



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 851/2014

Processo n.º 1326/13

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional

I — Relatório

1 — Maria Teresa Caetano Cortez, melhor identificada nos autos, recorre para o Tribunal Constitucional ao abrigo da alínea b), do n.º 1 do artigo 70.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua atual versão (LTC), do acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo Sul, em 20 de junho de 2013.

2 — Pretende ver apreciada a inconstitucionalidade da norma constante dos artigos 50.º e 51.º do Estatuto da Ordem dos Psicólogos (EOP), aprovado pela Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, bem como dos próprios EOP, na medida em que não acautela a posição dos que já exerciam a profissão de psicólogo, dentro do quadro legal anteriormente vigente.

Invoca, para o efeito, a violação dos princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade, previstos no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, por afetação do conteúdo essencial do direito ao exercício da profissão, consagrado no artigo 47.º da CRP, e de situações jurídicas anteriormente adquiridas e legitimamente criadas”.

3 — A recorrente apresentou, junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, um pedido de intimação para a defesa de direitos, liberdades e garantias, pedido esse julgado parcialmente procedente por aquele tribunal, que anulou a deliberação da Direção da Ordem dos Psicólogos Portugueses, de 14 de setembro de 2012, por padecer de vício de falta de fundamentação.

A recorrente interpôs então recurso junto do Tribunal Central Administrativo Sul, formulando, no seu requerimento, as seguintes conclusões:

«[...]»

1 — O tribunal *a quo* não se pronunciou quanto à inconstitucionalidade invocada pela Recorrente a título subsidiário, relativa à desconformidade dos EOP com a CRP por não preverem um regime transitório para todos aqueles que obtiveram as qualificações necessárias para o exercício da profissão até à sua entrada em vigor, anteriormente à instituição das licenciaturas em Portugal, em violação do disposto nos artigos 47.º e 18.º da CRP, bem como os princípios da tutela da confiança e do Estado de Direito Democrático, decorrentes do artigo 2.º da CRP”.

2 — Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 95.º do CPTA e do n.º 2 do artigo 660.º do CPC, aplicáveis *ex vi* n.º 2 do artigo 35.º do CPTA, o Tribunal *a quo* encontrava-se vinculado a pronunciar-se relativamente a todas as causas de pedir, havendo mais do que uma a sustentar o pedido, com a característica da autonomia, o que era o caso da inconstitucionalidade invocada.

3 — O dever de conhecimento pleno das invalidades invocadas previsto no n.º 2 do artigo 95.º do CPTA impõe-se ao juiz, não só no âmbito da ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo, mas também no âmbito do presente processo de intimação para a proteção de Direitos, Liberdades e Garantias, manifesta a identidade de natureza e de exigências entre os dois tipos de processo, salvo a natureza urgente, sendo exigível, também no presente caso, que a decisão não se centre nas concretas invalidades imputadas ao ato mas no próprio ato, envolvendo, mais do que a eliminação do ato, a definição do poder conformador da situação jurídica concreta da Recorrente, por parte da OPP.

4 — Ainda que se possa admitir que a restrição ao exercício da profissão de psicólogo prevista nos artigos 50.º e 51.º do EOP obedece aos princípios da necessidade e da proporcionalidade, previstos no n.º 2 do artigo 18.º da CRP, o mesmo não se poderá dizer quando é criado um regime *ex novo*, geral e abstrato, sem que sejam salvaguardadas, através de um regime transitório, as situações jurídicas adquiridas anteriormente e as legítimas expectativas criadas pelo exercício da profissão de forma legal durante décadas, o que constitui uma manifesta violação dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, bem como do princípio da tutela da confiança, corolário do princípio do Estado de Direito Democrático.

5 — O conteúdo essencial do direito ao exercício da profissão, consagrado no artigo 47.º da CRP, de que a Recorrente é titular, fica

gravemente afetado e restringido, em violação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP, por se frustrar de forma manifestamente desproporcional cerca de 30 anos de carreira profissional, com as habilitações necessárias, e a confiança legitimamente criada pela Recorrente durante todo o seu percurso académico e profissional, devidamente reconhecidos, razão pela qual deverão ser declarados inconstitucionais os artigos 50.º e 51.º do EOP por este não prever um regime transitório que garanta o conteúdo essencial do direito fundamental mencionado e que tutele as situações jurídicas anteriormente adquiridas.

[...]»

Concluiu a TCAS, em acórdão de 20 de junho de 2013, o seguinte:

«[...]»

A decisão sindicada não padece de falta absoluta de fundamentação. Nela foi conhecida a questão trazida a litígio e foi julgado que os artigos 50.º e 51.º do EOP obedeciam aos princípios da necessidade e da proporcionalidade e não violavam a CRP. A este ponto dedicou a decisão recorrida mais de 6 páginas, designadamente o constante de fls. 273, *in fine*, a fls. 279. Mais foi julgado não provado que a A. tivesse o grau de licenciatura em Psicologia e que tivesse junto ao pedido de inscrição o certificado comprovativo de tal licenciatura, considerando-se legal e não ofensivo da CRP a exigência pelos citados artigos do EOP, do requisito de uma licenciatura.

[...]»

