicionamento do peticionante impõe que se vá investigar, antes de mais, se os dois casos são ou não assim tão próximos e se, por isso, se legitimará aqui a utilização — com a mesma consequência extrema — de um método de raciocínio análogo àquele que o Tribunal Constitucional seguiu no acórdão em que declarou a inconstitucionalidade da norma do § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931.

4 — Dispunha o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931 que competia ao Subsecretário de Estado das Corporações determinar as profissões em relação às quais a carteira profissional — então criada por esse diploma — era título indispensável ao respectivo exercício, precisando o § 1.º desse artigo 3.º que as carteiras profissionais, quando exigidas, seriam passadas pelos sindicatos nacionais.

O instituto da carteira profissional — como o qualificou, já numa perspectiva histórica, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 358/84, de 13 de Novembro, que reviu o seu regime — veio nessa altura «secundar a obrigatoriedade de pagamento de quotas aos grémios e sindicatos por todas as empresas e trabalhadores, para assegurar a estabilidade dos organismos corporativos. A imposição da carteira profissional a qualquer profissão realizava-se por despacho do membro do Governo competente, sem especificar a lei o critério ou o fim da decisão. A sua passagem, segundo regulamentos previamente aprovados, competia aos sindicatos, para permitir que arrecadassem uma taxa e controlar o pagamento das quotas».

A carteira profissional — sem embargo de uma certa indefinição finalística, que se registou quando da sua criação — configurou-se desde logo, e indubitavelmente, como título indispensável ao exercício de determinadas actividades profissionais: as como tal consideradas por ulterior decisão do membro do Governo competente (inicialmente o Subsecretário de Estado das Corporações).

Como assim, a ausência de carteira profissional, nos casos em que era exigida, impedia o exercício dessas

actividades por parte dos profissionais não habilitados. E, conforme a falta ocorresse antes ou depois da celebração do contrato de trabalho, determinava ainda a sua nulidade ou a sua caducidade (cf. o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, e antes o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966).

O § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931 — como se viu — cometia aos sindicatos nacionais do regime corporativo a competência para passarem carteiras profissionais. A seguir à Revolução de Abril — sujeito o preceito a leitura actualista (cf. o artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil) — passou a entender-se que tal competência fora «herdada» pelos sindicatos do período pós-corporativo, juridicamente enquadrados no Decreto-Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril.

Foi, pois, a norma do § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931, nessa dimensão significativa, que o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional, primeiro no domínio da fiscalização concreta, e com reflexos apenas sobre o caso em apreciação (Acórdão n.º 46/84, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 161, de 13 de Julho de 1984), e depois no domínio da fiscalização abstracta, e com força obrigatória geral (Acórdão n.º 91/85, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 163, de 18 de Julho de 1985), e que o legislador, no entretempo — entre os dois acórdãos do Tribunal Constitucional —, revogou (artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 358/84).

5 — Por outro lado, e relativamente ao registo da prática dos auxiliares de farmacêutico, importa notar antes de mais que, nos termos dos artigos 98.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968, e 1.º e 12.º da Portaria n.º 367/72 [estes dois últimos artigos na redacção do item II) da Portaria n.º 485/78, de 24 de Agosto], o farmacêutico é obrigado a registar, durante cinco anos, a prática dos auxiliares a tempo completo que o coadjuvem na preparação e dispensa de medicamentos ao público.

Deste modo, o registo da prática começa por efectuar-se ao nível da farmácia, e necessariamente no livro de modelo único previsto no artigo 7.º da Portaria n.º 367/72 [redacção do item II) da Portaria n.º 485/78].

Sucessivamente, ano a ano, durante o apontado lustro, e sempre em Janeiro, o director técnico da farmácia remete à Direcção-Geral de Saúde uma nota relativa ao registo de cada auxiliar a ele sujeito, nota acompanhada da caderneta de registo da prática, fornecida pelo sindicato representativo de tais profissionais [artigos 8.º e 9.º da Portaria n.º 367/72, o primeiro artigo na redacção do item II) da Portaria n.º 485/72]. Depois de a Direcção-Geral de Saúde haver registado nas cadernetas, e agora a novo nível, a prática de cada auxiliar devolve-as ao sindicato respectivo, que por sua vez as remete aos auxiliares a quem pertencem (artigos 98.º do Decreto-Lei n.º 48 547 e 9.º da Portaria n.º 367/72).

