

Vem este Tribunal afirmando uniformemente que se devem considerar como matérias de interesse específico para as Regiões Autónomas «aquelas matérias que lhes respeitam exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento, por ali assumirem uma especial configuração» (cf. Acórdão n.º 42/85, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 5.º vol., p. 181).

E, em aplicação desta doutrina, e no âmbito do direito estradal, conforme referem Margarida Lamy Pimenta e Maria Alexandra Furtado («Dez temas de direito estradal na jurisprudência constitucional», in *Estudos Sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, pp. 97 e segs.), já declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de normas respeitantes ao regime de obtenção de títulos de habilitação para a condução de velocípedes com motor e de conjuntos motocultivadores-reboques, constantes do Decreto Regional n.º 21/80/A, de 11 de Setembro (Acórdão n.º 91/88, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 12 de Maio de 1988), e já julgou inconstitucional uma norma atinente à punição da excessiva intensidade de ruídos dos veículos, contida no Decreto Regional n.º 17/80/A, de 21 de Agosto (Acórdão n.º 243/90, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 22 de Janeiro de 1991), mas também já entendeu que cabia no interesse específico das Regiões a fixação de limites máximos de velocidade instantânea (Acórdão n.º 308/89, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 15 de Junho de 1989).

Vejam os quais as consequências da aplicação da mesma doutrina ao caso dos autos.

7 — Parece não sofrer contestação o facto de a eventual necessidade do uso de cintos de segurança «como forma preventiva e de minimização das consequências resultantes de um provável acidente» não dizer respeito exclusivamente à Região Autónoma da Madeira, e, do mesmo modo, também se não descortina que a matéria em causa deva merecer tratamento diferenciado daquele que recebe em todo o restante território nacional, devido a particulares condições existentes no arquipélago. Pelo contrário, a matéria atinente à obrigatoriedade do uso do cinto de segurança assume um relevo idêntico no continente e nas Regiões Autónomas, e idêntico, ainda, ao assumido noutros países.

Na verdade, a questão de saber se o uso do cinto de segurança constitui meio eficaz para prevenir e limitar as consequências dos acidentes de viação coloca-se sempre de igual modo, em todo o território nacional. Como, também, em todo o território nacional, e não apenas na Madeira, «os acidentes de viação que provocam danos corporais verificam-se, de uma maneira geral, a velocidades acima de determinados parâmetros», pelo que não se pode aí encontrar qualquer fundamento para a existência de um interesse específico.

O que o legislador regional pretendeu, pois, não foi regular de forma diferente, em função das especificidades regionais, matéria de segurança rodoviária; foi, antes, regular de forma diferente, na Região, e em função de critérios gerais discrepantes dos adoptados pelo legislador nacional, matéria de segurança rodoviária que justifica tratamento idêntico no continente e nas Regiões Autónomas.

Só que, para isso, carecia de competência, uma vez que inexistia o requisito essencial da ocorrência de interesse específico, exigido pelo mencionado artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

Portanto, a norma constante do artigo 1.º do diploma em apreço encontra-se irremediavelmente ferida de inconstitucionalidade. E dessa inconstitucionalidade decorre, consequencialmente, a inevitável inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 2.º e 3.º do mesmo diploma, que assumem carácter instrumental relativamente à primeira daquelas normas.

8 — Aqui chegados, ocioso se afigura apurar se as referidas normas dos artigos 2.º e 3.º do decreto em análise ainda seriam inconstitucionais a título autónomo. Como desnecessário se torna, igualmente, debater a questão de saber em que medida — e como — se torna constitucionalmente possível impor o uso do cinto de segurança (a este propósito, v. Eduardo Maia Costa, «Obrigatoriedade do uso de cinto de segurança — Constitucionalidade», in *Revista do Ministério Público*, ano 7, n.º 27, p. 99).

III — Declaração

9 — Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 1.º do decreto aprovado na Assembleia Legislativa Regional da Madeira em 8 de Junho de 1993, que «torna obrigatório o uso de cinto de segurança», por violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa;
- b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 2.º e 3.º do mesmo diploma, consequencialmente à anterior pronúncia de inconstitucionalidade.

Lisboa, 13 de Julho de 1993. — *Luis Nunes de Almeida — Messias Bento — Antero Alves Monteiro Dinis — Alberto Tavares da Costa — Bravo Serra — Maria da Assunção Esteves — Fernando Alves Correia — José de Sousa e Brito — Vítor Nunes de Almeida — António Vitorino — Armando Ribeiro Mendes — José Manuel Cardoso da Costa.*

Acórdão n.º 445/93 — Processo n.º 199/92

Acordam no Tribunal Constitucional:

I — A questão

1 — O Procurador-Geral da República, no uso da competência que o artigo 281.º, n.º 1, alínea a), e 2, alínea e), da Constituição lhe confere, veio requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 13.º, n.º 1, e 14.º, n.º 2, do Estatuto do Jornalista, aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 62/79, de 20 de Setembro, bem como dos artigos 3.º, 6.º, 8.º, n.º 1, 9.º, 10.º, n.º 1 e 7, 14.º, 15.º, n.º 2, 16.º, n.º 2, 17.º, n.º 3, 18.º, 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 3, 22.º, n.º 1, 25.º, 26.º e 28.º do Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 513/79, de 24 de Dezembro, aduzindo para tanto, no essencial, a fundamentação seguinte:

1.º O Estatuto do Jornalista considera, nos seus artigos 1.º e 12.º, condição do exercício da profissão de jornalista a habilitação com a respectiva carteira profissional.

Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do referido Estatuto, a emissão da carteira profissional de jornalista é da competência da respectiva organização sindical, não podendo depender da qualidade de sindicalizado do requerente.

Por seu turno, conforme prescreve o n.º 2 do artigo 14.º do mesmo Estatuto, os equiparados a jornalistas estão obrigados a possuir cartão de identificação próprio, emitido também pela respectiva organização sindical.

2.º Esta matéria veio a ser regulamentada e desenvolvida pelo Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista, em termos de incumbir à organização sindical dos jornalistas a emissão do título que condiciona o exercício legítimo da profissão, competindo-lhe igualmente, como corolário daquela atribuição fundamental, pronunciar-se e decidir sobre as várias possíveis vicissitudes que tal título de habilitação venha a sofrer, designadamente a sua renovação ou revalidação, a suspensão de validade, a determinação da sua perda e apreensão.

Dentro da mesma lógica de fiscalização do exercício da profissão, detém ainda a organização sindical dos jornalistas um verdadeiro poder disciplinar, que lhe permite aplicar sanções no caso de ocorrerem infracções aos deveres deontológicos do jornalista.

3.º A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem reconhecido uniformemente que, face ao actual texto da Constituição, os sindicatos surgem —ao contrário das associações públicas, referidas no artigo 267.º, n.º 3, da lei fundamental, e dos antigos sindicatos nacionais do regime corporativo— como associações de direito privado, criadas por iniciativa espontânea dos interessados, tendo por finalidade a defesa dos respectivos interesses sócio-profissionais, não lhes cabendo o desempenho de funções públicas ou o exercício de poderes de autoridade.

4.º O princípio da liberdade sindical garante a cada trabalhador plena autonomia de decisão, seja para se inscrever em qualquer dos sindicatos existentes, seja para não se inscrever em nenhum deles, seja ainda para tomar a iniciativa de promover a criação de um novo sindicato.

Este direito de livre sindicalização implica que ninguém possa ser directamente obrigado a filiar-se em sindicato determinado, tal como proibe a existência de quaisquer mecanismos ou medidas de pressão que indirectamente possam contribuir para limitar o pleno gozo e fruição daquela liberdade, obstando a que, por qualquer forma, mesmo remota ou indirecta, os sindicatos possam funcionar como «estruturas de coerção».

5.º A atribuição aos sindicatos de competência para emitir o título que condiciona o exercício legítimo de certa profissão constitui necessariamente violação do aludido princípio da liberdade sindical; e isto não apenas na hipótese —mais ostensiva— em que se exigisse, como condição da passagem do referido título, a sindicalização do trabalhador, mas também nas hipóteses —como a que ora nos ocupa— em que a lei atribui tal função à organização sindical independentemente da qualidade de sindicalizado do trabalhador requerente.

É que, por um lado, existe o perigo real de a competência para a emissão do título de habilitação profissional ser mal «gerida», de os sindicatos se valerem dela para —recusando a sua pas-

sagem aos não filiados ou simplesmente levantando-lhes especiais obstáculos— forçarem ou «sugerirem» a sindicalização aos profissionais que do título carecem para o exercício da sua actividade.

Existe, deste modo, no sistema legal em causa uma certa restrição —constitucionalmente ilegítima— à possibilidade de livre escolha no plano de filiação sindical, já que ele sempre comporta «um certo potencial de coerção sobre os trabalhadores, potencial de coerção que já terá sido passado a acto em diversos casos» (cf. o Acórdão n.º 272/86, de 30 de Julho, do Tribunal Constitucional).

6.º Por outro lado, aquela solução legal —consistente em «obrigar» o sindicato a emitir o título profissional, independentemente da qualidade de sindicalizado do trabalhador que o requeira— acaba por se traduzir na imposição ao sindicato do exercício de uma verdadeira actividade administrativa em favor de quem dele não é associado, violando-se, por esta forma, o princípio da liberdade de acção e da independência das associações sindicais, consagrado no n.º 4 do artigo 56.º da Constituição.

7.º Acresce que a atribuição à organização sindical dos jornalistas de um poder fiscalizador do exercício da profissão —traduzido na competência para determinar a suspensão, perda ou apreensão do título, com a conseqüente impossibilidade de exercer legitimamente a profissão—, bem como de um verdadeiro poder disciplinar, no que respeita às eventuais infracções aos deveres deontológicos dos jornalistas, implicam a atribuição e o exercício de verdadeiros poderes ou prerrogativas de autoridade, ultrapassando-se claramente a competência que o n.º 1 do artigo 56.º da Constituição atribui às associações sindicais.

