

**PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE**

Meritíssimo Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

**PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA R-2945/91
CONSTITUCIONALIDADE:**

DATA: 1999-09-02

Assunto: Liberdade Sindical – Acesso a Profissão.

O Provedor de Justiça, no uso da sua competência prevista no art.º 281.º, n.º 2, al. d) da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade da normas contida no art.º 22.º, em conjugação com a do art.º 21, do Regulamento da Carteira Profissional dos Empregados de Banca nos Casinos, aprovado em 27 de Julho de 1973 e publicado no Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, n.º 34, de 15 de Setembro de 1973, por violação do art. 55.º n.º 1, n.º 2, alínea b) e n.º 4 da Constituição da República Portuguesa, e, consequencialmente, das demais normas dos capítulos III e IV do mesmo Regulamento, na parte em que prevêm a intervenção de uma organização sindical no processo de concessão de título profissional obrigatório.

1.º

O Regulamento da Carteira Profissional dos Empregados de Banca nos Casinos define um conjunto de regras aplicáveis às profissões dos empregados de banca nos casinos (cfr. art.º 2.º do Regulamento).

2.º

Os capítulos III e IV do Regulamento dizem respeito respectivamente às regras relativas aos exames para pagador de banca nos casinos e à atribuição da carteira profissional.

3.º

De acordo com o art.º 22.º do Regulamento "A carteira profissional de modelo a aprovar pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, será passada pelo Sindicato Nacional dos Empregados da Banca nos Casinos", carteira essa que é obrigatória para o exercício da profissão, de acordo com o art.º 21.º

4.º

Este poder sindical em matéria de atribuição de carteiras profissionais decorria do disposto no parágrafo 1.º do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 29.931 de 15.09.39, que



estipulava que "as carteiras profissionais são passadas pelos sindicatos nacionais e visadas pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (...)".

5.º

De facto, no contexto jurídico-político existente à data e no quadro da Constituição de 1933, os sindicatos eram figuras de direito público, sendo portanto compreensível que os mesmos dispusessem de prerrogativas de autoridade como as de passar carteiras profissionais.

6.º

No entanto, o Acórdão n.º 91/85 desse Tribunal, proferido no processo n.º 4/84, considerando que "a norma do art.º 3.º e § 1.º do DL n.º 29.931, de 15.09.39, viola os princípios da liberdade sindical e da independência consagrados no art.º 56.º, n.º 1, 2, al. b) e 4 da CRP, ao impor que o pedido de passagem de carteiras profissionais seja feito obrigatoriamente aos sindicatos pelos trabalhadores, sejam ou não sindicalizados, e também ao impor aos sindicatos o encargo de as passar e entregar, "decidiu declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade material do § 1.º do art.º 3.º do DL n.º 29.931, de 15/09/39, por violação do n.º 1, 2, al. b) e 4 do art.º 56.º da CRP."

7.º

Assim mesmo foi o citado art.º 3.º e § 1.º do DL n.º 29.931 de 15.09.39 expressamente revogado pelo disposto no art.º 9.º do DL n.º 358/84 de 13/11.

8.º

Todavia, a verdade é que o Regulamento da Carteira Profissional dos Empregados de Banca nos Casinos continua em vigor, por força do disposto no art.º 8.º n.º 1 do DL n.º 358/84 de 13.11, que estipula que "os regulamentos de carteiras profissionais aprovados, ao abrigo do DL n.º 29.931, de 15.09.39, mantêm-se em vigor até que sejam revogados ou substituídos, nos termos do n.º 1 do art.º 2.º."

9.º

Razão pela qual, embora a passagem de carteiras profissionais ao abrigo de regulamentos mantidos em vigor, seja feita pelos serviços competentes do Ministério do Trabalho e Segurança Social, o respectivo sindicato continua a deter um conjunto de competências instrumentais à da passagem de carteiras profissionais, atentatórias, também elas, da liberdade sindical.

10.º

Na verdade, todo o processo concludente à obtenção da carteira profissional se mostra desde o início dominado pela intervenção do Sindicato, desde a decisão de realizar os exames (condição indispensável para o ingresso na profissão) e seu anúncio (art.º 9.º), a entrega da documentação por parte dos candidatos (art.º 11)



e ainda, aspecto que é particularmente grave, a intervenção do Sindicato na composição do respectivo júri de exame (art.º 15.º).

11.º

De facto, conforme resulta do art.º 15.º do Regulamento, o presidente da Direcção do Sindicato Nacional dos Empregados de Banca nos Casinos é vogal dos júris de exame.

12.º

Igualmente bizarro face aos valores constitucionais parece o normativo do art.º 14.º do citado Regulamento, já que dispõe que, na apreciação das provas o júri terá em consideração, para os candidatos que tenham frequentado o curso de preparação orientado por um representante do sindicato, a informação dos respectivos instrutores sobre o seu aproveitamento.

13.º

Ora, estes poderes de intervenção e decisão do Sindicato podem constituir um instrumento de "coerção" ou de sugestão no sentido da sindicalização dos empregados de banca nos casinos, sendo susceptíveis de retirar aos trabalhadores por ele abrangidos a possibilidade de uma livre escolha no plano sindical, apesar de o art.º 23.º excluir a obrigatoriedade da inscrição no sindicato, sendo certo que o plano dos factos pode nem sempre acompanhar o do Direito.

