



# A LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS

## 1 INTRODUÇÃO

A legitimidade dos sindicatos tem levantado imensas dificuldades às associações sindicais, designadamente, em matéria da legitimidade para defesa dos interesses coletivos dos associados e por consequência sobre o seu interesse em agir e bem assim para efeitos de isenção de custas.

Na verdade, no decurso de diversos processos judiciais a decorrer ou já concluídos nos tribunais administrativos, têm surgido questões sobre as quais urge tomar posição.

Trata-se de questões já abordadas pela jurisprudência em diversos acórdãos quer do TCA Sul quer do TCA Norte, bem como, do STA relativa aos conceitos de interesse coletivo e interesse individual.

Intimamente ligada a esta problemática está a questão da isenção de custas das associações sindicais, aliás, objeto, por exemplo de Acórdão do Pleno da 1.<sup>a</sup> Secção do STA proferido no processo n.º 1166/12, de 14-3-2013, publicado no DR – 1.<sup>a</sup> Série, n.º 95, de 17 de maio de 2013.

A questão da legitimidade continua atual, tendo em atenção algumas muito recentes decisões dos tribunais administrativos a negar legitimidade aos sindicatos para intentar determinadas ações, bem como, para impugnar regulamentos.

A legitimidade das associações sindicais está, como veremos, intimamente ligada ao interesse em agir.

Com efeito, o reconhecimento de uma ampla legitimidade às associações sindicais é fundamental para serem assegurados os direitos dos trabalhadores em geral e, em particular, no que tange ao contencioso do emprego público para permitir a defesa dos trabalhadores, seja em ações coletivas de defesa de interesses coletivos, seja na defesa de interesses individuais. Esta defesa é especialmente relevante no contencioso do emprego público.

Efetivamente impõe-se tomar posição sobre a questão da legitimidade que, com frequência, impede que os sindicatos vejam as questões materiais colocadas à análise dos tribunais decididas e, ao contrário, os processos terminem mediante decisão a pronunciar-se pela falta de legitimidade das associações sindicais ou falta de interesse em agir, atropelando-se frequentemente quer o princípio da promoção do acesso à justiça inserto no artigo 7.º do CPTA quer o princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 268.º, n.º 4 da Lei Fundamental.



**CELESTE DIAS  
CARDOSO**

ADVOGADA

## 2 A LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS

A legitimidade das associações sindicais encontra-se plasmada na Constituição da República Portuguesa no Título II, Capítulo III que trata dos Direitos, Liberdades e Garantias dos Trabalhadores.

Com especial relevo para a problemática que se aborda, podemos ler no n.º 1 do artigo 56.º da Lei Fundamental que *“Compete às associações sindicais defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representem”*.

Mais, no n.º 2 do artigo 338º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas aprovada pela Lei 35/2014, de 20 de junho, pode ler-se o seguinte: *“É reconhecida às associações sindicais legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem”*.

Relativamente à questão da legitimidade verifica-se, pela análise das supra referidas disposições legais que as associações sindicais têm, pois, uma legitimidade *própria* ou também dita *imane*nte ou *intrínseca* à condição de associação sindical.

Ou seja, conforme defendem Jorge Miranda e Rui Medeiros *“Às associações sindicais compete fundamentalmente defender e promover os direitos e interesses dos trabalhadores que representem, incluindo jurisdicionalmente ou em procedimentos administrativos”*<sup>1</sup>.

Com efeito, é entendimento de doutrina relevante, que acompanhamos, que quando a Constituição se refere à competência dos sindicatos para a defesa e promoção dos direitos dos trabalhadores que representem, esta afirmação das competências sindicais deve ser entendida em sentido amplo<sup>2</sup>.

Na verdade, o conjunto amplo dos direitos

das associações sindicais em matérias como a participação na elaboração da legislação do trabalho, de participação na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores, bem como, a competência para exercer o direito de contratação coletiva apontam num sentido muito claro.

As associações sindicais exercem competências cujos efeitos vão muito para além das questões meramente laborais.

Mais, os resultados das suas intervenções,

seja em matéria de legislação de trabalho, seja também através das inúmeras ações judiciais que colocam, extravasam o âmbito dos trabalhadores seus associados.

Aliás, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que, se os sindicatos, ao promoverem os interesses dos seus associados, obtiverem vantagens, estas

podem abranger todos os trabalhadores da mesma categoria e não apenas os filiados naquela associação<sup>3</sup>.

