

**LEGITIMIDADE PROCEDIMENTAL
DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS: CONSIDERAÇÕES
A PROPÓSITO DO ACÓRDÃO N.º 636/2006
DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

FRANCISCO LIBERAL FERNANDES (*)

1. No acórdão n.º 636/2006, o Tribunal Constitucional (TC) pronunciou-se pela inconstitucionalidade do art. 160.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15-11, quando interpretado no sentido de que não confere às associações sindicais legitimidade para interpor recurso hierárquico de um acto administrativo lesivo de direitos ou interesses individuais dos trabalhadores que representam.

Com base na fundamentação já expressa no acórdão n.º 118/97 do mesmo Tribunal — que declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do art. 56.º, n.º 1, da CRP, da norma do art. 53.º, n.º 1, do CPA, na parte em que negava às associações sindicais legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para nele intervir em defesa de interesses colectivos ou de interesses individuais dos trabalhadores que representam —, entendeu-se no acórdão n.º 636/2006, que o recurso hierárquico constituía um instrumento de defesa e promoção dos direitos dos trabalhadores, e que a competência reconhecida às associações sindicais por aquele preceito constitucional não se restringia à tutela de interesses colectivos, mas compreendia igualmente os direitos individuais dos trabalhadores singulares ⁽¹⁾.

(*) Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Centro de Investigação Jurídico-Económica.

⁽¹⁾ No mesmo sentido, veja-se os acórdãos n.ºs 75/85 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 5, pág. 200), 160/99 e 103/2001. Sobre esta questão, *vide* GUILHERME DA

Nas diversas ocasiões em que se pronunciou sobre este problema, aquele órgão tem entendido que a defesa do direitos individuais dos trabalhadores constitui uma competência própria das associações sindicais ⁽²⁾, sem prejuízo, no entanto, de a lei poder considerar essa intervenção como subordinada ou coadjuvante; neste sentido, tem reafirmado que é contrária à CRP «uma norma que estabeleça que os sindicatos carecem de legitimidade activa para fazer valer, contenciosamente, o direito à tutela jurisdicional da defesa colectiva dos interesses individuais dos trabalhadores que representam» ⁽³⁾.

2. O objecto deste comentário não é apreciar a decisão proferida no acórdão n.º 636/2006, com a qual se concorda, mas apenas adiantar algumas considerações relacionadas com a posição que não tem obtido vencimento no TC quanto a este aspecto particular da legitimidade das associações sindicais.

À semelhança do que se verificou noutras decisões do mesmo tribunal ⁽⁴⁾, a corrente jurisprudencial vencida sustentou naquele acórdão, que o art. 56.º, n.º 1, da CRP não reconhecia aos sindicatos legitimidade para defender interesses individuais dos trabalhadores que representam, mas apenas interesses colectivos, pelo que, na ausência de uma decisão normativa a conferir uma tal legitimidade, o alcance daquele preceito estava

FONSECA, «Legitimidade processual singular, contencioso administrativo e associações sindicais», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 43, 2004, pág. 25 e s.; segundo este A., «às associações sindicais tem de reconhecer-se sempre legitimidade processual para fazerem valer o direito à tutela jurisdicional efectiva, com vista à defesa dos direitos e interesses individuais dos trabalhadores — um só ou mais — que representam, podendo accionar todos os meios processuais disponíveis e próprios de cada jurisdição» (*idem*, pág. 31).

⁽²⁾ Lê-se ainda no acórdão n.º 75/85, que «quando a Constituição, no n.º 1 do seu art. 57.º [actual art. 56.º], reconhece a estas associações competência para defenderem os direitos e interesses dos trabalhadores que representem, não restringe tal competência à defesa dos interesses colectivos desses trabalhadores; antes supõe que ela se exerça igualmente para defesa dos seus interesses individuais».

⁽³⁾ Acórdão n.º 103/2001. De igual modo, sustentou-se no acórdão n.º 118/97 que «a actividade sindical não se confina à mera defesa dos interesses económicos dos trabalhadores, antes se prolonga na defesa dos respectivos direitos jurídicos, consagrados na lei ou nos instrumentos de regulamentação colectiva das relações laborais, e esta última defesa exige a possibilidade de os sindicatos intervirem em defesa dos direitos e interesses individuais dos trabalhadores que representam, principalmente quando se trate de direitos indisponíveis».