Do exposto nos parágrafos anteriores decorre que, nos quadros do Decreto-Lei n.º 48 547 e das Portarias n.ºs 367/72 e 485/78, as cadernetas fornecidas pelos sindicatos representativos dos respectivos profissionais, indispensáveis ao registo da prática efectuada ao nível da Direcção-Geral de Saúde, se configuram, nessa medida, como condição do exercício, durante os primeiros cinco anos, da actividade do auxiliar de far-

macêutico que trabalhe a tempo completo e com ele colabore na preparação e dispensa de medicamentos ao público.

E convém ainda notar que a competência para emitir cadernetas, inicialmente atribuída aos sindicatos nacionais do regime corporativo — tal como sucedeu com a competência para passar carteiras profissionais —, foi posteriormente «recebida» pelos novos sindicatos surgidos no período pós-revolucionário.

É, pois, com esta significação actualizativa que se terá de considerar a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72.

6 — Em resumo, observa-se que tanto a carteira profissional (para as profissões em que é exigida) como a caderneta de registo da prática (para a actividade inicial de determinados auxiliares de farmacêutico) condicionam o exercício de certas actividades profissionais.

Aliás, a caderneta, enquanto instrumento do registo da prática efectuada ao nível da Direcção-Geral de Saúde, era ainda, na moldura da Portaria n.º 367/72, condição de acesso às categorias superiores dos auxiliares de farmacêutico. No entanto, a Portaria n.º 485/78, por considerar que essa matéria melhor se enquadraria no âmbito das regulamentações colectivas de trabalho, revogou os artigos 3.º e 4.º da Portaria n.º 367/72, que sobre ela dispunham.

E hoje, face à portaria de regulamentação do trabalho para os trabalhadores das farmácias (*Boletim do Trabalho e Emprego*, 1.ª série, n.º 26, de 15 de Julho de 1982, p. 1532), que não alude ao registo da prática como condição de acesso às categorias superiores dos auxiliares de farmacêutico, reina neste campo uma certa indefinição.

De todo o modo, tenha ou não presentemente qualquer relevo neste domínio, continua a ser indiscutível que a caderneta de registo da prática é condição de exercício da respectiva actividade profissional por parte de certo grupo de auxiliares de farmacêutico.

7 — Feita a análise comparativa das situações normativas, sem qualquer dúvida com largos pontos de contacto, a interrogação: pelas mesmas razões por que o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional, no Acórdão n.º 91/85, a norma do § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931, deverá agora declarar a inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72?

A resposta a esta pergunta exige que se averigüe se, tal como a primeira norma, também a segunda infringe, na realidade, o disposto no artigo 56.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4, da CRP, preceito que define a liberdade sindical como uma muito particular espécie da liberdade de associação, ou seja, como uma sua espécie qualificada (cf. o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 215-B/75), e, do mesmo passo, afirma a independência sindical.

III

A liberdade de associação, a liberdade sindical e a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72

8 — O artigo 46.º, n.ºs 1 e 3, da CRP garante a liberdade de associação quer na vertente positiva (como direito a constituir ou a aderir a associações) quer na vertente negativa (como direito à não filiação ou à desfiliação).

A consagração constitucional da liberdade de associação, imediatamente referida às associações privadas, não impede, porém, que o Estado, através de acto de autoridade, estabeleça, para determinadas categorias de cidadãos, quadros associativos dotados de estatuto e poderes de natureza pública e à margem do regime constitucional do direito de associação. É o que sucede com a figura das associações públicas, as quais, segundo o artigo 267.º, n.º 3, da CRP, «só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos».

O Estado, ao instituir estas pessoas jurídicas de estrutura associativa para a consecução e tutela de determinados fins públicos, submetendo, do mesmo passo, determinadas classes de cidadãos à sua disciplina e poderes, estabelece limites, constitucionalmente autorizados, à liberdade de associação.