8.º Ora, é constitucionalmente reconhecida aos trabalhadores a liberdade sindical (artigo 55.º, n.º 1), a qual envolve, designadamente, a liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis e a liberdade de inscrição sindical [alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 55.º].

Por sua vez, o n.º 4 do mesmo preceito constitucional vem afirmar o princípio da independência das associações sindicais, relativamente ao patronato, ao Estado, às confissões religiosas, aos partidos e às outras associações políticas.

E o artigo 56.º, n.º 1, prescreve que a finalidade das associações sindicais consiste na defesa e promoção dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam.

O sistema atrás assinalado, instituído pelas normas legais questionadas, não é compatível com estes preceitos e princípios constitucionais, o que implica a sua inconstitucionalidade material.

2 — Em obediência ao disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, foram notificados o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro a fim de, querendo, se pronunciarem sobre o pedido, respectivamente, quanto às normas do Estatuto do Jornalista e quanto ao Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista.

O Presidente da Assembleia da República veio ao processo oferecer o merecimento dos autos e fazer jun-

tar os exemplares do *Diário da Assembleia da República* relativos à discussão e aprovação da Lei n.º 62/79, de 20 de Novembro.

O Primeiro-Ministro não produziu qualquer resposta. Cabe agora apreciar e decidir.

II — A fundamentação

1 — O Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro (Lei de Imprensa), ainda hoje em vigor, não obstante as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 181/76, de 9 de Março, e 377/88, de 24 de Outubro, e pela Lei n.º 13/78, de 21 de Março, cometa ao Sindicato dos Jornalistas a elaboração, no prazo de 90 dias a contar da sua entrada em vigor, de um projecto de estatuto do jornalista, o qual, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, visaria, fundamentalmente, «garantir ao jornalista, perante a autoridade pública, o direito que implica o exercício da sua actividade e definir os deveres que dele decorrem».

Cerca de quatro anos volvidos sobre a publicação daquele diploma, e por não se achar ainda definida no ordenamento jurídico, de forma global e sistemática, a disciplina jurídico-estatutária daquela actividade profissional, foram apresentados na Assembleia da República os projectos de lei n.ºs 295/I e 296/I (UDP), relativos, respectivamente, ao Regulamento da Carteira Profissional de Jornalista e ao Estatuto do Jornalista, 309/I (PS), respeitante ao Estatuto do Jornalista, e 312/I (PCP), também referente ao Estatuto do Jornalista (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.ºs 79 e 84, de 4 de Julho e 13 de Julho de 1979), cujos textos, depois do respectivo debate parlamentar (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.ºs 88 e 99, de 21 e 28 de Julho de 1979), vieram dar origem ao Estatuto do Jornalista, aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 62/79, de 20 de Setembro.

Neste diploma se comportam duas das normas que vêm questionadas no pedido e cujos dizeres a seguir se transcrevem:

Artigo 13.º

Emissão da carteira

1 — A emissão da carteira profissional de jornalista é da competência da respectiva organização sindical, não podendo depender da qualidade de sindicalizado do requerente.

2 —

3 —

Artigo 14.º

Equiparados a jornalistas

1 —

2 — Os equiparados a jornalistas estão obrigados a possuir um cartão de identificação próprio, emitido nos mesmos termos da carteira profissional.

Por outro lado, o artigo 12.º, n.º 2, deste mesmo diploma dispunha que todos os jornalistas estão obrigados a possuir a respectiva carteira profissional, cujas condições de aquisição, revalidação, suspensão e perda são definidos no Regulamento da Carteira Profissional.

E em ordem à concretização deste preceito e da junção contida no artigo 2.º da Lei n.º 62/79, veio a ser editado o Decreto-Lei n.º 513/79, de 24 de Dezembro, que, para além de revogar o Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 119, de 30 de Janeiro de 1941, aprovou também um novo Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista, ainda hoje em vigor.

Neste diploma se inserem as demais normas cuja inconstitucionalidade foi suspeitada no pedido, as quais, em ordem a uma perfeita compreensão da matéria em apreço, se deixam a seguir reproduzidas:

Artigo 3.º

Emissão da carteira e de título provisório

A carteira profissional e o título provisório de estagiário são emitidos pela organização sindical dos jornalistas, independentemente da qualidade de sindicalizado do requerente.

Artigo 6.º

Comunicação das entidades patronais

As entidades patronais devem comunicar à organização sindical e à comissão a que se refere o artigo 26.º, caso exista, no prazo de 15 dias, a admissão de candidatos, estagiários a jornalistas profissionais e as alterações de categorias e funções, bem como as demissões nos seus quadros rectoriais.

Artigo 8.º

Cartão de equiparado a jornalista

1 — Aos indivíduos nas condições do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, e para os efeitos aí previstos, será passado pela organização sindical dos jornalistas um cartão de identificação de equiparado a jornalista.