Estes autores, muito certamente, escrevem o seguinte: *“(...) Por outro lado, a maior parte das atribuições das associações sindicais dizem respeito a todos os trabalhadores, sindicalizados ou não (participação na elaboração da legislação de trabalho, nas instituições de segurança social). A ação sindical tem sempre externalidades (positivas e negativas) para além do círculo dos seus associados”*<sup>4</sup>.

Relativamente à legitimidade das associações sindicais em termos jurisdicionais, embora exista jurisprudência maioritária a reconhecer legitimidade aos sindicatos quer para intervirem na defesa dos direitos e interesses coletivos quer para a defesa coletiva dos direitos e interesses individuais, a questão está longe de ser pacífica. ›

### *“Às associações sindicais compete fundamentalmente defender e promover os direitos e interesses dos trabalhadores”*



**1** Constituição Portuguesa Anotada, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, maio 2010, p. 1102

**2** *idem*, p. 1103

**3** Constituição da República Portuguesa Anotada, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Volume I, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, p. 742 Editora, maio 2010, p. 1103

**4** Cf. Obra citada, p. 742



3

**DA LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS****- ALGUMAS QUESTÕES CONTROVERTIDAS -**


Como referido supra, existe jurisprudência maioritária a reconhecer o direito das associações sindicais intentarem em juízo ações coletivas em defesa dos interesses coletivos dos associados, bem como, para defesa coletiva dos interesses individuais, em qualquer dos casos sem necessidade de identificar os sócios ou entregar documentos com expressos poderes de representação, interpretação que se nos afigura correta, pelo facto da legitimidade das associações sindicais ser uma legitimidade própria da associação sindical enquanto tal. Esta solução permite, além do mais, que os associados não sejam identificados em juízo, pois que, em muitos casos receiam represálias ou, no caso dos que estão contratados a termo, a não renovação do contrato.

Esta questão é relevante, sobretudo, no caso dos docentes do Ensino Superior universitário e do politécnico que estejam a ser afetados com questões ligadas ao regime transitório ou de um modo geral relativas às matérias que são objeto de negociação coletiva e, portanto, ligados ao vínculo de emprego público, nos termos do artigo 350.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Note-se que, a questão da legitimidade das associações sindicais é especialmente relevante se pensarmos que tem havido decisões judiciais que tratam a questão da legitimidade das associações sindicais não tanto em função das matérias que são o objeto do litígio, mas sim do número de associados que poderão ser abrangidos pela decisão em concreto, o que não é correto como infra se procurará demonstrar.

Sucede que, independentemente do número de associados abrangidos numa determinada situação em concreto, as associações têm de considerar-se parte legítima em todas as questões respeitantes ao vínculo de emprego público e que sejam objeto, designadamente de negociação coletiva independentemente do número de associados ou sequer da sua identificação.

Assim, estão nesta situação, designadamente, as matérias da constituição, modifi-



*“mesmo quando está em causa a defesa de interesses coletivos, em especial numa perspectiva de defesa da legalidade e igualdade (...) há acórdãos que se pronunciam no sentido de que as associações sindicais carecem de legitimidade para intentar ações principais ou providências cautelares”*

cação e extinção do vínculo de emprego público, recrutamento e seleção, carreiras, tempo de trabalho, férias faltas e licenças, remuneração e outras prestações pecuniárias, incluindo a alteração dos níveis remuneratórios e do montante pecuniário de cada nível remuneratório, formação e aperfeiçoamento profissional, segurança e saúde no trabalho, regime disciplinar, mobilidade, avaliação de desempenho, regime de proteção social convergente, ação social complementar.

É evidente que, nestes casos, as associações sindicais são parte legítima e agem no uso da sua legitimidade própria ou intrínseca e como tal estão isentas de custas.

E isto independentemente do número de associados ou trabalhadores que venham a ser abrangidos ou sequer da sua identificação.

Certo é que, periodicamente, surgem Acórdãos inquietantes em que se nega tal legitimidade ou a isenção de custas.