As associações públicas assim constituídas — artigo 267.º, n.º 1, da CRP — são instrumento de participação descentralizada dos cidadãos nelas inseridos na gestão efectiva da Administração Pública.

A estas associações, às quais, e para prossecução dos fins que lhes estão confiados, são atribuídos particulares poderes públicos, porque o seu plano de actuação é bem outro (o plano da acção administrativa autónoma ou mediata), é proibido o exercício de funções sindicais, o que significa que «nunca podem congregiar, as pessoas enquanto *trabalhadores*, nem defender os interesses dos seus associados face a entidades empregadoras enquanto tais, não podendo, portanto, celebrar convenções colectivas ou acordos sobre condições de trabalho ou prestação de serviços, declarar greves, etc.» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., p. 426).

Tais funções pertencem, sim, a outro tipo de associações (sindicatos, associações privadas *sui generis*), às quais cabe o objectivo, constitucionalmente definido, de defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam (artigo 57.º, n.º 1, da CRP). Ora, é relativamente aos sindicatos que no artigo 56.º da CRP, e num plano de densa conceptualização, se afirma o princípio da liberdade sindical, liberdade que é simples manifestação local — embora qualificada — da liberdade de associação. Daí que para a liberdade sindical se registem também duas vertentes, a positiva e a negativa, que para a liberdade de associação já há pouco se assinalaram.

9 — À liberdade sindical se referem designadamente:

O Tratado de Versalhes, aprovado por lei de 2 de Abril de 1920, publicado, com carta de confirmação e ratificação dessa data, no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 67, de 2 de Abril de 1921 (artigo 427.º);

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 57, de 9 de Março de 1978 (artigo 23.º);

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada para ratificação, com reservas, pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro (artigo 11.º);

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, aprovado para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho (artigo 22.º);

O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, aprovado para ratificação pela Lei n.º 45/78, de 11 de Julho (artigo 81.º); e

A Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pela Lei n.º 45/77, de 7 de Julho (artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º).

Tal liberdade é referida em termos globais, e como princípio compacto, na epígrafe do artigo 56.º da CRP. No conjunto de direitos e liberdades em que a liberdade sindical aí é desmultiplicada descortinam-se dois subconjuntos: um de direitos e liberdades, cuja titularidade cabe aos trabalhadores, e outro de direitos e liberdades, cuja titularidade cabe aos sindicatos.

A liberdade sindical, numa vênica que toma os trabalhadores por referente imediato, ou seja, como subconjunto de direitos e liberdades na exclusiva titularidade dos trabalhadores, é afirmada no n.º 1 do artigo 56.º, onde se reconhece «aos trabalhadores a liberdade sindical, condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses».

Particularizando um desses direitos que tem que ver tanto com a componente positiva como com a componente negativa da liberdade sindical quando referida a trabalhadores, especifica o artigo 56.º, n.º 2, alínea b), que «no exercício da liberdade sindical é garantida aos trabalhadores, sem qualquer discriminação [...], a liberdade de inscrição, não podendo nenhum trabalhador ser obrigado a pagar quotizações para sindicato em que não esteja inscrito». A liberdade de inscrição aqui garantida aos trabalhadores não é, na perspectiva constitucional, simples liberdade formal, desprovida de real conteúdo. E tanto assim que o legislador constituinte se não contenta em afirmar essa liberdade; antes, e a par, proíbe típica situação de «quase-inscrição» forçada: aquela em que o trabalhador não inscrito é, apesar disso, obrigado a pagar quotizações.