14.º

Como decidiu o douto acórdão desse Tribunal n.º 272/86, no Processo n.º 247/85 (DR – I série, n.º 215 de 18.09.86), relativamente à emissão pelo sindicato respectivo das cadernetas de registo da prática das farmácias, "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. "

15.º

Estas considerações valem *mutatis mutandis* para o caso em apreço já que todas estas competências do sindicato, relativamente ao exame necessário para ingresso nas profissões de empregados de banca, instrumentais à passagem da caderneta profissional (cfr. art.º 3.º do Regulamento), podem funcionar como instrumento de pressão junto dos trabalhadores, com vista à sua sindicalização, nomeadamente criando especiais obstáculos a não sindicalizados na admissão a exames, apreciação dos mesmos, justificação de faltas, etc.

16.º



Ou até favorecendo sindicalizados na frequência de cursos de preparação orientados pelo sindicato, relativamente aos quais a informação final dos instrutores sobre aproveitamento é tida em consideração na apreciação das provas pelo júri.

17.º

Encontra-se, assim, em crise o princípio da liberdade sindical previsto no art.º 56.º n.º 1 e n.º 2 al. b) da CRP, quer na sua vertente positiva (direito a constituir ou de inscrição em associações sindicais), quer na sua vertente negativa (direito à não inscrição ou ao abandono de associações sindicais).

18.º

Como se decidiu no Acórdão n.º 445/93 (DR, I Série – A, n.º 189 de 13.08.93) "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."

19.º

E conforme se referiu igualmente no Acórdão n.º 91/85 – Proc. n.º 4 /84 (DR I Série – n.º 163 – 18.07.85) "como foi posto em destaque pelo Tribunal Constitucional Espanhol na sentença n.º 69/82, de 22.11, (o direito de livre sindicalização) é uma regra que há que interpretar de um modo extensivo, de maneira que se compreendam nela tanto as obrigações directas como as obrigações indirectas, e tanto as genuínas obrigações de sindicalização como as medidas de pressão que se possam opor ao desfrute da liberdade."

20.º

O art.º 56.º n.º 4 da CRP consagra, por sua vez, o princípio da independência das associações sindicais em face do Estado, referindo que "As associações sindicais são independentes do patronato, do Estado, das confissões religiosas, dos partidos e outras associações políticas ...".

21.º

Ora, no caso em apreço, ao impor-se, por via regulamentar, ao sindicato, o exercício de toda uma actividade processual e administrativa em favor de trabalhadores, que não precisam sequer de ser seus associados (cfr. art.º 23.º do Regulamento), está-se a violar a liberdade de acção das associações sindicais e também o princípio da independência, acolhido pelo n.º 4 do citado art.º 56.º da CRP.

22.º



Com efeito, na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional supra mencionada, dada a natureza privada dos sindicatos, concebidos como associações profissionais livremente constituídas para defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam, não pode a lei atribuir aos sindicatos poderes de autoridade como sejam, no caso, os de realizar exames indispensáveis para ingresso nas profissões dos empregados de banca.

23.º

É que, conforme decidiu esse Tribunal no Acórdão n.º 445/93 (publicado no DR n.º 189 de 13.08.93), aplicado ao caso vertente com as devidas adaptações, essas competências "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."

24.º

Não se irá aprofundar aqui a questão de saber se os sindicatos podem participar, ainda que de forma limitada, no exercício de funções públicas, hipótese, aliás já consentida pela CRP (cfr. art.º 57.º da CRP) porquanto o que está aqui em causa é a natureza obrigatória, imposta por decisão unilateral, dessas tarefas atribuídas ao sindicato.

25.º

Isto é, em conclusão, entendo que não é compatível com o princípio da independência sindical, consagrado no n.º 4 do art.º 56.º da CRP, a atribuição forçada do exercício de funções públicas aos sindicatos, tal como acontece no caso em apreço.

26.º

Sendo inconstitucional a norma do art.º 22.º em conjugação com a do art.º 21, serão conseqüentemente inconstitucionais todas as normas dos capítulos III e IV do referido Regulamento que supõem a intervenção do sindicato no processo de concessão da carteira profissional, designadamente as dos art.ºs 8.º, n.ºs 2 e 3, 9.º, n.ºs 1, 2 e 3, 11.º, n.º 1, 14.º, b), 15.º, n.º 1, 17.º, 24.º, n.º 3, 25.º, n.º 2, 26.º, n.º 1, 27.º, 29.º, n.º 1, 31.º, 32.º, 34.º, 35.º, 36.º e 37.º

Termos em que se requer que seja declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma contida no art.º 22.º em conjugação com a do art.º 21.º, do do Regulamento da Carteira Profissional dos Empregados de Banca nos Casinos, aprovado em 27 de Julho de 1973, e consequencialmente de todas as normas contidas nos seus capítulos III e IV que as pressuponham, designadamente as acima identificadas, por violação do art.º 55.º n.º 1, n.º 2 al. b) e n.º 4 da Constituição.

O Provedor de Justiça

(José Menéres Pimentel)