⁽⁴⁾ Veja-se os votos de vencido juntos aos acórdãos n.ºs 75/85 e 118/97.

restringido à tutela de interesses colectivos; o princípio da autonomia individual impunha assim que a faculdade de os sindicatos defenderem interesses dos trabalhadores singulares ficasse dependente de uma específica manifestação de vontade destes ⁽⁵⁾.

De acordo com a mesma jurisprudência, o art. 56.º, n.º 1, da CRP não confere direitos, mas apenas define ou atribui poderes funcionais, constituindo, por isso, uma norma organizatória ou distributiva de competências ⁽⁶⁾; esta natureza institucional do preceito significava que não poderia ser interpretado à luz do princípio da máxima efectividade das normas relativas a direitos fundamentais — nos termos do qual a esfera de liberdade do direito corresponde à definida em abstracto pelo preceito que o consagra —, mas no sentido de que compreendia apenas a tutela de interesses colectivos, com exclusão da defesa (colectiva) de interesses individuais.

3. Refira-se, em primeiro lugar, que o art. 56.º, n.º 1, da CRP não confere aos sindicatos uma mera competência mas um direito específico, cujo exercício compreende, seja em procedimento administrativo seja em processo laboral, a intervenção judicial em defesa dos direitos ou interesses dos trabalhadores representados. Não nos parece que este conteúdo possa ser considerado incompatível com a própria letra da lei (“compet

⁽⁵⁾ Como refere a Conselheira Maria Pizarro Beza no acórdão n.º 636/2006 (reproduzindo a sua declaração de voto ao acórdão n.º 160/99), a concepção de que a lei fundamental impõe que seja reconhecida legitimidade aos sindicatos, em nome próprio e não apenas como representantes dos seus filiados, para defenderem em juízo interesses individuais dos seus filiados «contraria o princípio constitucional da liberdade sindical, consagrado no art. 55.º da Constituição. Não pode, com efeito, considerar-se como que transferido para o sindicato o poder de deliberar sobre a forma de prossecução dos interesses individuais dos trabalhadores filiados, por exceder a própria razão de ser da existência deste tipo de associações»

No mesmo acórdão, o Conselheiro Paulo Mota Pinto declarou que o art. 56.º, n.º 1, da CRP «não impõe, além da legitimidade para a defesa e promoção de interesses *colectivos dos trabalhadores*, o reconhecimento de poderes de representação legal às associações sindicais, para interposição de acções de defesa de interesses *individuais* do trabalhador, sem que exista uma específica manifestação de vontade deste. ... Não é, pois, a meu ver, inconstitucional a interpretação de normas legais no sentido de que não resultam delas, para a associação sindical, poderes de representação para defesa de interesses *individuais* do trabalhador, antes apenas este último, *titular do interesse* em causa, tendo legitimidade para recorrer».

⁽⁶⁾ Veja-se, neste sentido, as declarações de voto da Conselheira Maria da Assunção Esteves ao acórdão do TC n.º 118/97 (*DR*, I Série-A, de 24-4-1997, pág. 1845) e do Conselheiro Benjamim Rodrigues no acórdão n.º 636/2006.

às associações sindicais...”), uma vez que idêntica redacção consta do art. 56.º, n.º 3 (“compete às associações sindicais exercer o direito...”), e isso não tem impedido qualificar a contratação colectiva como um direito (exclusivo) daquelas entidades.

Tal norma não proíbe que o legislador ordinário estabeleça medidas reguladoras da intervenção dos sindicatos nos processos em que estejam em causa interesses individuais dos trabalhadores filiados, desde que o sistema jurídico assegure o equilíbrio entre a representatividade sindical e a autonomia individual daqueles. Como o direito de defesa dos trabalhadores previsto no art. 56.º, n.º 1, da CRP possui um conteúdo amplo — o reconhecimento de legitimidade para intervir judicialmente na qualidade de parte do processo dirigido à resolução de interesses do representado e não como titular dos interesses subjacentes a determinada relação jurídica —, não se vislumbra qualquer impedimento constitucional que obste a que a lei fixe requisitos para a referida intervenção ⁽⁷⁾. É o que se verifica, por exemplo, com o art. 5.º, n.ºs 2 e 5, do Código de Processo do Trabalho (CPT), em que se consagra uma distinção entre as situações em que as associações sindicais podem intervir como representantes ou como substitutos dos trabalhadores individuais, daquelas outras em que apenas o podem fazer na qualidade de assistentes e, portanto, em que essa intervenção está dependente da aceitação do particular ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Pelo contrário, verificar-se-ia uma inconstitucionalidade se os sindicatos ficassem expressamente excluídos do exercício desse direito ou se o mesmo fosse objecto de restrições desproporcionadas; cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2005, tomo I, pág. 553.