Posição normativa diametralmente oposta era a vigente sob o regime corporativo, o qual situava o fenómeno associativo-sindical no quadro de estruturas publicísticas e sob apertado controle do Estado. Nesse regime, embora se exprimissem igualmente o princípio da liberdade de inscrição sindical (artigos 41.º do Estatuto do Trabalho Nacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933, e 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 23 050, de 23 de Setembro de 1933), o certo é que tal princípio na prática tinha reduzido alcance: por um lado, podia ser sempre determinada para os profissionais não inscritos nos sindicatos nacionais que os representassem a obrigatoriedade do pagamento de jóias e quotas a que, por disposição estatutária, estivessem sujeitos os sócios de tais organismos (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 29 931) e, por outro lado, boa parte dos contratos colectivos de trabalho impunha às empresas a obrigação de só contratarem ou assalariarem empregados ou operários inscritos nos sindicatos nacionais (Fezas Vital, *Curso de Direito Corporativo*, p. 165, Marcello Caetano, *O Sistema Corporativo*, p. 73, e Luiz Pinto Coelho, *Curso de Direito Corporativo*, pp. 108 e 109).

A partida, não se chocaria com este sistema uma norma como a do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, norma de tipo coercitivo, como mais adiante se demonstrará.

Hoje, na CRP, aceita-se, em termos muito amplos, que entre o indivíduo e o Estado se constituam e funcionem democraticamente organizações de tipo associativo para defesa de interesses intermédios, designadamente de ordem profissional. Neste quadro, a liberdade de inscrição afirmada, como se viu, numa dimensão substancial, é incompatível — e isto para mencionar desde já duas situações claras e típicas — quer com um sistema normativo que permitisse uma absoluta discricionariedade, por parte dos sindicatos, no referente à decisão de admissão de associados quer com um sistema normativo que, estabelecendo condicionantes ao exercício de certa actividade profissional, condicionantes cujo preenchimento coubesse no todo ou em parte aos sindicatos, obrigasse ou simplesmente «convidadesse» os trabalhadores à inscrição.

Na primeira hipótese, pôr-se-ia em causa a vertente positiva da liberdade de inscrição e na segunda hipótese, a sua vertente negativa. Em ambos os casos, mas sempre por via oblíqua, estar-se-ia a postergar a liberdade de inscrição.

Foi até para sua defesa contra acções compressoras de ordem indirecta que o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 215-B/75 veio estatuir:

É proibido e considerado nulo e de nenhum efeito todo o acordo ou acto que vise:

- a) Subordinar o emprego do trabalhador à condição de este se filiar ou não se filiar numa associação sindical ou de se retirar daquela em que esteja inscrito;
- b) Despedir, transferir ou, por qualquer modo, prejudicar um trabalhador por motivo da sua filiação ou não filiação sindical ou das suas actividades sindicais.

E muitas outras possibilidades de infracção, ainda que por caminhos desviados, ao princípio da liberdade de inscrição sindical são concebíveis.

Feitas estas considerações, a pergunta: a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, ao determinar que cabe aos sindicatos a emissão das cadernetas de registo da prática dos auxiliares de farmacêutico, viola efectivamente o princípio da liberdade de inscrição sindical, especificamente consignado no artigo 56.º, n.º 2, alínea b), da CRP, considerado em particular o perfil negativo de tal princípio?

10 — No Acórdão n.º 91/85 do Tribunal Constitucional, atendendo-se aos reflexos que a competência para passar carteiras profissionais, confiada aos sindicatos, poderia ter sobre a liberdade de inscrição dos trabalhadores, escreveu-se: «[...] não se diga não ser possível ou provável a verificação de casos de coerção exercida pelos sindicatos relativamente à passagem de carteiras profissionais a trabalhadores não sindicalizados»; «[...] como se pode ver no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 82, de 16 de Julho de 1980, a p. 82, a Secretaria de Estado do Trabalho [...] informa que 'efectivamente, os serviços competentes deste Ministério têm conhecimento de casos, embora poucos, de recusa da passagem de carteiras profissionais a trabalhadores não sindicalizados por parte dos sindicatos' [...], que essas carteiras foram passadas 'após diligências efectuadas na sequência de posição firme e enérgica assumida por este Ministério' e [...] que, 'não obstante, é nossa convicção de que alguns sindicatos utilizam a passagem de carteiras profissionais como instrumento de pressão junto dos trabalhadores, com vista à sua sindicalização'».

