

lidade das normas dos artigos 2.º, 3.º e 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A, aprovado pela Assembleia Regional em 18 de Junho de 1985, por violação da alínea a) do artigo 229.º da Constituição da República.

Lisboa, 23 de Julho de 1985. — *José Magalhães Godinho* (relator) — *José Joaquim Martins da Fonseca* — *Vital Moreira* — *António Luís Costa Mesquita* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Messias Bento* — *Mário de Brito* — *Raul Mateus* — *Jorge Campinos* — *Luís Nunes de Almeida* — *Armando Manuel Marques Guedes*.

Acórdão n.º 140/85 — Processo n.º 125/85

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores requereu a este Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 278.º da Constituição, a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/85/A, na parte em que altera a redacção do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, de 28 de Junho, relativo à orgânica regional de planeamento.

Segundo alega o Ministro da República, as alterações ora introduzidas vêm impedir a participação na elaboração do plano regional de «todas as estruturas sindicais representativas dos trabalhadores que não possuam, nos Açores, representações autónomas, o mesmo sucedendo com os sindicatos com sede na Região, mas filiados em uniões e federações com sede no continente, porventura as de maior implantação e representatividade na Região».

E — continua o Ministro da República — «o mesmo acontece com as organizações representativas das actividades económicas, igualmente atingidas nos seus legítimos interesses de classe».

Por estes motivos, o diploma em apreço — conclui — terá violado o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 57.º, no n.º 3 do artigo 94.º, na alínea a) do artigo 230.º e, consequente, o preceituado na alínea a) do artigo 229.º da Constituição.

2 — Em conformidade com o estabelecido na Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, foi a Assembleia Regional dos Açores notificada, na pessoa do seu presidente, para se pronunciar, querendo, sobre a questão.

Usando dessa faculdade, aquela Assembleia Regional começa por sustentar, na sua resposta, que as normas impugnadas não podem violar a alínea c) do n.º 2 do artigo 57.º da lei fundamental, porquanto «a disposição do decreto legislativo refere-se à participação na elaboração do plano, enquanto aquela disposição constitucional alude à participação no controlo da execução do plano».

Seguidamente, nega igualmente que possa haver violação do preceituado no n.º 3 do artigo 94.º da Constituição.

Para tanto, invoca que «não parece praticamente exequível e politicamente imposta pela Constituição a participação na elaboração do plano de todas as

organizações representativas de trabalhadores ou de actividades económicas que tenham filiados na Região».

E, depois de negar que se haja pretendido impedir a participação de sindicatos que, tendo sede nos Açores, se encontrem filiados em uniões ou federações sediadas noutro ponto do território nacional, diz a Assembleia Regional:

«Efectivamente, pretende-se a participação apenas das representações autónomas dos sindicados com sede noutros pontos do território nacional: o direito de participação tem limites de ordem prática e política. Participarão as representações que, segundo os estatutos, gozem efectivamente de 'representatividade' na Região.»

Finalmente, conclui que «idênticos argumentos são válidos no que se refere às organizações representativas das actividades económicas».

Cumpram, agora, decidir.

3 — O Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, que aprovou a orgânica regional do planeamento nos Açores, estabelece no n.º 1 do seu artigo 6.º que «o Governo Regional, no decurso da preparação do plano regional, ouvirá os conselhos de ilha, ou as câmaras e as assembleias municipais nas ilhas onde não existirem aqueles, bem como as organizações representativas dos trabalhadores e as organizações representativas das actividades económicas».

E o n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que «a proposta do plano enviada à Assembleia Regional será acompanhada dos pareceres emitidos pelas entidades referidas no número anterior».

De acordo com o artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/85/A, aprovado pela Assembleia Regional dos Açores em 17 de Junho, pretende-se dar nova redacção a vários preceitos do citado Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, designadamente ao seu mencionado artigo 6.º

Este passaria, assim, a dispor o seguinte:

«1 — Na elaboração do plano regional participam:

- a) Os conselhos de ilha, ou as câmaras municipais nas ilhas onde aqueles não existirem;
- b) As uniões e as federações sindicais com sede nos Açores, os sindicatos com sede na Região não filiados em uniões ou federações e as representações autónomas de sindicatos com sede no continente;
- c) As organizações representativas das actividades económicas com sede na Região e as representações autónomas das sediadas fora da Região.