2 —

Artigo 9.º

Autenticação

O título provisório de estagiário, a carteira profissional e o cartão de identificação de equiparado a jornalista serão autenticados pela organização sindical e assinados pelo respectivo titular.

Artigo 10.º

Revalidação dos títulos profissionais

1 — O título provisório de estagiário, a carteira profissional e o cartão de identificação de equiparado a jornalista serão válidos até ao fim do ano da sua emissão, devendo ser renovados pela organização sindical no primeiro mês de cada ano civil.

2 —

3 —

4 —

- 5 —
 6 —
 7 — O jornalista ou equiparado que se encontrar em alguma das condições previstas no número anterior deverá comunicar o facto à organização sindical.

Artigo 14.º

Deterioração ou extravio

No caso de deterioração ou extravio do título profissional, a organização sindical emitirá, mediante requerimento, 2.ª via do mesmo, no prazo de 20 dias, entregando, desde logo, documento provisório que substituirá aquele título.

Artigo 15.º

Suspensão por incompatibilidade

- 1 —
 2 — A organização sindical deverá notificar o interessado e a empresa para a qual trabalha da referida suspensão.
 3 —

Artigo 16.º

Perda dos títulos profissionais

- 1 —
 2 — Compete à organização sindical decidir sobre a perda do título, para o que poderá proceder às necessárias investigações.

Artigo 17.º

Recursos

- 1 —
 2 —
 3 — A deliberação do Conselho de Imprensa sobre o objecto do recurso deve ser tomada e notificada ao recorrente e à organização sindical no prazo de 30 dias, contados a partir da data da primeira reunião do plenário do Conselho de Imprensa após a recepção do recurso.
 4 —

Artigo 18.º

Sanções deontológicas

Em caso de infracção aos deveres decorrentes das normas constantes do Código Deontológico, a publicar nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 62/79, de 20 de Setembro, a organização sindical aplicará ao seu autor as sanções que vierem a ser previstas.

Artigo 19.º

Falsas declarações

- 1 — A prestação de falsas declarações para a obtenção ou revalidação da carteira profissional

determinará a não concessão ou a anulação e apreensão do título pela organização sindical.

- 2 —
 3 —

Artigo 20.º

Obrigatoriedade do título profissional

- 1 —
 2 —
 3 — Os sindicatos deverão comunicar às empresas as decisões de não revalidação, suspensão, perda e apreensão dos títulos profissionais.

Artigo 22.º

Apreensão pelas autoridades

- 1 — Os títulos profissionais ou equiparados poderão ser apreendidos pelas autoridades competentes, a pedido da organização sindical, para actualização, substituição ou anulação.
 2 —

Artigo 25.º

Emolumentos

1 — Pela passagem, revalidação ou substituição de títulos profissionais a organização sindical cobrará as seguintes importâncias, que constituirão sua receita:

- a) Passagem ou substituição de carteira — 400\$; passagem ou substituição de títulos provisórios — 250\$; passagem ou substituição de cartões de equiparados — 500\$;
 b) Revalidação de carteira — 50\$; revalidações de título provisório — 50\$; revalidação de cartão de equiparado — 100\$.

2 — A actualização das importâncias referidas no número anterior será feita por despacho conjunto dos Ministros do Trabalho e da Comunicação Social, sob proposta da organização sindical.

Artigo 26.º

Pluralidade na organização sindical

A competência atribuída pelo presente diploma à organização sindical dos jornalistas, quando esta compreender mais do que um sindicato, será exercida por uma comissão integrada por representantes dos sindicatos existentes, proporcionalmente ao número de associados no pleno gozo de seus direitos, com composição a fixar pelo Conselho de Imprensa.

Artigo 28.º

Disposições transitórias

1 — Os jornalistas que já exerçam a profissão deverão entregar à organização sindical os elementos necessários à obtenção da carteira profissional no prazo de 30 dias a contar da entrada em vigor deste Regulamento.

2 — O Estatuto do Jornalista considera como condição do exercício da profissão de jornalista a habilitação com a adequada carteira profissional cuja emissão é da competência da respectiva organização sindical, não podendo depender da qualidade de sindicalizado do requerente (artigo 13.º, n.º 1).

Paralelamente, os equiparados a jornalistas — indivíduos que, não cabendo na definição de jornalista, exercem, contudo, de forma efectiva e permanente, as funções de direcção de publicação periódica de expansão nacional ou de direcção, chefia ou coordenação da redacção de publicação informativa de expansão regional ou de informação especializada — estão obrigados a possuir cartão de identificação próprio, emitido nos mesmos termos da carteira profissional, isto é, pela respectiva organização sindical (artigo 14.º, n.º 2, daquele Estatuto).

Por outro lado, e como resulta do quadro normativo que se deixou exposto, o Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista veio regulamentar e desenvolver aqueles princípios, logo prescrevendo que a carteira profissional e o título provisório de jornalista estagiário são emitidos pela organização sindical dos jornalistas, independentemente da qualidade de sindicalizado do requerente (artigo 3.º).