Estas considerações valem, *mutatis mutandis*, para o caso em apreço. Também aqui existe o perigo real de a competência para a emissão das cadernetas de registo da prática ser mal «gerida» e de os sindicatos se valerem dela para — recusando a sua passagem aos não filiados ou simplesmente levantando-lhes especiais obstáculos — forçarem ou «sugerirem» a sindicalização aos auxiliares de farmacêutico que de tais cadernetas necessitam para o exercício da sua actividade profissional (situação paralela, como se viu, ocorreu com trabalhadores não sindicalizados que, anteriormente ao Decreto-Lei n.º 358/84, pretenderam obter de sindicatos carteiras profissionais).

Desta maneira, a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72 é susceptível de retirar aos trabalhadores por ela abrangidos a possibilidade de uma livre escolha no plano da filiação sindical. Nela existe um certo potencial de coerção sobre os trabalhadores, potencial de coerção que já terá sido passado a acto em diversos casos. Pelo menos diversos interessados disso se têm queixado à Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos, embora seja certo também que os sindicatos, quando contactados pela mesma Direcção-Geral, sempre têm negado tais acusações (v. documentação enviada por aquela Direcção-Geral e entretanto junta ao processo).

Por conseguinte — e inexistindo justificação constitucional nos quadros do artigo 18.º da CRP para a restrição —, ofende a norma em análise, ainda que só transversalmente, e o princípio da liberdade de inscrição, consignado no artigo 56.º, n.º 2, alínea b), da CRP, o que postula também a ofensa do n.º 1 do mesmo artigo 56.º, que, como noutra lugar se disse, garante, em síntese reglobalizadora, todo aquele leque finito de direitos e liberdades que, na titularidade exclusiva dos trabalhadores, são especificativos do princípio da liberdade sindical.

Infringirá, porém, a norma em exame, e do mesmo passo, o disposto no n.º 4 do artigo 56.º da CRP?

11 — O n.º 4 deste artigo 56.º determina que «as associações sindicais são independentes do patronato, do Estado, das confissões religiosas, dos partidos e outras associações políticas, devendo a lei estabelecer as garantias adequadas dessa independência, fundamento da unidade das classes trabalhadoras». No subconjunto de direitos e liberdades expressivos do princípio da liberdade sindical de que são titulares os sindicatos, destaca-se aqui o seu direito à independência em confrontos específicos, de pontuação dialéctica, com outras entidades: o patronato, o Estado, as confissões religiosas, os partidos e as demais associações políticas.

O direito à independência sindical mergulha as suas raízes na história da luta do movimento operário pela liberdade sindical, num primeiro momento essencialmente dirigida contra o patronato e o Estado e num segundo momento alargada às confissões religiosas, partidos e restantes associações políticas. Este di-

Este di-

reito, enquanto se dirige ao Estado, configura-se como um clássico direito negativo: reclama para os sindicatos uma esfera de autonomia jurídica, ante a qual o ente estadual (que aqui interessa em especial considerar) se deve abster de interferir.

Uma vez esboçado o sentido e alcance do princípio da independência sindical, enquanto referido ao Estado, é, naturalmente, que, no prolongamento analítico da investigação, se coloca a interrogação: a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, ao confiar aos sindicatos a emissão das cadernetas de registo da prática de certos auxiliares de farmacêutico, colide ou não com o disposto no artigo 56.º, n.º 4, da CRP?

12 — No actual quadro constitucional, os sindicatos são concebidos como associações profissionais de carácter privado, livremente constituídas para defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam (artigo 57.º, n.º 1).

Desde logo, e, quando mais não seja, geneticamente, distinguem-se com clareza das associações públicas previstas no artigo 267.º, n.ºs 1 e 3, da CRP, instituídas por acto unilateral do Estado, na esfera da acção administrativa autónoma, e para satisfação de necessidades sociais específicas.

Todavia, sendo os sindicatos definidos no presente ordenamento jurídico-constitucional como organizações de tipo associativo, às quais pertence em exclusivo a defesa de certos direitos e interesses colectivo-profissionais, distintos dos do Estado, também por esta vertente finalística se distingue das associações públicas (cf. o artigo 267.º, n.º 3, da CRP).