A exigência da detenção de uma licenciatura para efeitos do exercício de uma profissão, no caso de psicóloga, é uma restrição ao exercício da profissão que em nada colide com os artigos 2.º, 18.º e 47.º da CRP e os princípios da tutela da confiança, do Estado de Direito Democrático e da proporcionalidade, porquanto se mostra uma exigência perfeitamente legítima e adequada à situação. Estando legalmente previsto, foi esse requisito solicitado à A. e Recorrente pela OPP, para efeitos da apreciação da sua inscrição na Ordem.

Atendendo à especificidade técnica, à natureza e ao relevo da profissão de psicólogo, é totalmente justificada a exigência de uma dada formação académica por parte daqueles que queiram exercer a indicada profissão. Entendeu o legislador exigir a titularidade de uma licenciatura de 4 ou 5 anos anterior à data de 31 de dezembro de 2007, ou de um mestrado, para o exercício da profissão.

[...]»

Como corolário, a exigência daquela formação por banda da OPP, em conformidade com o artigo 51.º do EOP, não colide com o direito de acesso à profissão, mas antes representa a estrita aplicação de uma norma legal, que configura uma restrição admissível, porque obedece aos princípios da adequação e da proporcionalidade. Não é arbitrário ou desadequado exigir a titularidade da licenciatura correspondente para o exercício da atividade profissional de psicólogo. Tal exigência assenta no pressuposto, perfeitamente razoável, de que quem detém essa qualificação profissional é quem apresenta as competências e conhecimentos mínimos para um cabal exercício da profissão. E como se indica na decisão recorrida, a introdução da exigência da apresentação de uma licenciatura também não foi algo de totalmente inesperado, já que como se refere nos trabalhos preparatórios a criação da Ordem dos Psicólogos era uma ambição dos psicólogos «com mais de 20 anos» e à semelhança do que [...] aconteceu em outros países, além de que foram sendo criados diversos cursos de Psicologia em diversas Universidades Portuguesas que foram conferindo o grau de licenciatura em Psicologia». Mesmo no ISPA o curso passou, desde 1986, a conferir o grau de licenciatura.

[...]»

Após a entrada em vigor da Lei n.º 57/2008, de 04.09, face à introdução da exigência da titularidade de uma licenciatura para a inscrição na OPP e para o exercício da respetiva atividade, tinha a A. e Recorrente, para continuar naquele exercício, que requerer a inscrição na respetiva Ordem, comprovando nomeadamente a posse de uma licenciatura. Acontece que conforme se provou nestes autos, aquando do pedido de inscrição essa prova não foi junta.

[...]»

Por conseguinte, no caso em apreço, não existe uma situação que deva ser necessariamente salvaguardada, por existirem direitos já adquiridos, ou porque se ferem de forma intolerável expectativas legítimas juridicamente tuteladas. A mutação na ordem jurídica com

a introdução da exigência de licenciatura para o exercício da profissão de psicólogo era algo perfeitamente expectável.

[...]

Quanto à invocação da inconstitucionalidade por existir uma omissão legislativa, por o legislador no artigo 51.º do EOP não ter criado uma norma transitória para aqueles que obtiveram qualificações necessárias para o exercício da profissão da profissão até à sua entrada em vigor, anteriormente à instituição das licenciaturas em Portugal, não é tal inconstitucionalidade assacável à decisão em apreço nestes autos, mas antes deriva da própria decisão legislativa. Assim, ao invocar esta inconstitucionalidade, não está a A. e Recorrente a invocar qualquer interpretação inconstitucional que tenha sido feita pela OPP, mas antes está a invocar uma inconstitucionalidade diretamente fundada no texto legislativo.

Ora, para apreciação dessa inconstitucionalidade são estes tribunais absolutamente incompetentes. Não cumpre aos tribunais administrativos fiscalizar a constitucionalidade direta da lei, mas apenas a que possa derivar da sua aplicação. Por conseguinte, são totalmente irrelevantes todas as invocações da A. e Recorrente relativas àquela inconstitucionalidade, quando não assentes na aplicação da lei feita pela OPP, sob pena de ter-se que suscitar a incompetência absoluta desta jurisdição para a apreciação que se quer ver feita nestes autos (cf. artigo 4.º, n.º 2, alínea a) do ETAF).

Nesta medida, a decisão recorrida não poderia nunca pronunciar-se sobre as inconstitucionalidades que eram invocadas pela A. e eram imputadas diretamente à atividade legislativa.

[...]

4 — Pelo Acórdão n.º 262/2014, de 25 de março, decidiu a conferência revogar a decisão sumária proferida pelo Relator, pela qual se decidiu não tomar conhecimento do objeto do recurso. No seguimento de tal acórdão, foi a recorrente notificada para apresentar alegações, nos termos do artigo 79.º, da LTC, o que fez nos seguintes termos:

«[...]

1 — A questão controvertida no âmbito dos presentes autos é a da constitucionalidade ou não constitucionalidade da recusa da admissão da Recorrente à OPP, com fundamento num regime que apenas admite a inscrição na OPP de licenciados em psicologia, sem salvaguardar a título transitório a situação jurídica da Recorrente, que sempre desenvolveu a sua atividade profissional na área, há mais de 30 anos, e que, agora se vê impossibilitada de exercer a sua profissão.