Ainda que, do ponto de vista material, possa implicar uma redução das possibilidades de defesa — na verdade, é o próprio legislador a reconhecer no preâmbulo do Dec.-Lei n.º 480/99, de 9-11 (que aprovou o CPT), que a ampliação dos termos do exercício do direito de acção das associações sindicais em representação e substituição dos trabalhadores constituía um meio de ir «... ao encontro das preocupações de superação das crescentes dificuldades dos trabalhadores em fazerem valer individualmente os seus direitos...» —, a colocação do direito de intervenção processual dos sindicatos na dependência da iniciativa do trabalhador constitui, no plano dos princípios, um meio de compatibilizar o seu exercício com a autonomia individual. Apesar de o art. 56.º, n.º 1, da CRP conferir aos sindicatos o direito de defender interesses individuais dos trabalhadores que representam, não nos parece, como se disse, que a limitação daquele direito fundamental, consagrada no art. 5.º, n.º 2, do CPT, coloque problemas de inconstitucionalidade, designadamente por inobservância do princípio da proporcionalidade.

⁽⁸⁾ Numa visão mais ampla do contexto em que tem lugar a intervenção judicial das associações sindicais em auxílio do trabalhador, poder-se-á dizer que ela se situa no quadro

Assim, nos casos em que o interesse individual do trabalhador esteja relacionado com interesses das associações sindicais (art. 5.º, n.º 2, alíneas *a*) a *c*), daquele Código), estas gozam, em representação ou substituição daquele, de legitimidade activa para intervir a nível do processo do trabalho, a qual, todavia, está dependente da autorização do interessado ⁽⁹⁾. Quando estejam em causa interesses meramente individuais, sem afinidade directa com o interesse colectivo da categoria representada, os sindicatos apenas podem intervir como assistentes, ou seja, como auxiliares ou coadjuvantes da parte a quem cabe tomar a iniciativa processual.

Contudo, relativamente a este aspecto, há uma diferença entre o processo de trabalho e o procedimento laboral administrativo; ela decorre do facto de, neste último, a associação sindical poder intervir em caso de lesão de direitos ou interesses individuais sem qualquer exigência de autorização do trabalhador (art. 310.º, n.º 2, do Regime anexo à Lei n.º 59/2008, de 11-9, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas). Este reforço da legitimidade procedimental enquadra-se no processo de deslocação da tutela dos interesses individuais para a esfera colectiva ou sindical, além de que pode ser visto como um meio especial de compensar o estatuto de maior dependência dos trabalhadores da Administração relativamente aos do sector privado e a consequente dificuldade ou onerosidade acrescida em defender a nível individual os seus interesses, tanto mais que, mesmo quando organizada de forma descentralizada, a Administração Pública actua segundo regras ou critérios uniformes.

4. Porém, o aspecto principal da questão aqui trazida não tem directamente a ver com a liberdade de o legislador regular a intervenção processual dos sindicatos, mas antes saber se, no âmbito do art. 56.º, n.º 1, da CRP, está compreendida a defesa colectiva dos interesses individuais

da actividade que aquelas entidades desenvolvem, enquanto representantes institucionais dos trabalhadores, no âmbito da elaboração da legislação do trabalho e da contratação colectiva. Aliás, tem-se entendido que a violação dos interesses ou direitos individuais que são objecto de regulamentação colectiva interfere directamente com o interesse colectivo; cf. FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI, «Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero», *Scritti in onore de Francesco Carnelutti*, vol. IV, Pádua, 1950, pág. 441; OJEDA AVILÉS, *Derecho sindical*, Madrid, 1995, pág. 401; PALOMEQUE LÓPEZ/ÁLVAREZ de la ROSA, *Derecho del Trabajo*, Madrid, 1994, pág. 488.