Pelo contrário, sob o regime corporativo, este campo era dominado por uma certa ambiguidade. O sindicalismo de tipo nacionalista e autoritário, então reinante, não só proclamava que «a organização de sindicatos nacionais de empregados ou de operários é feita por distritos, em cada um dos quais o Estado só reconhece como entidade de direito público um único sindicato nacional por categoria profissional» (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 23 050), como precisava ainda:

As profissões livres organizar-se-ão num único sindicato nacional, com sede em Lisboa, podendo criar secções distritais em tudo sujeitas à disciplina do sindicato. Os sindicatos nacionais dos advogados, dos médicos e dos engenheiros podem adoptar a denominação de «Ordem». [§ único do artigo 3.º do mesmo diploma legal.]

Na perspectiva legislativa, os sindicatos nacionais, todos eles, eram então entidades de direito público (neste sentido, aliás, se tem exprimido boa parte da doutrina: Fezas Vital, *ob. cit.*, pp. 166 e 167, Marcello Caetano, *ob. cit.*, pp. 73 e 74, Luiz Pinto Coelho, *ob. cit.*, pp. 110 e 111, Silva Cunha, *Direito Corporativo (Lições)*, p. 109, e Monteiro Fernandes, *Noções Fundamentais de Direito do Trabalho*, vol. 2, p. 69, nota 2; contrariamente se manifestaram, porém, Cunha Gonçalves, *Princípios de Direito Corporativo*, p. 182, e Sêrvulo Correia «Natureza jurídica dos organismos corporativos», in *Estudos Sociais e Corporativos*, ano II, n.º 8, p. 9), e os sindicatos nacionais de profissões livres, simples espécie, embora com particularidades, do género sindicatos nacionais.

Aos sindicatos nacionais eram reconhecidas prerrogativas de autoridade: representavam a categoria pro-

fissional, celebravam contratos colectivos e deles emanavam regulamentos obrigatórios, vinculantes para os trabalhadores que representavam, estivessem ou não inscritos. E exerciam ainda direitos políticos, como o de participar em eleições administrativas e o de tomar assento na Câmara Corporativa.

Era, pois, coerentemente com o sistema jurídico então vigente que se lhes confiava a emissão das cadernetas de registo da prática dos auxiliares de farmacêutico: os sindicatos eram entes públicos, tutelados pelo Estado, que lhes conferia particulares prerrogativas de autoridade.

13 — Com tudo isto, porém, não se quer significar que hoje os sindicatos não possam participar — ainda que em certa medida periféricamente — no exercício de funções públicas. Tal é, aliás, expressamente consentido pela CRP, cuja filosofia neste campo, por um lado, afirma a liberdade e autonomia dos sindicatos e, por outro, aponta, embora sempre nos quadros dessa autonomia, para a incisiva participação dos trabalhadores em largas faixas da vida económica, social e política do País (cf., em particular, o artigo 58.º, n.º 2, da CRP, que permite que a greve seja utilizada como instrumento de defesa de quaisquer interesses).

E é reconhecendo assim, e sem prejuízo da liberdade e da independência sindicais, que existem pontos de contacto entre a acção do Estado, que a CRP admite no artigo 57.º, e a colaboração das associações sindicais com o Estado no desempenho de determinadas funções públicas:

Participação na elaboração da legislação de trabalho emitida pelos órgãos estaduais competentes e na regulação colectiva das relações de trabalho;

Participação na gestão das instituições de segurança social e organizações congêneres; e

Participação no controle de execução dos planos económico-sociais.

Esta colaboração participativa, de ordem facultativa, exprime afinal a síntese entre as exigências da autonomia sindical e as da necessidade de harmonizar essa autonomia com o interesse geral. E, ainda como corolário dessa autonomia sindical, a participação dos sindicatos no desempenho de funções públicas não se reveste nunca de dimensão institucional (ao contrário do que sucede com as associações públicas), nem adquirem, por isso, personalidade jurídico-pública, nem se integram na organização administrativa do Estado.