2 — Na perspetiva da Recorrente, a análise da violação das normas constitucionais deve ser feita de acordo com a situação concreta da Recorrente e não em abstrato, como faz o TCAS. Ao aferir da conformidade das normas do EOP quando confrontadas com o caso concreto da Recorrente, que exerceu de forma legítima e legal a profissão de psicóloga por mais de 32 anos, ou se entende que existe uma omissão legislativa criadora de uma situação de injustiça, face à ausência de um regime transitório de salvaguarda para aqueles que, como a Recorrente, desempenharam desde longa data a profissão de psicólogos, devidamente habilitados para o efeito; ou a lei é clara e diretamente injusta e atentatória de princípios constitucionais basilares. Num e noutro caso, é imperativo uma atuação do Poder Judicial, para pôr fim à situação de injustiça direta ou indireta flagrantemente criada.

4 — [sic] Ao manter a decisão do Tribunal de 1.ª Instância neste ponto, o Tribunal *a quo* interpretou e aplicou o Direito ao caso concreto de forma errada e lesiva dos direitos da Recorrente, permitindo a perpetuação de uma situação de evidente inconstitucionalidade, não ponderando em concreto a intensidade do sacrifício causado na esfera jurídica da Recorrente, em face do interesse público que se pretende acautelar, mas limitando-se a analisar a situação em termos abstratos, em violação dos princípios da tutela da confiança, do Estado de Direito Democrático e da estabilidade da ordem jurídica.

5 — Em abstrato, a exigência de licenciatura para o exercício da profissão de psicólogo não viola o disposto no artigo 47.º da CRP, obedecendo aos princípios da proporcionalidade, previstos no n.º 2 do artigo 18.º da CRP, tal como entendido pelo TCAS. A criação de ordens profissionais, e consequente regulação do exercício de profissões mediante a imposição de requisitos para inscrição, constitui uma restrição permitida pela CRP no seu artigo 47.º n.º *in fine.*, em prol do interesse coletivo dos utentes a quem são prestados os serviços, assegurando a qualificação dos profissionais que os prestam.

6 — No entanto, não é quanto à constitucionalidade da existência de ordens profissionais, nem quanto à exigência de inscrição para exercício da profissão, nem mesmo quanto à existência de determinados requisitos para inscrição numa Ordem Profissional, nem tão pouco apenas quanto à inexistência de um regime transitório que tenha em consideração e acautele situações excecionais como as da Recorrente, que a Recorrente reclama a pronúncia dos Tribunais.

7 — Mas é também, e sobretudo, quanto à conformidade com a CRP da interpretação, e consequente aplicação concreta, das normas constantes dos artigos 50.º e 51.º do EOP, segundo a qual os profissionais que durante 30 anos exerceram a profissão de psicólogos, legitimados pelos poderes públicos, estão excluídos de a exercerem se para o efeito não cumprirem o novo requisito de obterem uma licenciatura em psicologia. E se é aceitável à luz dos princípios constitucionais vigentes que se imponha um sacrifício novo, de atualização académica, a profissionais que realizaram o curso de psicologia, existente ao tempo em que estudaram, e que, durante mais de metade da sua vida ativa, exerceram a profissão, cumprindo todos os requisitos necessários para o efeito

8 — Pese embora se possa admitir como restrição proporcional a exigência de licenciatura, o mesmo não se poderá dizer quando é criado um regime *ex novo*, geral e abstrato, que não salvaguarde as situações jurídicas adquiridas anteriormente. Esse regime não é justo nem conforme aos princípios basilares da CRP, tal como reconhecido pela OPP ao criar um regime especial para “as pessoas que, embora não cumprindo as exigências de admissão à Ordem, nomeadamente o facto de não terem feito a sua formação inicial em Psicologia, são reconhecidamente psicólogos” (o grandparenting), pese embora o tenha feito de forma arbitrária, exigindo a verificação de requisitos específicos sem qualquer fundamento legal e desrespeitadores dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

9 — Até à criação da OPP e dos respetivos Estatutos, os psicólogos portugueses que se formaram anteriormente à instituição de licenciaturas em Psicologia em Portugal exerceram a sua profissão com as qualificações necessárias para o referido exercício, sem que fosse necessária a obtenção do referido grau académico. Mesmo com a entrada em vigor do mencionado Despacho n.º 128/MEC/86, de 21 de junho de 1986, do Ministro da Educação e Cultura publicado no *Diário da República* 2.ª série, 2.º Suplemento, n.º 146, de 28 de junho de 1986, a obtenção de licenciatura em psicologia não era vinculativa mas facultativa, sem prever qualquer cominação.

10 — Ao contrário do que vem referir o Tribunal *a quo*, não se poderá considerar como esperada a criação de uma Ordem Profissional, que restrinja o acesso à profissão, sem que sejam salvaguardadas as situações jurídicas anteriormente constituídas — e fundadas em expectativas legítimas e consolidadas no tempo — através de um regime transitório que possibilite a todos aqueles que não reúnem os requisitos do EOP.