Em termos análogos, a emissão do cartão de identificação de equiparado a jornalista é também da competência da respectiva organização sindical (artigo 8.º, n.º 1), cabendo a autenticação destes títulos ainda à organização sindical (artigo 9.º).

Mas, para além destas, diversas outras competências são atribuídas naquele Regulamento à organização sindical dos jornalistas.

Na verdade, compete-lhe ainda: *a*) decidir da renovação ou revalidação dos títulos profissionais, devendo o jornalista ou equiparado que se encontre em qualquer das situações que suspendem o prazo de validade do título profissional comunicar o facto à organização sindical (artigo 10.º, n.ºs 1 e 7); *b*) proceder à emissão de 2.ª via do título profissional, no caso da sua deterioração ou extravio, entregando logo no acto de requerimento documento provisório de substituição daquele título (artigo 14.º); *c*) determinar a suspensão do exercício da profissão e da validade do título profissional, quando ocorram circunstâncias que constituam causa de incompatibilidade, devendo a organização sindical notificar o interessado e a empresa para a qual trabalha da referida suspensão (artigo 15.º, n.º 2); *d*) decidir sobre a perda do título profissional, para o que poderá proceder às necessárias investigações (artigo 16.º, n.º 2); *e*) proceder à anulação e apreensão da carteira profissional quando se tenha verificado a prestação de falsas declarações para a sua obtenção ou revalidação, podendo a organização sindical solicitar a apreensão daqueles títulos às autoridades competentes, para efeitos de actualização, substituição ou anulação (artigos 19.º, n.º 1, e 22.º, n.º 1).

Concomitantemente, como corolário dos poderes fiscalizadores do exercício da profissão atribuídos à organização sindical dos jornalistas, prescreve-se no referido Regulamento que as entidades patronais devem comunicar à organização sindical e à comissão a que se refere o artigo 26.º (pluralidade na organização sindical), quando existir, a admissão de candidatos, estagiários e jornalistas profissionais, e as alterações de categorias e funções, bem como as demissões nos seus quadros redactoriais (artigo 6.º).

Das decisões em matéria de aquisição, revalidação, suspensão, apreensão e perda dos títulos profissionais cabe recurso para o Conselho de Imprensa, devendo as deliberações tomadas sobre o objecto dos recursos ser notificadas à organização sindical (artigo 17.º, n.º 3).

De outro lado, os sindicatos deverão comunicar às empresas as decisões de não revalidação, suspensão, perda e apreensão dos títulos profissionais (artigo 20.º, n.º 3).

A organização sindical dispõe de competência para cobrar, a título de emolumentos devidos pela passagem, revalidação ou substituição de títulos profissionais, determinadas importâncias actualizáveis por despacho ministerial sob proposta da mesma organização (artigo 25.º, n.ºs 1 e 2).

Os jornalistas que já exercessem a profissão à data da entrada em vigor do Regulamento da Carteira Profissional deveriam entregar, no prazo de 30 dias a contar do início dessa vigência, à organização sindical os elementos necessários à obtenção da carteira profissional (artigo 28.º).

Por fim, quando se verifique, por parte dos jornalistas, infracção aos deveres decorrentes das normas constantes do seu Código Deontológico, a organização sindical aplicará ao seu autor as sanções ali previstas (artigo 18.º).

3 — O regime jurídico que se contém neste complexo de normas comete à organização sindical dos jornalistas a emissão do título que condiciona o exercício legítimo da profissão e confere-lhe igualmente, como corolário daquela atribuição, competência para se pronunciar e decidir sobre as várias e possíveis vicissitudes que tal título de habilitação venha a sofrer, designadamente a sua renovação ou revalidação, a suspensão da validade, a determinação da sua perda e apreensão.

E dentro da mesma lógica de fiscalização do exercício da profissão, detém ainda a organização sindical dos jornalistas um verdadeiro poder disciplinar, que lhe permite aplicar sanções no caso de ocorrerem infracções aos deveres deontológicos do jornalista.

Ora, no entendimento sustentado no pedido, um sistema assim concebido não é compatível com a liberdade sindical, com o princípio da liberdade de acção e da independência das associações sindicais e com as finalidades destas associações, previstas, respectivamente, nos artigos 55.º, n.ºs 1, 2, alíneas *a*) e *b*), e 4, e 56.º, n.º 1, da Constituição.

Será efectivamente assim?

4 — Em conformidade com o disposto no artigo 46.º da Constituição, «os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal» (n.º 1), sendo certo que «ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela» (n.º 3).

O direito de associação é um direito complexo, que se analisa em vários direitos ou liberdades específicos, reconhecendo-se no n.º 1 o chamado *direito positivo de associação*, ou seja, o direito individual dos cidadãos a constituir livremente associações sem impedimentos e sem imposições do Estado, bem como o direito de se filiar em associação já constituída, e

garantindo-se no n.º 3 a *liberdade negativa de associação*, isto é, o direito do cidadão de não entrar numa associação, bem como o direito de sair dela. O direito de associação é fundamentalmente um direito negativo, um direito de defesa, sobretudo perante o Estado, proibindo a intromissão deste, seja na constituição de associações (não podendo ele constituí-las nem impedir a sua criação), seja na sua organização e vida interna.