Nesta mesma linha de raciocínio, será talvez sustentável que o artigo 56.º, n.º 4, da CRP, ao garantir a independência dos sindicatos perante o Estado, não exclui a possibilidade de o legislador comum, em consonância com os sindicatos, lhes cometer o exercício de outras funções públicas além daquelas que directamente lhes são confiadas pelo artigo 57.º da CRP. Esta é, aliás, a posição de Gomes Canotilho e Vital Moreira, que, a propósito, na *ob. cit.*, p. 307, escrevem:

A independência e autonomia dos sindicatos perante o Estado parece não ser necessariamente incompatível com a possibilidade de atribuição legal de tarefas públicas aos sindicatos (desde que não obrigatória).

Não cabe, todavia, esclarecer aqui, e de uma vez por todas, se o preenchimento por esta via de espaços vazios do relacionamento existente entre os sindicatos e o Estado é ou não inconciliável com a estratégia constitucional neste domínio. Importa apenas afirmar, e sem quaisquer hesitações, que o que não é compatível com o direito à independência sindical, consagrado no n.º 4 do artigo 56.º da CRP, é seguramente a atribuição forçada, e por via de lei, do exercício de funções públicas aos sindicatos.

14 — Ora, o n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, ao cometer aos sindicatos, e obrigatoriamente, a tarefa de emitir cadernetas de registo da prática de determinados auxiliares de farmacêutico — tarefa pública que, em síntese, tem que ver tanto com os interesses dos trabalhadores como com os interesses dos utentes das farmácias e da sociedade em geral —, está a limitar — e sem qualquer justificação na moldura do artigo 18.º da CRP — o direito à independência sindical, claramente comprimido por abusiva interferência do Estado, unilateralmente exercida.

Consequentemente, a norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72 viola também o disposto no artigo 56.º, n.º 4, da CRP.

IV

Limitação de efeitos

15 — Se a norma constituir originariamente, e por referência ao parâmetro constitucional, ponto crítico do ordenamento jurídico a respectiva declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por parte do Tribunal Constitucional, produzirá efeitos — artigo 282.º, n.º 1, da CRP — desde a entrada em vigor da norma assim inconstitucionalizada. Tratando-se, porém, de inconstitucionalidade superveniente de inconstitucionalidade por infracção de norma constitucional posterior, aquela declaração só produzirá efeitos — artigo 282.º, n.º 2 — desde a entrada em vigor desta última norma.

Excepcionalmente, num ou noutro caso, poderá o Tribunal Constitucional — artigo 282.º, n.º 4 —, quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, fixar os efeitos da inconstitucionalidade com alcance mais restrito.

A restrição de efeitos é susceptível de comportar uma mera referência temporal (durante o período de tempo ressalvado é mantido o influxo da norma inconstitucionalizada sobre todas as situações jurídicas com ela conexas) ou envolver ainda uma indicação categorizadora (a cristalização do influxo da norma, em tal período, abarcará só algumas dessas situações).

Com maior ou menor amplitude, a restrição de efeitos, nos quadros do artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, dependerá da concorrência de um dos requisitos atrás apontados (segurança jurídica, equidade, interesse público).

16 — Ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma com força obrigatória geral, o Tribunal Constitucional contribui para o reequilíbrio do sistema jurídico. Mas, ao mesmo tempo, e quase paradoxalmente, há que reconhecê-lo, o exercício dessa mesma

competência constitui um factor de incerteza e insegurança do direito. De facto, «a confiança nas leis existentes, a certeza de que produzirão os devidos efeitos os factos realizados em harmonia com as suas prescrições, o respeito pelos interesses criados sob a garantia da lei, constituem a verdadeira base da autoridade e da força obrigatória das leis e, por meio delas, da ordem social» (Guilherme Moreira, *Instituições de Direito Civil*, vol. I, p. 70).

Tal certeza e segurança do direito é que serão em geral afectadas, em maior ou menor grau, pelos reflexos da inconstitucionalização, a título originário ou superveniente, de uma norma sobre as relações jurídicas que à sua sombra nasceram, evoluíram ou se extinguíram (a inconstitucionalização, importa sublinhá-lo, poderá, porém, ao nível das suas consequências, nem sempre ser deste sinal, o que sucederá nos casos em que acarrete a expurgação do ordenamento jurídico de norma que haja representado grave ataque — por exemplo, por inadmissível retroactividade — a essa mesma certeza e segurança).