11 — Estão aqui em causa o princípio da segurança jurídica e, mais concretamente, o princípio da tutela da confiança, corolário do princípio do Estado de Direito Democrático, e que postula “*uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas*», conduzindo à consideração de que «*a norma que, por natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança jurídica que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica*» (entre outros, o Acórdão n.º 303/90, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 17.º vol., pág. 65)”, cf. Acórdão n.º 3/2010 do Tribunal Constitucional.

12 — Tem sido entendimento consolidado deste Tribunal (veja-se, a título de exemplo, os acórdãos 128/2009, 3/2010, 353/2012) que a confiança dos cidadãos é merecedora de tutela jurídico-constitucional quando:

a) O Estado (nomeadamente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade: o que ocorreu *in casu* com a atribuição da qualificação de curso superior à formação da Recorrente e com o facto de a licenciatura ter sido sempre facultativa, até à entrada em vigor do EOP;

b) Tais expectativas sejam legítimas, justificadas e fundadas em boas razões: o exercício legal da profissão por um período de cerca de três décadas e o reconhecimento da qualidade de psicóloga, não só por entidades públicas para as quais prestou serviços, mas também através da obtenção de carteira profissional de psicóloga, criou expectativas legítimas e fundadas para a manutenção da referida qualidade e para a continuação da possibilidade de exercer a profissão. Ao contrário do que refere o TCAS, o Estado não se limitou a tolerar o exercício da profissão de psicólogo, foi adquirente de serviços, foi regulador, estabeleceu o regime da carteira profissional. Sublinhe-se que a existência de uma carteira profissional é a prova acabada de que o Estado não se limitou a tolerar a prestação de serviços de psicologia pela Recorrente. O exercício legal, por mais de 32 anos, da profissão de psicóloga criou a expectativa legítima na Recorrente de que a sua situação profissional seria acautelada, mesmo com a entrada em vigor de novos atos legislativos que regulassem a profissão.

c) Os privados tenham feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do «comportamento» estadual: Toda a vida profissional e pessoal da Recorrente foi e é de tal forma influenciada por esta expectativa de continuidade no exercício da profissão que se torna absoluta e incontornavelmente impossível à Recorrente adaptar o seu plano de vida ao novo quadro jurídico, atendendo à sua idade (cinquenta e sete anos), aos compromissos entretanto assumidos com estabelecimentos de ensino e de saúde e à necessidade de continuar a prover ao seu sustento. A Recorrente foi moldando a sua vida sempre assumindo que poderia continuar a exercer a profissão de psicóloga sem que lhe fosse exigido outro tipo de formação, uma vez que o seu desempenho profissional e consolidação da sua carreira nunca fariam supor o contrário.

d) Não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa: O objetivo da necessidade de licenciatura — e que está relacionado com a salvaguarda de um serviço de saúde por profissionais competentes, habilitados e experientes — não é colocado em causa pelo exercício da profissão pela Recorrente, atendendo à sua formação e à longa experiência de trabalho desenvolvido, até porque isso colocaria em causa os serviços por si anteriormente prestados.

13 — Entende o Tribunal *a quo* que a aplicação pela OPP das normas em questão não é violadora da Constituição, por não ser retroativa, mas retrospectiva. No entanto, tal como resulta do entendimento do Professor Gomes Canotilho e do Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 287/90 em doutrina inúmeras vezes reiterada, a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, é inadmissível quando a alteração da ordem jurídica produzida não pudesse ser, razoavelmente, previsível pelos destinatários das normas salvo se for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalentes. Deste princípio decorre o direito à proteção da confiança na previsibilidade do direito, como forma de orientação da vida, os cidadãos têm direito a um mínimo de certeza e de segurança quanto aos direitos e expectativas que, legitimamente, forem criando no desenvolvimento das relações jurídicas.

14 — A situação da Recorrente — profissional de psicologia legalmente acreditada — consolidou-se na ordem jurídica numa altura em que a lei vigente não exigia a licenciatura, mas outros critérios para aceder à profissão de psicóloga.

15 — Termos em que as normas do regime introduzido pela Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, interpretadas e aplicadas de forma a determinarem a obrigatoriedade geral e indiscriminada de obtenção de uma licenciatura em Psicologia, não poderão ser aplicadas à Recorrente, sob pena de ocorrer uma violação da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente pela conjugação do artigo 2.º, do n.º 2 do artigo 18.º e do n.º 1 do artigo 47.º CRP.

16 — Neste contexto, a recusa da OPP de acordo com o EOP em aceitar inscrições da Recorrente toca desproporcionada, desadequada e desnecessariamente o direito fundamental destes ao exercício da profissão, previsto no n.º 1 do artigo 47.º CRP.

17 — No presente caso, face a tudo o *supra exposto*, é manifesta a boa fé da Recorrente, uma vez que sempre exerceu a sua atividade, na convicção de que continuaria a fazê-lo de forma legal, face às sucessivas alterações legais até à entrada em vigor da OPP, nunca sendo exigida outra formação ou outra experiência profissional que não a da Recorrente. Se assim não se entender, estar-se-á a frustrar de forma manifesta cerca de 30 anos de carreira profissional e a legítima expectativa criada pela Recorrente durante todo o seu percurso académico e profissional, devidamente reconhecidos.