Permitimo-nos relatar um caso curioso que bem demonstra a divergência e, sobretudo, a insegurança que resulta para os trabalhadores e associações sindicais que os representam o facto de perante cerca de três dezenas de ações intentadas contra as diversas instituições de ensino superior sob a forma

de ações de defesa de interesses coletivos, terem sido proferidas, nalguns casos, decisões pronunciando-se pela falta de legitimidade do sindicato ou absolvição da instância das entidades demandadas por falta de interesse em agir!

Esta solução é completamente absurda e inaceitável.

Diversos processos, e diga-se que foram a maioria, contudo, seguiram os seus termos normais sem vicissitudes formais e reconhecendo-se a legitimidade e o interesse em agir da associação sindical e até com a procedência total dos pedidos como foi, por exemplo, o caso dos processos n.ºs 11536/14 e 11887/15, ambos acórdãos do TCA Sul.

A situação é tanto mais curiosa quanto em todos os processos a que nos estamos a referir estava em causa a aplicação do artigo 20.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012, aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

É verdade que, ao nível dos tribunais superiores, há jurisprudência abundante no sentido de que, mesmo na defesa coletiva de interesses individuais, as associações não têm de identificar os associados nem juntar expressos poderes de representação<sup>5</sup> sendo inequívoca a legitimidade dos sindicatos, o que sucedeu, por exemplo, em diversos processos intentados pelo SNESup em matéria do direito à liberdade de investigar.

Só que, mesmo quando está em causa a defesa de interesses coletivos, em especial numa perspetiva de defesa da legalidade e igualdade, entre outros direitos fundamentais e legais, há acórdãos que se pronunciam no sentido de que as associações sindicais carecem de legitimidade para intentar ações principais ou providências cautelares, o que é completamente inaceitável.

No sentido de que os sindicatos não têm legitimidade para intentar processo urgente de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias pronunciou-se o acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul proferido no processo n.º 07059/10<sup>6</sup>.

O fundamento deste acórdão assenta na curiosa e muito discutível tese de que o sindicato no processo em juízo ao “(...) defender os direitos ou expectativas de alguns dos seus associados vai prejudicar outros que

obtiveram a classificação de «excelente» ou «muito bom»”.

É óbvio que, no nosso entendimento, o que está errado, e muito, nesta tese é o facto de que, na realidade, o que estava em causa no processo era a necessidade de os procedimentos concursais assegurarem o cumprimento do princípio da legalidade e da igualdade, fundamentos que os juízes parecem não ter relevado.

Dito de outro modo, não se pode defender que existem interesses conflituantes entre os associados quando o que está em causa é que a administração cumpra, nos concursos de professores, a legalidade e a igualdade.

Na realidade, não se pode defender que as associações sindicais não podem intentar ações de defesa de interesses coletivos quando esteja em causa, como era o caso, a defesa de direitos ou interesses legalmente protegidos dos docentes a procedimentos justos e igualitários.

De resto, em sentido precisamente oposto se pronunciou o acórdão do STA datado de 16/12/2010<sup>7</sup>.

Com extremo relevo para a questão, podemos ler no sumário do referido acórdão que “II – O interesse na legalidade de um concurso de professores, por se entenderem violados os princípios da igualdade e de acesso à função pública, é um interesse colectivo dos professores.

IV – O Sindicato dos Professores tem, por isso, legitimidade activa para defender e fazer valer em juízo tal interesse”.

#### 4 DO INTERESSE EM AGIR DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS

Também, com alguma frequência, os tribunais vêm decidindo mediante despacho saneador-sentença que os sindicatos, por não identificarem sócios e as suas situações concretas, não têm interesse em agir.

E isto, mesmo quando nas contestações as entidades demandadas assumem conhecer os contornos do litígio, bem como, em algumas situações, se recusam a praticar determinados atos<sup>8</sup>.

Ora, o interesse em agir é um pressuposto processual que, como se sabe, não se confunde com o da legitimidade<sup>9</sup>. ▶



5

Cf. Acórdão do STA, n.º 01785/02, de 6/02/2003, Acórdãos do TCAN de 13.JUL.06 e de 01.FEV.07, in Recursos n.ºs 00324/05.0BEPRT e 1851/04.2BEPRT e do TCAS de 25.MAI.06, 13.JUL.06 e 25.JAN.07, in Recursos n.ºs 1335/06, 1565/06 e 02057/06, respectivamente, todos disponíveis in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

6

Disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

7

Processo n.º 0788/10 disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

8

Tem sido assim em algumas das ações ligadas ao direito de transição para professor adjunto dos assistentes que, em Regime Transitório, obtiveram o grau de doutor ou o título de especialista, no caso do ensino superior politécnico, e para professor auxiliar, no caso do ensino superior universitário, em que a obtenção do grau de doutor confere direito a transitar para professor auxiliar, mediante contrato de trabalho em funções públicas pelo período experimental de 5 anos.