Nesta particular perspectiva de ordem geral, a limitação de efeitos surge como um meio de atenuar os riscos da incerteza e insegurança, consequentes em princípio à declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica (outros motivos da limitação de efeitos, que ora não importa considerar, são, como se viu, a equidade e o interesse público de excepcional relevo).

17 — A norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, como atrás ficou implicitamente demonstrado, é supervenientemente inconstitucional, ou seja, desde que entrou em vigor a presente CRP (25 de Abril de 1976). Na verdade, e embora na exposição antecedente se tenha limitado a análise ao confronto da norma em questão com o disposto no artigo 56.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4, da CRP, considerado o texto resultante da revisão introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/81, de 30 de Setembro, o certo é que os termos do confronto não sofreriam alteração se tida em conta ainda a primitiva redacção da CRP: o citado artigo 56.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4, corresponde, *ipsis verbis*, ao anterior artigo 57.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4.

Neste quadro, e considerando em particular a situação dos auxiliares de farmacêutico, titulares de cadernetas de registo de prática, entretanto passadas pelos sindicatos, entende o Tribunal Constitucional que é de fazer uso dos poderes conferidos pelo artigo 282.º, n.º 4, da CRP.

Na realidade, a segurança jurídica não é apenas a «certeza do conteúdo do direito ou a 'segurança do direito' em si mesmo» mas também «mais naturalmente a 'segurança através do direito', a 'certeza da acção' ou a segurança na vida social oferecida e garantida pelo direito» (Castanheira Neves, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 105.º, p. 260, nota 80).

Ora, é particularmente nesta segunda acepção que o n.º 4 do artigo 282.º da Constituição se refere à segurança jurídica. Dentro da moldura deste preceito, não bastará para justificar a limitação de efeitos que a declaração de inconstitucionalidade envolva uma certa incerteza para o mundo do direito e para a vida social dele dependente. Isso, como se viu, o que por

regra sucederá. Essencial será, sim, que a investida contra a segurança jurídica resultante da inconstitucionalização seja de grau elevado.

No caso, a inconstitucionalização da norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72 com efeitos a partir de 25 de Abril de 1976 — os efeitos normais, nesta hipótese, da declaração de inconstitucionalidade — repercutir-se-ia na situação jurídica dos auxiliares de farmacêutico que, depois dessa data, tivessem obtido cadernetas de registo da prática junto dos sindicatos.

A segurança que o direito deve oferecer e garantir deixaria aqui de existir. E isto seria tanto mais grave quanto é certo que aqueles auxiliares de farmacêutico — sem quaisquer alternativas na obtenção das cadernetas — teriam naturalmente agido de boa fé.

Esta nota de profunda insegurança, pela sua dimensão, legítima, ao abrigo do disposto no artigo 282.º, n.º 4, da CRP, a limitação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, limitação que logicamente comportará uma simples referência de ordem temporal (até ao momento da publicação do acórdão no *Diário da República* ficará ressalvada a validade de todas as cadernetas de registo da prática passadas pelos sindicatos).

V

Decisão

18 — Pelo motivos expostos, decide-se:

- a) Declarar, com força obrigatória geral, e por violação do disposto no artigo 56.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4, da Constituição da República Portuguesa [a que correspondia, na redacção primitiva da Constituição, o artigo 57.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4], a inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 9.º da Portaria n.º 367/72, de 3 de Julho; e
- b) Limitar os efeitos desta declaração, de forma que eles se produzam, unicamente para o futuro, a partir da data da publicação deste acórdão no *Diário da República*.

Lisboa, 30 de Julho de 1986. — *Raul Mateus* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Costa Mesquita* — *José Magalhães Godinho* — *Mário Afonso* — *Vital Moreira* — *Messias Bento* — *Antero Alves Monteiro Diniz* — *José Martins da Fonseca* — *Mário Brito* — *Luís Nunes de Almeida* — *Armando Manuel Marques Guedes*.