18 — Entender que as normas do EOP se aplicam, sem reservas, ao caso concreto da Recorrente, impedindo-a de exercer a profissão que sempre desenvolveu, há mais de 30 anos, implicará o seguinte:

Ou se entende que existe uma omissão legislativa, face à ausência de um regime de salvaguarda para aqueles que, como a Recorrente, desempenharam desde longa data a profissão de psicólogos, devidamente habilitados para o efeito;

Ou somos obrigados a concluir que a lei é claramente injusta e atentatória de princípios constitucionais basilares.

19 — Em ambos os casos, revela-se imperativa uma intervenção judicial para garantir os direitos, liberdades e garantias da Recorrente.

20 — Na verdade, constitui manifesta violação dos princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade, bem como do princípio da tutela da confiança, a inexistência de um regime transitório no EOP para todos aqueles que apresentam estudos anteriores à criação das licenciaturas em Portugal e que exerceram a sua atividade profissional de forma legal durante décadas, sem exigência de licenciatura, até à criação da OPP.

21 — A necessidade de um regime transitório é assumida pela própria OPP, ao criar um sistema que se destina “a incluir na OPP as pessoas que, embora não cumprindo as exigências de admissão à Ordem, nomeadamente o facto de não terem feito a sua formação inicial em Psicologia, são reconhecidamente psicólogos. Procura-se assim, poder admitir novos membros da Ordem de pleno direito, um conjunto de pessoas com trabalho efetivo realizado no âmbito da Psicologia, incluindo nestes, aqueles que trabalharam na formação dos psicólogos ou que, doutras formas, deram o seu contributo para implementação e desenvolvimento da Psicologia em Portugal, mesmo não possuindo formação específica em Psicologia”. No entanto não o faz em respeito pelo princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da CRP, permitindo que uma pessoa com 33 anos de exercício da profissão seja integrada na OPP e outra com 32 o não seja, sem uma justificação adequada, razoável e proporcional.

22 — Impossibilita o exercício da profissão de psicóloga à Recorrente, atendendo à situação de facto verificada, revela-se profundamente contrária ao Direito e exige uma atuação conformadora do Poder Jurisdicional.»

Tudo visto, cumpre apreciar e decidir.

II — Fundamentação

A — Delimitação do objeto do recurso

5 — O objeto do presente recurso de constitucionalidade é integrado pela norma constante dos artigos 50.º e 51.º do Estatuto da Ordem dos Psicólogos (EOP), aprovado pela Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, na parte em que subordina a inscrição na Ordem dos Psicólogos, e correspondente exercício da profissão de psicólogo, ao facto de se ser titular de uma licenciatura em psicologia, sem previsão de regime transitório para aqueles que possuíam as qualificações para o exercício da profissão até então exigidas, mormente, a carteira profissional de psicólogo. Os mencionados preceitos têm a seguinte redação:

«[...]»

Artigo 50.º

Obrigatoriedade

A atribuição do título profissional, o seu uso e o exercício da profissão de psicólogo, em qualquer setor de atividade, dependem da inscrição na ordem como membro efetivo.

Artigo 51.º

(Inscrição)

1 — Podem inscrever-se na Ordem:

a) Os mestres em psicologia que tenham realizado estudos superiores de 1.º e 2.º ciclo em Psicologia;

b) Os licenciados em psicologia que tenham realizado uma licenciatura com a duração de quatro ou cinco anos, anterior à data de 31 de dezembro de 2007;

c)
d)

2 —

3 — A inscrição na Ordem para o exercício da profissão só pode ser recusada com fundamento na falta de formação académica superior que integre reconhecida formação e prática curricular na área de psicologia, salvaguardando a expulsão prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 72.º

4 —
[...]

Estão, portanto, fora do objeto do presente recurso de constitucionalidade outras questões que poderão ter sido afloradas nos autos, mas que não coincidem inteiramente com a questão de constitucionalidade já delineada. É o caso, por exemplo, da constitucionalidade formal e material do sistema de “*grandparenting*” e do problema de saber se a recorrente preenche, ou não, os requisitos deste sistema. O que está em causa é, pois, em exclusivo, a constitucionalidade da norma contida no artigo 51.º, da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, concretamente, na alínea b), do n.º 1 daquele preceito, na parte em que aí se exige, para a inscrição na Ordem dos Psicólogos, o grau de licenciatura, sem a previsão de um regime provisório que acautelasse a situação dos detentores de *carteira profissional de psicólogo*.

O Tribunal Central Administrativo Sul abordou, à luz do princípio da proteção da confiança, o primeiro segmento da questão de constituçiona-

lidade enunciada — ou seja, o segmento relativo à exigência de uma dada habilitação académica para a inscrição na Ordem dos Psicólogos — mas eximiu-se de apreciar o segundo segmento de tal questão — a saber, a não previsão de um regime transitório que protegesse aqueles que obtiveram as qualificações necessárias para o exercício da profissão em momento anterior à entrada em vigor da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro.

No entanto, os segmentos enunciados não têm, no entender da recorrente, verdadeira autonomia, visto que esta não contesta validade da exigência de titularidade de uma licenciatura para o exercício da profissão de psicólogo, mas tão-só a não previsão, *pelo legislador*, de um regime transitório para a salvaguarda de situações jurídicas anteriormente constituídas. Tal-qualmente consta das alegações de recurso para o TCAS (os *italicos* são nossos):

«[...]