2 — A participação na elaboração do plano faz-se por intermédio do Departamento Regional de Estudos e Planeamento dos Açores, ao qual compete, para esse efeito:

- a) Contactar com as entidades mencionadas no n.º 1 até ao dia 30 de Julho, a fim de recolher dados, opiniões e sugestões concretas que permitam elaborar propostas de investimento adequadas às realidades regionais e locais;
- b) Apresentar, até 20 de Setembro de cada ano, às entidades referidas no n.º 1 a anteproposta do plano regional.

3 — As entidades mencionadas no n.º 1 deverão pronunciar-se, até 15 de Outubro, sobre as grandes opções globais e sectoriais da anteposta do plano e a respectiva programação.

4 — As sugestões e pareceres emitidos em conformidade com o disposto nos números anteriores deverão acompanhar a proposta de plano a enviar à Assembleia Regional.»

Vejamos, em primeiro lugar, qual o sentido e alcance das alterações assim introduzidas no diploma em referência, na parte que ora nos interessa.

4 — Enquanto pelo diploma actualmente em vigor é assegurada, na fase de preparação do plano regional, a audição das *organizações representativas dos trabalhadores* e das *organizações representativas das actividades económicas*, não se estabelecendo qualquer discriminação entre as diversas organizações pertencentes a cada uma destas categorias, pelo diploma agora aprovado pela Assembleia Regional tal audição só passaria a ser garantida:

- a) As uniões e federações sindicais com sede nos Açores;
- b) Aos sindicatos com sede na Região não filiados em uniões ou federações;
- c) As representações autónomas de sindicatos com sede no continente;
- d) As organizações representativas das actividades económicas com sede na Região;
- e) As representações autónomas das organizações representativas das actividades económicas sediadas fora da Região.

Ficaria, assim, excluída a audição:

- a) Das comissões de trabalhadores;
- b) Das confederações sindicais;
- c) Das uniões e federações sindicais com sede fora dos Açores;
- d) Dos sindicatos com sede na Região filiados em uniões ou federações;
- e) Dos sindicatos com sede na Região Autónoma da Madeira;
- f) Dos sindicatos com sede no continente que não disponham de representação autónoma nos Açores;
- g) Das organizações representativas das actividades económicas sediadas fora da Região que não disponham de representação autónoma nos Açores.

5 — A exclusão das comissões de trabalhadores resulta do facto de elas não serem organizações sindicais, embora sejam, contudo, *organizações representativas dos trabalhadores*, o que resulta claramente da respectiva natureza e das funções que lhes estão cometidas, em conformidade com o disposto nos artigos 54.º e 55.º da lei fundamental (cf., neste sentido, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotado*, 2.º ed., 1.º vol., artigo 81.º, n. XII, p. 404: «As 'organizações representativas dos trabalhadores' são tipicamente as comissões de trabalhadores e as associações sindicais.»).

Por outro lado, a exclusão das confederações sindicais parece evidente: sabendo-se que o universo das associações sindicais existentes abrange aquelas confederações, para além das denominadas «uniões» e

«federações» de sindicatos, a mera referência a estas últimas não pode deixar de significar a exclusão das primeiras.

Também não parece possível deixar de considerar que ficam excluídos da audição os sindicatos que, embora sediados na Região Autónoma dos Açores, se encontrem filiados em uniões ou federações, ainda que estas tenham a sua sede noutra parte do território nacional e, portanto, não possam assegurar uma representação indirecta desses mesmos sindicatos. É que, apesar de se sustentar interpretação diversa na resposta da Assembleia Regional, a verdade é que tal interpretação não encontra correspondência verbal na letra do preceito.

Finalmente, não oferece quaisquer dúvidas a exclusão dos sindicatos que porventura tenham a sua sede na Região Autónoma da Madeira e ainda que possuam uma «representação autónoma» nos Açores: é que só se prevê a audição das «representações autónomas» de sindicatos *com sede no continente*. Como dúvidas também não podem existir quanto à exclusão dos sindicatos sediados no continente e das organizações representativas das actividades económicas com sede no continente ou na Madeira, que não possuam, uns e outras, «representações autónomas» no arquipélago dos Açores.