⁽⁹⁾ A fim de facilitar a intervenção sindical, a lei prevê em determinadas circunstâncias a figura da autorização presumida por parte do trabalhador singular (art. 5.º, n.º 3, do CPT).

dos trabalhadores que representam. Ou seja, do ponto de vista constitucional, serão aqueles concebidos como entidades cujo escopo funcional não abrange a tutela de direitos dos trabalhadores singulares? Ou, em termos mais amplos, será aquele preceito constitucional materialmente indiferente à dimensão individualista da liberdade sindical considerada na perspectiva do seu conteúdo material?

Não há dúvida de que o texto constitucional — cujos arts. 55.º e 56.º assumem um carácter complementar, apesar das respectivas diferenças — contém referências directas a determinadas dimensões individuais da liberdade sindical, seja no plano estrutural ou organizatório (art. 55.º, n.º 2, als. *a*) a *c*)), seja no plano funcional (art. 55.º, n.º 1, e n.º 2, al. *d*))⁽¹⁰⁾. Para além disso, constituindo a faculdade consagrada no art. 56.º, n.º 1, da CRP um direito fundamental⁽¹¹⁾ que tem na sua génese uma matriz individualista, a regra da máxima efectividade reconhecida às normas que prevêem aquele tipo de direitos permite englobar no preceito a defesa colectiva de direitos individuais — tanto mais que não há qualquer obstáculo literal a essa inclusão⁽¹²⁾.

Também não colhe a ideia segundo a qual a defesa colectiva de direitos individuais resulta de uma interpretação *a contrario* do art. 56.º, n.º 1, da CRP⁽¹³⁾, pela simples razão de que este preceito não se refere apenas a interesses colectivos (pelo menos de forma expressa), mas a ‘interesses dos trabalhadores’, não sendo, por isso, forçoso interpretar aquele sintagma normativo no sentido de ‘interesses colectivos’ — do qual a dimensão individual estaria logicamente excluída —, como se a histórica associação

⁽¹⁰⁾ O n.º 1 do art. 55.º da CRP constitui a afirmação de que a liberdade sindical radica na conjugação de vontades singulares, pelo que nos parece redutora a perspectiva de desligar o conteúdo do art. 56.º, n.º 1, daquela base sócio-jurídica, como acontece quando se dissocia a liberdade sindical da defesa colectiva de interesses individuais.

⁽¹¹⁾ Cf. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, pág. 424; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. IV, Coimbra, 1993, pág. 76. No sentido de que a norma regula meras competências, veja-se VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 2001, pág. 125.

⁽¹²⁾ Por outro lado, o facto de o art. 56.º, n.º 1, estar redigido no plural (“direitos e interesses dos trabalhadores”) não é razão bastante para limitar o seu alcance à defesa dos interesses colectivos; com efeito, há outros preceitos relativos ao mesmo direito (assim o art. 55.º, n.º 2) em que o legislador contempla titularidades jurídicas singulares, apesar de utilizar uma formulação verbal idêntica.

⁽¹³⁾ Assim, segundo julgamos, é entendido pelo Conselheiro Benjamim Rodrigues na declaração de voto junta ao acórdão que se comenta.

do fenómeno sindical à defesa dos interesses colectivos impusesse no plano jurídico uma sinonímia entre ‘interesses dos trabalhadores’ e ‘interesses colectivos dos trabalhadores’.

Por outro lado, o argumento de que o art. 56.º, n.º 1, da CRP não abrange a tutela dos interesses individuais (carecendo, por isso, os sindicatos do consentimento ou da autorização do respectivo titular) tem subjacente uma concepção de interesse colectivo que não nos parece adequar-se ao regime de liberdade sindical de base privatista ou voluntarista consagrado na CRP. Na verdade, o interesse colectivo não constitui uma essência ontológica nem um *príus* jurídico relativamente ao interesse individual, mas antes o resultado de uma decisão dos membros do grupo profissional ou dos respectivos órgãos representativos, de acordo com o processo de formação da vontade colectiva ⁽¹⁴⁾.