A liberdade sindical representa uma forma particular da liberdade de associação, constituindo porém um tipo autónomo, na medida em que o sindicato é uma «associação permanente de trabalhadores para defesa e promoção dos seus interesses sócio-profissionais», desde logo e fundamentalmente perante a respectiva entidade patronal.

A liberdade sindical, hoje em dia, é reconhecida a todos os indivíduos como liberdade fundamental nos Estados de direito correspondentes às democracias pluralistas, achando-se consagrada em importantes instrumentos de direito internacional.

Assim, e desde logo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, depois de preceituar no artigo 20.º, n.º 2, que «ninguém pode ser obrigado a pertencer a uma associação», dispõe no artigo 23.º, n.º 4, que «toda a pessoa tem o direito de fundar sindicatos e de sindicalizar-se para defender os seus direitos».

Como também a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada para ratificação, com reservas, pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, refere no artigo 11.º que «toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de fundar, com outros, sindicatos e filiar-se em sindicatos para defesa dos seus interesses».

De seu lado, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, aprovado para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho, dispõe no artigo 22.º, n.º 1, que «toda a pessoa tem direito de se associar livremente com outras, incluindo o direito de fundar sindicatos e de filiar-se neles para protecção dos seus interesses».

Por sua vez, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, aprovado para ratificação pela Lei n.º 45/78, de 11 de Julho, impõe no artigo 8.º, n.º 1, alínea a), aos diversos Estados partes a obrigação de garantir «o direito de toda a pessoa a fundar sindicatos e a filiar-se no que quiser, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização respectiva, para promover e proteger os seus interesses económicos e sociais. Não poderão impor-se outras restrições ao exercício deste direito que as prescritas pela lei e que forem necessárias numa sociedade democrática para bem da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e liberdades alheios».

Finalmente, a Convenção n.º 87 da OIT, aprovada pela Lei n.º 45/77, de 7 de Julho, relativa à liberdade sindical e à protecção do direito sindical, dispõe no artigo 2.º que «os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os estatutos destas últimas».

5 — Todos estes instrumentos internacionais dispõem de força vinculativa no nosso ordenamento que, aliás, e desde logo, assegura reconhecimento constitucional ao princípio da liberdade sindical.

O artigo 55.º da Constituição, subordinado à epígrafe «Liberdade sindical», prescreve, na parte que aqui importa reter, o seguinte:

Artigo 55.º

Liberdade sindical

1 — É reconhecida aos trabalhadores a liberdade sindical, condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses.

2 — No exercício da liberdade sindical é garantido aos trabalhadores, sem qualquer discriminação, designadamente:

- a) A liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis;
- b) A liberdade de inscrição, não podendo nenhum trabalhador ser obrigado a pagar quotas para o sindicato em que não esteja inscrito;
- c) A liberdade de organização e regulamentação interna das associações sindicais.

4 — 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.

Por outro lado, o artigo 56.º do texto constitucional, no seu n.º 1, dispoendo sobre os direitos das associações sindicais, prescreve assim:

Artigo 56.º

Direito das associações sindicais e contratação colectiva

1 — Compete às associações sindicais defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representem.

No plano da lei ordinária, o Decreto-Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril (lei sindical), depois de definir o sindicato como uma «associação permanente de trabalhadores para defesa e promoção dos seus interesses sócio-profissionais» [artigo 2.º, n.º 1, alínea b)], acentua a sua natureza privada e associativa, uma e outra reforçadas pela garantia constitucional da liberdade sindical.

Traduzem sinais claros desta caracterização, alguns dos traços mais relevantes do regime jurídico definido naquele diploma: a) *liberdade de constituição de sindicatos*, que corresponde à livre iniciativa dos trabalhadores, sem qualquer autorização prévia e mediante um processo apenas regulado formalmente (artigos 3.º, 8.º e 10.º); b) *liberdade de inscrição* que assiste a todo o trabalhador de se filiar no sindicato ou num dos sindicatos que represente a sua categoria profissional (artigo 16.º, n.º 1); c) *liberdade de não inscrição* (ou não permanência) em qualquer sindicato (artigo 16.º, n.º 4); d) *liberdade de organização e regulamentação interna*, que se manifesta na elaboração dos estatutos, não sujeitos a aprovação administrativa mas apenas a controlo judicial de legalidade, e também na emissão de

regulamentos internos e da independência da gestão face a qualquer tutela externa (artigos 6.º e 10.º, n.º 4).