No que respeita à questão do enquadramento da Recorrente nos EOP, admite-se a decisão do Tribunal *a quo* e a conclusão pela não violação do disposto no artigo 18.º da CRP ao exigir-se a obtenção do grau de licenciado para o exercício da atividade de psicólogo.

No entanto, pese embora se possa admitir como restrição proporcional a exigência de licenciatura, o mesmo não se poderá dizer quando é criado um regime *ex novo*, geral e abstrato, que não salvaguarde as situações jurídicas adquiridas anteriormente.

Na verdade, constitui manifesta violação dos princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade, bem como do princípio da tutela da confiança, a *inexistência de um regime transitório no EOP para todos aqueles que apresentem estudos anteriores à criação das licenciaturas em Portugal e que exerceram a sua atividade profissional de forma legal durante décadas, sem exigência de licenciatura, até à criação da OPP*.

Até à criação da OPP e dos respetivos Estatutos, os psicólogos portugueses que se formaram anteriormente à instituição de licenciatura em Psicologia em Portugal exerceram a sua profissão com as qualificações necessárias para o referido exercício.

[...]

Ao contrário do que vem referir o tribunal *a quo*, não se poderá considerar como esperada a criação de uma Ordem Profissional, que restrinja o acesso à profissão sem que sejam salvaguardadas as situações jurídicas anteriormente constituídas — e fundadas em expectativas legítimas e consolidadas no tempo — *através de um regime transitório que possibilite a todos aqueles que não reúnem os requisitos do EOP*.

[...]

B — Enquadramento da questão de constitucionalidade

6 — Até à entrada em vigor da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, o exercício da atividade profissional de psicólogo era disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 358/84, de 13 de novembro, e pelo Despacho Normativo do Secretário de Estado do Trabalho e da Providência, de 22 de julho de 1972.

O primeiro instrumento normativo, que instituiu o regime jurídico das carteiras profissionais, pretendia disciplinar a certificação pública da aptidão profissional dos titulares de carteiras profissionais num contexto em que, por força da liberdade sindical, tal tarefa deixara de poder ser levada a cabo pelos sindicatos. Este regime jurídico, como esclarece o respetivo preâmbulo, assentou em três eixos fundamentais: definição dos fins que podiam justificar o condicionamento ao exercício de determinadas profissões (*i*), concretização por portaria das profissões condicionadas e das qualificações especiais exigidas (*ii*); e a atribuição da competência para a passagem das carteiras à Administração (*iii*).

Com relevo para os presentes autos, cumpre destacar o n.º 2 do artigo 1.º daquele decreto-lei, onde se estatuiu que o regime jurídico das carteiras profissionais não era aplicável às profissões cujo exercício dependesse de inscrição em *ordens*, e o n.º 3 do artigo 8.º, que estabelecia que as carteiras profissionais emitidas ao abrigo do regime anterior manteriam a sua validade, *sem prejuízo do que viesse a ser estabelecido por Portaria ao abrigo do novo regime*.

Ora, o exercício da atividade profissional de psicólogo, que ao tempo não dependia da inscrição em ordem, estava subordinado à titularidade de carteira profissional, atribuída nos termos do Despacho Normativo de 1972, que manteve a sua validade e não sofreu alterações com a entrada em vigor do regime jurídico das carteiras profissionais.

A Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, nasceu do Projeto de Lei n.º 91/X, apresentado pelo grupo parlamentar do CDS-PP, e do Projeto de Lei n.º 152/X, apresentado pelo grupo parlamentar do PSD. Os projetos têm a mesma redação e foram discutidos conjuntamente. Deles constam os motivos que levaram à criação da Ordem dos Psicólogos:

«[...]

Os psicólogos portugueses são uma classe profissional de enorme relevância social. Nas últimas décadas temos assistido ao assumir,

por parte dos psicólogos, de um papel cada vez mais importante em áreas fundamentais da sociedade portuguesa.

Assim, uma profissão que durante muitos anos teve grandes dificuldades em ser reconhecida, tornou-se a pouco e pouco numa classe profissional necessária e presente nos mais variados setores de atividade. Os psicólogos desempenham cada vez mais papéis em inúmeras situações, e fazem já hoje parte do Serviço Nacional de Saúde.

É, portanto, chegado o momento de responder a uma ambição dos psicólogos com mais de vinte anos: a criação à semelhança do que já aconteceu em outros países, de uma Ordem dos Psicólogos Portugueses.

Esta Ordem será a organização reguladora dos profissionais de psicologia em Portugal. Virá desta maneira suprir uma falha que hoje em dia se verifica, visto que atualmente não há uma entidade que regule o exercício da profissão profissional de psicólogo, nem que promova a existência de regras deontológicas no exercício desta profissão.

O presente Projeto de Lei cria a Ordem dos Psicólogos Portugueses, e aprova o respetivo Estatuto. Esta Ordem será uma associação pública dos licenciados em psicologia que exercem a profissão de psicólogo, e terá personalidade jurídica, gozando de autonomia científica, disciplinar, administrativa, financeira e regulamentar.

[...]