A ideia de que o interesse colectivo ocupa uma posição de superioridade relativamente ao interesse de cada trabalhador tem a ver, por um lado, com a circunstância de o primeiro ser valorado de forma autónoma relativamente ao segundo e, por outro, com a tutela que a ordem jurídica lhe confere ⁽¹⁵⁾. Em face do princípio da autonomia da vontade em que se estrutura a liberdade sindical ⁽¹⁶⁾, o interesse colectivo não retira a sua prevalência de uma fonte diversa da vontade dos trabalhadores, expressa de acordo com o processo estabelecido; com efeito, apesar de a auto-organização constituir a matriz jurídica do interesse colectivo, o que move os trabalhadores a associarem-se é o facto de os sindicatos garantirem a tutela dos seus interesses. Porém, esta raiz antropologicamente individualista não descaracteriza a natureza do interesse colectivo, limitando-se antes a evidenciar que ele é expressão da vontade dos trabalhadores singulares e que a sua prossecução tem como objectivo primordial os interesses destes.

Aliás, a interpretação do art. 56.º, n.º 1, da CRP no sentido de compreender a tutela colectiva de direitos individuais nem sequer constitui uma

⁽¹⁴⁾ Para além da própria dificuldade técnica em delimitar o interesse colectivo do interesse individual, esta diferenciação torna-se ainda mais imprecisa principalmente quando os sistemas jurídicos, como o nosso, evoluem no sentido da prossecução em moldes colectivos da defesa da condição de trabalhador singular — e de que o disposto no art. 78.º, n.º 2, do CPT é um reflexo — por considerarem que é um meio privilegiado de garantir os direitos ou interesses individuais e de reforçar a solidariedade que está na base do associativismo sindical.

⁽¹⁵⁾ Veja-se, por exemplo, os arts. 3.º, n.º 5, 476.º ou 496.º do CT.

⁽¹⁶⁾ Cf. o art. 55.º, n.º 2, als. *a*) e *b*), da CRP.

solução original a nível da lei fundamental; na verdade, relativamente à acção popular, o art. 52.º, n.º 3, prevê que o ressarcimento de danos sofridos pelos particulares possa ser requerido por iniciativa dos respectivos promotores, sem carecerem de mandato ou autorização expressa do titular do direito ⁽¹⁷⁾, não obstante tratar-se de uma situação em que o vínculo de solidariedade ou de representação é mais ténue do que aquele que suporta ou sustenta o associativismo sindical.

Por isso, excluir a defesa colectiva dos interesses individuais do princípio da especialidade das associações sindicais é uma leitura que não se revela conforme a dimensão pluri-objectiva da liberdade sindical, tal como se encontra consagrada no art. 56.º, n.º 1, da CRP ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Cf. J. MIRANDA/R. MEDEIROS, *Constituição* cit., pág. 497; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2007, vol. I, pág. 699. Segundo estes últimos A., a “acção popular traduz-se, por definição, num alargamento da legitimidade processual activa a todos os cidadãos, independentemente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesses em causa (art. 3.º da Lei n.º 83/95, 31-8, que regula o direito de participação procedimental e acção popular). Neste sentido, entram aqui em crise as teorias tradicionais da legitimidade baseadas no «interesse directo e pessoal» ou na «protecção da norma» (segundo a qual só existiria um direito accionável quando houvesse normas que, pelo menos, pudessem ser entendidas como protectoras também de interesses individuais)” (*idem*, pág. 697).

⁽¹⁸⁾ Cf. J. MIRANDA/R. MEDEIROS, *Constituição* cit., pág. 553; G. CANOTILHO/V. MOREIRA, *Constituição* cit., pág. 742. Relativamente ao argumento expresso pelo Conselheiro Vítor Nunes de Almeida no acórdão n.º 118/97 — para quem o poder reconhecido às associações sindicais de «iniciar o procedimento, independentemente de solicitação nesse sentido formulada pelo interessado, como da própria anuência deste...» significava ir «muito além da atribuição de poderes de representação legal, porque se procede a uma verdadeira transferência da titularidade de interesses», e, por isso, uma inaceitável compressão da autonomia privada —, julga-se que, a não ser que, por absurdo, as concebamos como entidades dotadas de poderes semelhantes ao “grande irmão” *orwelliano*, a intervenção (autónoma) das associações sindicais em procedimento administrativo não deixa em regra de ser precedida de uma solicitação do trabalhador, sem a qual, aliás, dificilmente poderiam conhecer os elementos de facto necessários para pleitear.

De todo o modo, para as hipóteses em que não se verifique a demanda do interessado directo e/ou a sua anuência à iniciativa da associação sindical, o legislador, avisadamente, conferiu-lhe a faculdade de pôr fim a essa intervenção.