Procurando preencher o conteúdo da liberdade sindical a partir destes significativos destaques, poderá dizer-se que nele se compreendem, fundamentalmente, a liberdade individual da constituição de sindicatos e a liberdade de filiação, as liberdades de organização e de governo interno dos sindicatos e a sua independência da gestão face a qualquer tutela externa, particularmente face ao Estado (cf., sobre o sentido e alcance da liberdade sindical, Monteiro Fernandes, *Noções Fundamentais de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1983, 2, pp. 55 e segs., António Menezes Cordeiro, *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1991, pp. 443 e segs., *Enciclopedia del Diritto*, vols. XXIV e XLII, pp. 518 e segs. e 659 e segs., respectivamente, e Fausto Cuocolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1990, p. 771).

6 — O Tribunal Constitucional teve já ensejo de tratar matéria similar à presente nos Acórdãos n.ºs 46/84, 91/85 e 272/86, *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de Julho de 1984, e 1.ª série, respectivamente, de 18 de Julho de 1985 e 18 de Setembro de 1986, nos quais se teve por inconstitucional a norma do § 1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29 931, de 15 de Setembro de 1939 (no caso dos dois primeiros acórdãos), respeitante à competência atribuída ao Sindicato Nacional dos Ajudantes de Farmácia e Ofícios Correlativos para proceder à emissão das carteiras profissionais indispensáveis ao exercício daquela actividade profissional, e a norma do artigo 9.º, n.º 2, da Portaria n.º 367/72, de 3 de Julho (no caso do último aresto), que confiava aos sindicatos a passagem das cadernetas de registo da prática de certos auxiliares de farmacêutico, com base na violação do princípio constitucional da liberdade sindical e da independência, consagrados nos artigos 56.º, n.ºs 1, 2, alínea b), e 4, da Constituição, na versão saída da revisão constitucional de 1982.

Reitera-se agora esta linha jurisprudencial, cuja fundamentação permanece inteiramente válida e procedente.

Vejamos.

A liberdade de inscrição no sindicato comporta tanto uma *dimensão positiva*, que reconhece ao trabalhador o direito de se filiar ou inscrever no sindicato que o possa representar, «sem dependência de um acto de admissão discricionário por parte daquele», como uma *dimensão negativa*, que garante o direito de não inscrição sindical e o direito de abandonar o sindicato a todo o tempo no caso de tal inscrição existir.

Na verdade, o direito de livre sindicalização, na sua dupla vertente, implica que ninguém possa ser directamente obrigado a filiar-se em determinado sindicato, tal como proíbe a existência de quaisquer mecanismos ou medidas de pressão que directa ou indirectamente possam contribuir para limitar o pleno gozo e fruição daquela liberdade, obstando a que, por qualquer forma, mesmo remota ou indirecta, os sindicatos possam funcionar como «estruturas de coerção».

A liberdade sindical negativa traduz-se essencialmente numa defesa contra as discriminações, achando-se consagrada no artigo 37.º da lei sindical, que proíbe e fere de nulidade «todo o acordo ou acto» que subordine o emprego à filiação ou não filiação sindical ou conduza ao despedimento, transferência ou outra desvantagem para o trabalhador pelo mesmo motivo. Disto resulta que o interesse da «livre escolha por parte do trabalhador» é considerado prevalente sobre o do «re-

forço da organização» — uma das ideias força do sindicalismo livre tal como se encontra acolhido no nosso sistema constitucional (cf. Monteiro Fernandes, *ob. cit.*, p. 61).

Mas, a liberdade sindical negativa, para além do seu fundamental sentido não discriminatório, envolve a proscricção de limitações indirectas, havendo de ser «interpretada de um modo extensivo, de maneira que se compreendam nela tanto as obrigações de sindicalização como as medidas de pressão que se possam opor ao desfrute da liberdade sindical» (cf. sentença n.º 68/1982, de 22 de Novembro, do Tribunal Constitucional espanhol, comentada por Manuel Alonso Olea, *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, Editorial Civitas, Madrid, 1984, pp. 106 e 107).

Ora, à luz destes princípios, é manifesto que as normas do Estatuto do Jornalista aqui em causa, ao atribuírem à associação sindical dos jornalistas competência para a emissão da carteira profissional e do cartão de identificação que condicionam o exercício legítimo da actividade profissional de jornalista e de equiparado a jornalista, não podem deixar de violar, desde logo, o princípio da liberdade sindical.

E não pode contrapor-se a esta asserção o facto de a emissão de tais títulos não estar dependente nem condicionada a prévia sindicalização dos respectivos interessados.

É que, apesar de não se exigir aqui como condição de passagem desses títulos a sindicalização dos trabalhadores, ainda assim, existe sempre o perigo real de a competência para a emissão desses documentos 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 necessidade ou a vantagem da respectiva sindicalização.

O regime legal contido naquelas normas e também nas normas do Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista, que delas são corolário concretizador, contém uma segura margem de restrição — constitucionalmente ilegítima nos quadros do artigo 18.º da Constituição — à possibilidade de livre escolha sindical, já que nele se comporta «um certo potencial de coerção» susceptível de vir a ser exercido sobre os trabalhadores que lhe estão sujeitos.