A inscrição na Ordem dos Psicólogos é condição do exercício da profissão de psicólogo, em qualquer setor de atividade (cf. artigo 50.º da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, e artigo 1.º do Regulamento n.º 130/2011, da Ordem dos Psicólogos). De acordo com o artigo 51.º, n.º 1, daquele diploma, podem inscrever-se nesta associação pública, entre outros, os licenciados pré-Bolonha, e os mestres que tenham realizado 1.º e 2.º ciclo em psicologia. Este foi, aliás, um aspeto em destaque na discussão parlamentar dos mencionados Projetos de Lei, motivando uma declaração de voto do grupo parlamentar do PCP, com o seguinte teor:

«[...]

No que toca à exigência de primeiro e segundo ciclo na mesma área científica — Psicologia — como habilitação académica necessária para o acesso à profissão, o PCP considera que esta exigência decorre direta e necessariamente da degradação da qualidade do ensino superior, ocorrida com a adaptação ao chamado Processo de Bolonha que desqualifica a formação na generalidade das áreas científicas. A própria exigência, por parte das ordens profissionais, da detenção de segundo ciclo de Bolonha revela bem que são os próprios profissionais a considerar que o primeiro ciclo de estudos, tantas vezes propagandeado como equivalente às antigas licenciaturas, não é afinal suficiente e que é o segundo ciclo o mais adequado para estabelecer essa equivalência.

[...]

Em 22 de outubro de 2012, a Assembleia de Representantes da Ordem dos Psicólogos, aprovou um regime de admissão na Ordem dos Psicólogos Portugueses através de um sistema *grandparenting*, em cuja proposta se pode ler o seguinte:

«[...]

A criação de um sistema de *grandparenting* que foi uma das propostas apresentada no programa eleitoral, destina-se a incluir na OPP, as pessoas que, embora não cumprindo as exigências de admissão à Ordem, nomeadamente o facto de não terem feito a sua formação inicial em Psicologia, são reconhecidamente psicólogos. Procura-se assim poder admitir como membros da Ordem de pleno direito, um conjunto de pessoas com trabalho efetivo realizado no âmbito da Psicologia, incluindo nestes, aqueles que trabalharam na formação dos psicólogos ou que, doutras formas, deram o seu contributo para a implementação e desenvolvimento da Psicologia em Portugal. Desta forma, procura-se não só reconhecer o trabalho que realizaram permitindo o desenvolvimento da Psicologia em Portugal, mesmo não possuindo formação específica em psicologia. Desta forma, procura-se não só reconhecer o trabalho que realizaram permitindo o desenvolvimento da Psicologia enquanto profissão, como também permitir-lhes continuarem a desenvolver o seu trabalho como psicólogos.

[...]

Este é, portanto, um canal alternativo de acesso à inscrição na Ordem dos Psicólogos — e correspondente exercício da atividade profissional de psicólogo — mediante o preenchimento de certos requisitos cumulativos, a saber: (*i*) ter o requerente iniciado a sua formação inicial, em data anterior ao início das licenciaturas em Psicologia em Portugal; (*ii*) ter trabalho realizado no âmbito da Psicologia, nomeadamente na formação dos primeiros psicólogos portugueses, ou na implementação dos serviços de psicologia em Portugal; (*iii*) ter iniciado a referida atividade em data anterior ao ano de saída dos primeiros licenciados em Psicologia; (*iv*) ter realizado com continuidade essa atividade profissional no âmbito da Psicologia.

Conforme os factos provados nos autos, a recorrente concluiu com aproveitamento o Curso de Psicologia do ISPA, no ano letivo de 1978/79, tendo, em 26 de abril de 1983, obtido a carteira profissional de psicóloga. Sucede que — como, aliás, deu conta a decisão recorrida — o Curso de Psicologia do ISPA, com a estrutura curricular que apresentava, não conferia, na data em que foi concluído, o grau de licenciado. Na verdade, o reconhecimento daquele curso como equivalente a uma licenciatura só ocorreu com o Despacho n.º 128/MEC/86, de 21 de junho de 1986, que reconheceu aos cursos de Psicologia Aplicada do Instituto Superior de Psicologia Aplicada “a produção dos efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de licenciatura do ensino público”.

C — Violação do princípio da proteção da confiança legítima

7 — No entender da recorrente, o artigo 51.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, na interpretação delineada *supra*, é suscetível de violar o princípio da proteção da confiança dos cidadãos, enquanto subprincípio concretizador do princípio do Estado de Direito, vertido no artigo 2.º da Constituição.

7.1 — Cumpre, em primeiro lugar, esclarecer que a questão de constitucionalidade a apreciar está obviamente ligada à liberdade de acesso à profissão — direito, liberdade e garantia de natureza pessoal, consagrado no artigo 47.º, n.º 1, da Constituição, nos seguintes termos: «*Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade*». Trata-se de uma matéria de reserva relativa de competência exclusiva da Assembleia da República (cf. artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição), na qual, para além do órgão parlamentar, apenas se admite a intervenção legislativa do Governo, uma vez munido da necessária autorização legislativa.