6 — Segundo se dispõe no n.º 3 do artigo 94.º da Constituição, «na elaboração do plano participam as populações, através das autarquias e comunidades locais, as organizações representativas dos trabalhadores e as organizações representativas das actividades económicas».

E, muito embora esta regra seja apenas directamente aplicável ao plano global, de carácter nacional, tudo leva a crer que deva ser igualmente aplicável aos planos regionais: para além do mais, e desde logo, porque incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social, «assegurar a participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição, na execução e no controle das principais medidas económicas e sociais [artigo 81.º, alínea i)], e os planos regionais assumem, seguramente, essa natureza. Aliás, este entendimento é não só o que resulta do pedido do Ministro da República mas também o que transparece da resposta da própria Assembleia Regional.

Em qualquer caso, uma coisa é certa: assegurado esse direito pela legislação regional, não pode ele ser concedido a certas organizações representativas dos trabalhadores ou das actividades económicas e negado a outras, em função de critérios arbitrários ou que contradigam, pela sua razão de ser, o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.

Vejamos se é esse o caso.

7 — Começando pela exclusão das comissões de trabalhadores, diga-se desde já que ela não se afigura legítima.

Efectivamente, de acordo com o preceituado na alínea d) do artigo 55.º da lei fundamental, constitui direito daquelas comissões participar na elaboração dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector. E tais planos tanto hão-de ser os nacionais como os regionais, desde que abranjam o sector em causa, não sendo obviamente necessário que respeitem exclusivamente a este: basta que o contemplem.

Ora o plano regional, para além de opções de carácter global, inclui, igualmente, opções sectoriais, conforme resulta inequivocamente do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do diploma, na sua versão actual, e continua a resultar do n.º 3 do artigo 6.º da versão ora aprovada pela Assembleia Regional.

Assim sendo, a exclusão de audição das comissões de trabalhadores de empresas pertencentes a sectores contemplados no plano regional viola frontalmente o disposto na alínea d) do artigo 55.º da Constituição.

8 — A legitimidade da exclusão da participação das confederações sindicais, bem como das uniões e federações de sindicatos com sede fora dos Açores, não tem de ser analisada neste momento.

Na verdade, constituindo as referidas organizações formas de associação dos sindicatos, sempre se poderia sustentar — o que agora se não irá discutir — que aquela exclusão seria legítima, caso se encontrasse assegurada uma participação não discriminatória de todos os sindicatos com representatividade na Região Autónoma, dado que estes são as estruturas que mais directa e imediatamente podem defender os trabalhadores que representam.

Averiguemos, pois, se esta condição se verifica, na medida em que, caso contrário, torna-se desnecessária a indagação sobre a legitimidade da exclusão das referidas confederações, uniões e federações sindicais.

9 — Como tivemos ocasião de ver, o diploma em apreço só assegura a participação dos «sindicatos com sede na Região não filiados em uniões ou federações e as representações autónomas de sindicatos com sede no continente», ficando todos os outros excluídos dessa participação.

E, logo à primeira vista, resulta chocante que sindicatos com sede nos Açores, o que pode prefigurar uma especial representatividade na Região, possam ser excluídos pelo simples facto de se encontrarem filiados em uniões ou federações sindicais.

Alega a Assembleia Regional que não se visa esse objectivo e que só se pretende com tal dispositivo excluir os sindicatos que, tendo sede na Região, se encontrem filiados em uniões ou federações sediadas igualmente nos Açores, pelo que já participam indirectamente na elaboração do plano, através daquelas uniões ou federações.

Não se contesta que tenha sido esse, eventualmente, o objectivo visado.

Mas a realidade é que ao assegurar-se a participação tão-só aos sindicatos com sede na Região *não filiados em uniões ou federações*, sem se distinguir qual o local da sede destas últimas, necessariamente se excluem os sindicatos sediados nos Açores, mas filiados em uniões ou federações, ainda que com sede noutra parte do território nacional.

Significa isto que tais sindicatos são penalizados pelo facto de se filiarem em associações sindicais de grau superior, penalização essa que se afigura ilegítima, na medida em que vem afectar a liberdade de organização sindical, sabido como é que se encontra garantida a «liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis», nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição.