E não pode dizer-se ser impossível ou pouco provável a verificação de casos de coerção exercida pelos sindicatos relativamente à passagem de carteiras profissionais a trabalhadores não sindicalizados. A este concreto propósito, no citado Acórdão n.º 91/85, escreveu-se assim:

[...] 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».

O exercício das competências que o regime jurídico integrado pelas normas sob apreciação atribui à organização sindical dos jornalistas é susceptível de poder transformar-se em instrumento de coerção da liberdade sindical dos trabalhadores, condicionando, limitando ou retirando-lhes a possibilidade de uma *livre escolha* no plano da sua filiação sindical.

7 — O princípio de independência e autonomia dos sindicatos perante o Estado, o patronato, as confissões religiosas, os partidos e outras associações políticas visa proteger a própria liberdade sindical que, quando confrontada com o Estado, reclama para os sindicatos uma esfera de autonomia jurídica que por ele não pode ser interferida ou afectada.

Contrariamente ao que sucedia no sindicalismo corporativo, de tipo nacionalista e autoritário, no qual se 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, de 23 de Setembro de 1933), hoje em dia os sindicatos são concebidos como associações profissionais de carácter privado, livremente constituídos para defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam.

No contexto jurídico-político que tinha por referência legitimadora a Constituição de 1933, compreendia-se que os sindicatos dispusessem de prerrogativas de autoridade e se apresentassem como entidades de direito público.

Com efeito, em termos do Decreto-Lei n.º 23 050, os sindicatos nacionais, como entidades de direito público, deviam «subordinar os respectivos interesses aos interesses da economia nacional, em colaboração com o Estado e com os órgãos superiores da produção e do trabalho» (artigo 9.º), cabia a tais sindicatos a «representação dos interesses profissionais da respectiva categoria» (artigo 13.º, n.º 1) e os contratos de trabalho e os regulamentos por ele elaborados, depois de sancionados e aprovados, obrigavam «igualmente os inscritos e não inscritos» (artigo 22.º).

Como também se compreendia que tais sindicatos dispusessem de competência para proceder à elaboração dos regulamentos das carteiras profissionais e, bem assim, a de as emitir, como forma de controlar o exercício regular de determinada profissão.

Mas, contrariamente a semelhante sistema sindical, em que os sindicatos se apresentavam como entidades de «carácter público» ou de «pessoas colectivas de direito privado e regime administrativo (cf., respectivamente, Bernardo Lobo Xavier, «O papel dos sindicatos nos países em desenvolvimento», *Revista de Direito*

e *Estudos Sociais*, ano XXV, 1978, pp. 387 e segs., e Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, forense, t. I, p. 355), aos sindicatos do actual ordenamento jurídico não é consentida a atribuição forçada e por via de lei de tarefas ou funções públicas, como sucede com aquelas que no quadro do regime em apreço são cometidas à associação sindical dos jornalistas, «obrigada» a emitir os títulos profissionais, independentemente da qualidade de sindicalizado do trabalhador interessado em tais documentos.

Com efeito, «dada a natureza privada dos sindicatos, aliada ao princípio da filiação, deve entender-se, na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional, que não pode a lei atribuir aos sindicatos poderes de autoridade e, designadamente, o poder de passar carteiras profissionais. Tal atribuição, feita por lei, iria violar a liberdade de acção das associações sindicais e a sua independência» (cf. António Menezes Cordeiro, *ob. cit.*, p. 461).

Por outro lado, e complementarmente, a atribuição à organização sindical dos jornalistas de um poder fiscalizador do exercício da profissão — traduzido na competência para determinar a suspensão, perda ou apreensão do título, com a consequente impossibilidade de exercer legitimamente a profissão —, bem como de um verdadeiro poder disciplinar, no que respeita às eventuais infracções aos deveres deontológicos dos jornalistas, implicam a atribuição do exercício de verdadeiros poderes ou prerrogativas de autoridade, manifestamente contrários e estranhos àqueles que são próprios dos sindicatos e se inscrevem no âmbito das suas específicas finalidades.

III — A decisão

Nestes termos decide-se declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do disposto nos artigos 55.º, n.ºs 1, 2, alíneas a) e b), e 4, e 56.º, n.º 1, da Constituição, das normas dos artigos 13.º, n.º 1, e 14.º, n.º 2, do Estatuto do Jornalista, aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 62/79, de 20 de Setembro, e 3.º, 6.º, 8.º, n.º 1, 9.º, 10.º, n.ºs 1 e 7, 14.º, 15.º, n.º 2, 16.º, n.º 2, 17.º, n.º 3, 18.º, 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 3, 22.º, n.º 1, 25.º, 26.º e 28.º do Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 513/79, de 24 de Dezembro.

Lisboa, 14 de Julho de 1993. — *Antero Alves Monteiro Dinis — António Vitorino — Alberto Tavares da Costa — Bravo Serra — Maria da Assunção Esteves — Fernando Alves Correia — José de Sousa e Brito — Vítor Nunes de Almeida — Armindo Ribeiro Mendes — Luís Nunes de Almeida — Messias Bento — José Manuel Cardoso da Costa.*