9

Cf. Manual de Processo Administrativo, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Almedina, p. 220



De acordo com Carlos Alberto Fernandes Cadilha, o interesse em agir traduz a “(...) necessidade de usar do processo, de instaurar ou fazer seguir a acção”<sup>10</sup>.

A nós, parece-nos evidente que o interesse em agir, no que tange às associações sindicais, tem que ser entendido, enquanto pressuposto, de uma forma muito ampla atendendo à legitimidade própria e intrínseca inserta no artigo 56.º da Lei Fundamental e no artigo 338.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, para prossecução entre outras, das matérias objeto de negociação coletiva insertas no artigo 350.º da LTFP, em especial quando estejam em causa matérias do foro laboral ligadas à constituição, modificação e extinção da relação de emprego, categoria, carreira, remuneração, férias, entre outras das elencadas no comando legal supra citado.

Na verdade, há situações em que se decidiu pela falta de interesse em agir da associação sindical, por esta não ter identificado, em concreto, os associados e as suas situações particulares, contrariando jurisprudência maioritária e colocando em causa a legitimidade própria das associações sindicais e o seu óbvio interesse em agir.

Ora, esta questão – de identificação dos associados – coloca-se, porventura, nas ações intentadas pelas associações sindicais na defesa coletiva de interesses individuais máxime num processo disciplinar em que se discute os interesses concretos e individuais de um determinado trabalhador, mas não nas demais situações.

Por exemplo, o direito à liberdade de investigar, enquanto vertente das funções dos docentes, existe para todos.

Pelo que, tais decisões fazem, a nosso ver, errada interpretação do pressuposto processual em causa, tanto mais que, com frequência, das contestações das entidades demandadas decorre claramente terem identificado a questão em litígio aceitando que não estão a remunerar, por exemplo, os docentes de acordo com a remuneração adequada à categoria, fundamentando-se em normas insertas na Lei do Orçamento de Estado<sup>11</sup> ou na não aplicação, por exemplo, do reposicionamento remuneratório com dez pontos ou

ainda por terem proferido despachos limitadores do direito a investigar.

A nosso ver, não podem continuar os tribunais a efetuar interpretações restritivas dos pressupostos processuais da legitimidade e do interesse em agir, tanto mais que, mesmo não tendo identificado nas petições iniciais, associados em concreto nada obsta a que os termos do litígio estejam bem definidos e sejam percebidos, entendidos e contraditados pelas entidades demandadas, sendo certo que, as decisões proferidas irão ter externalidades, positivas ou negativas, mesmo para além dos associados.

## 5 CONCLUSÃO

**A legitimidade das associações sindicais assume-se em, pelo menos, três dimensões mais ou menos ligadas entre si:**

**a) legitimidade imanente, intrínseca, própria e/ou por natureza especialmente cometida pelo artigo 56.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, podendo-se interligar, ou criar uma quarta dimensão, tendo em atenção as suas especiais atribuições ou defesa dos interesses especialmente cometidos pelos respetivos estatutos, neste caso estão isentas de custas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, al. f) do RCP;**

**b) legitimidade para litigarem na defesa dos direitos e interesses coletivos dos trabalhadores que representam, caso em que se encontram isentos ao abrigo do atual n.º 3 do artigo 338.º da LTFP aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho;**

**c) legitimidade para litigarem em representação de interesses individuais de associados (máxime num processo disciplinar), em que o associado ou associados estão identificados e a isenção de custas depende da verificação de determinados requisitos conforme decorre da alínea h) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais (RCP).**

**Note-se que, quer quanto à legitimidade própria ou imanente quer à defesa de direitos e interesses coletivos, bem como, nos termos da legislação aplicável às associações sindicais, a isenção está prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais. •**



**10**  
in Dicionário de  
Contencioso Administrativo,  
Almedina, p. 297

**11**  
A questão a que nos referimos tem a ver com a interpretação e aplicação dos artigos 6.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – LOE para 2012