10 — Quanto à negação do direito de participação aos restantes sindicatos que não tenham sede nos Açores ou que aí não disponham de representação autónoma, cabe assinalar, em primeiro lugar, que se

não contesta que aquele direito «tem limites de ordem prática e política»: assim, é evidente que ele só se justifica relativamente àqueles sindicatos que «gozem efectivamente de *representatividade* na Região».

Importa, porém, saber quais os critérios que permitem aferir essa *representatividade* e que *representatividade* é essa.

Na verdade, a liberdade de constituição de associações sindicais [artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da CRP] abrange a liberdade de escolha do âmbito geográfico dos sindicatos (cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, n. III ao artigo 56.º, p. 305), pelo que não será legítimo penalizar um sindicato pelo simples facto de o seu âmbito geográfico não coincidir com o da Região Autónoma.

Dir-se-á que a sede no arquipélago constitui um índice de que determinado sindicato goza de especial representatividade na Região.

Assim será. Todavia, tal não significa que outros sindicatos, de âmbito geográfico mais vasto, não tenham igual ou maior número de trabalhadores filiados na Região.

O critério da sede não coincide, assim, com o critério da representatividade, a não ser que este critério seja entendido em sentido diverso daquele que parece ser o natural: o do número de trabalhadores representados.

E o mesmo se diga quanto ao critério alternativo da existência de representação autónoma no território dos Açores.

É bem verdade que, neste caso, com maior justeza se poderia pressupor que um sindicato que não dispusesse sequer de representação nos Açores dificilmente poderia dispor efectivamente de representatividade na Região.

Só que, no caso vertente, não se elegeu como índice de representatividade a existência de uma qualquer forma de representação ou até de uma representação permanente. O que se vem exigir é uma representação *autónoma*, ou seja, segundo tudo leva a crer, a regionalização da organização interna do sindicato; não bastará, assim, a mera desconcentração, antes se exige uma verdadeira «descentralização».

Esta interpretação é corroborada pelos próprios termos em que se veio pronunciar a Assembleia Regional. Efectivamente, aí se afirma textualmente que participarão as representações que, *segundo os estatutos*, gozem efectivamente de *representatividade* na Região. Quer isto dizer que a representatividade de dado sindicato não se afere em função do número de trabalhadores nele filiados, mas em função do facto de os respectivos estatutos preverem a existência de uma organização regionalmente descentralizada.

Ou seja: penalizam-se certos sindicatos, privando-os do exercício de um direito que aos restantes se reconhece, e isto apenas em função da sua forma de organização interna.

Tal penalização é, porém, constitucionalmente ilegítima, face ao disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 56.º da lei fundamental, que garante a «liberdade de organização e regulamentação interna das associações sindicais».

11 — O que acaba de ser dito relativamente à exigência de sede ou representação autónoma na Região para que os sindicatos possam participar

na elaboração do plano aplica-se, com as necessárias adaptações, às organizações representativas das actividades económicas.

É que se estas se não encontram abrangidas pelo artigo 56.º da CRP, a verdade é que se encontram abrangidas pelo seu artigo 46.º, respeitante à liberdade de associação. E quando no n.º 2 desse artigo se preceitua que «as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas», implicitamente se lhes reconhece a liberdade de organização e regulamentação interna.

Dir-se-á que essa liberdade de organização interna não prejudica a possibilidade de a lei estabelecer regras que fixem o quadro geral dessa mesma organização.

Só que não só não é isso que acontece no caso vertente, como também se vem condicionar o exercício de um direito por parte de determinadas associações, em função de certa forma de organização interna e segundo critérios que excedem a proporcionalidade exigível.

12 — Em conclusão, e pelo que fica exposto, pronunciam-se pela inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/85/A, aprovado pela Assembleia Regional dos Açores em 17 de Junho, na parte em que altera a redacção do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, de 28 de Junho, por violação do disposto nos artigos 46.º, n.º 2, 55.º, alínea d), e 56.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), e do princípio decorrente dos artigos 81.º, alínea i), e 94.º, n.º 3, da Constituição da República.

Lisboa, 25 de Julho de 1985. — *Luis Nunes de Almeida* (relator) — *José Magalhães Godinho* — *José Martins da Fonseca* — *Vital Moreira* — *António Luís Correia da Costa Mesquita* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Messias Bento* — *Mário Afonso* — *Mário de Brito* — *Raul Mateus* — *Jorge Campinos* — *Armando Manuel Marques Guedes*.