Aliás, de acordo com a jurisprudência constitucional consolidada, estando em causa uma medida de imposição de condições ou requisitos substanciais de acesso a uma associação pública — *in casu*, a Ordem dos Psicólogos — de inscrição obrigatória para o exercício da respetiva atividade profissional (cf. o artigo 50.º, da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro), tal medida reveste recorte *restritivo* da liberdade de escolha de profissão, estando vedada, nesse domínio, qualquer competência regulamentar autónoma da ordem profissional (cf., neste sentido, os acórdãos n.ºs 255/2002, 368/2003, 355/2005, 3/2011, 362/2011, 88/2012 e 89/2012, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt). Como se lê no Acórdão n.º 89/2012:

«[...]»

A existência de um valor constitucionalmente relevante, por contração ao direito de livre escolha de profissão, apenas pode justificar a imposição de restrições de índole subjetiva no acesso à profissão, e não interfere com os critérios de repartição de competência legislativa. E, assim, ainda que houvesse um fundamento bastante para o estabelecimento de condicionamentos ao exercício da atividade, essa circunstância não poderia afastar a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

[...]»

Portanto, constituindo o setor normativo vertente matéria de reserva relativa de competência exclusiva da Assembleia da República, mesmo nas suas dimensões *não restritivas* — leia-se, não compressoras do âmbito de proteção do direito fundamental em causa — também as *disposições transitórias* criadas no sentido de acomodar a posição daqueles que até dado momento cumpriam os requisitos para o exercício de uma atividade profissional deverão integrar a reserva de lei parlamentar. Com efeito, o regime transitório que obedeça àquela matriz funcional será ainda uma matéria pertencente às “políticas primárias da comunidade nacional”, justificando-se plenamente a intervenção do Parlamento como uma “garantia do interesse geral contra o risco duma regulamentação de índole corporativista” (cf. o Acórdão n.º 3/2011, já mencionado).

Vale isto por dizer que a previsão de um sistema de “*grandparenting*” por parte da Ordem dos Psicólogos e do seu poder regulamentar não releva para efeitos da questão de constitucionalidade que urge, na presente hipótese, apreciar. Tal regime transitório, *independentemente* da sua obrigação em termos *materiais* — que será escrutinada *infra* — seria sempre matéria de competência exclusiva da Assembleia da República, a instituir por lei parlamentar ou por decreto-lei autorizado do Governo.

Assim sendo, verdadeiramente decisivo no presente caso é perceber se, nos termos do princípio da proteção da confiança legítima dos cidadãos, a previsão de um regime transitório por parte do legislador parlamentar se configurava como um elemento *indispensável* para assegurar a conformidade constitucional do artigo 51.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, em termos de se poder *abertamente* afirmar que, sem um tal regime, a norma contida neste preceito não respeita as diretrizes operacionais em que se concretiza aquele princípio.

7.2 — Como é consabido, o princípio da proteção da confiança assume particular conformação que faz depender a tutela da confiança dos cidadãos da verificação de quatro requisitos ou testes cumulativos. Tais “testes” foram sistematizados pelo Acórdão n.º 128/2009 a partir de critérios elaborados em jurisprudência anterior (cf., entre outros, o Acórdão n.º 287/90, disponível em www.tribunalconstitucional.pt). Os primeiros testes procuram escrutinar a consistência e a legitimidade das expectativas dos cidadãos afetados por uma alteração normativa, havendo de concluir-se que aquela existe quando (1) o legislador tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados expectativas de continuidade; (2) estas expectativas sejam legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; (3) os privados tenham feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do comportamento estadual. O quarto teste culmina num exercício de ponderação entre interesses contrapostos, levado a cabo de acordo com o princípio da proporcionalidade em sentido restrito, constituindo tais interesses, de uma parte, a confiança dos particulares na continuidade do quadro legislativo vigente, de outra, as razões de interesse público que motivaram essa não continuidade.

Nessa ponderação, a jurisprudência constitucional confere, sobretudo no quadro de relações jurídicas duradouras no domínio profissional ou no quadro do exercício de certos direitos fundamentais, como o direito à reforma, um *peso* nada despidendo à previsão de um *regime transitório* que permita mitigar o caráter abrupto da alteração normativa e, destarte, a lesão das expectativas dos cidadãos. Mister é que esteja previamente demonstrada, como é bom de ver, a *legitimidade* dessas expectativas.

Recentemente, no Acórdão n.º 294/2014 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), analisando a conformidade constitucional da Portaria n.º 213/2010, se 15 de abril, uma portaria de extensão que conferia eficácia retroativa a disposições de natureza pecuniária, o Tribunal sublinhou, aquando da apreciação dos “testes” da proteção da confiança, a importância das disposições transitórias (o *italico* é nosso):

«[...]»

No tocante a este último aspeto, que remete para uma ponderação a efetuar nos termos do princípio do excesso, cumpre salientar que, conforme expressamente referido no preâmbulo da Portaria n.º 213/2010, a retroatividade prevista [...] não ultrapassa o grau adequado e necessário à intencionada aproximação de regimes de estatutos laborais dos trabalhadores e das condições de concorrência dos seus empregadores e que esta aproximação é conatural ao próprio instituto da portaria de extensão [...]. Por último, o autor da Portaria n.º 213/2010 não ignorou os possíveis impactos financeiros imediatos da retroatividade, procurando mitigá-los mediante um regime transitório (escalonamento dos pagamentos a realizar, segundo os termos previstos no respetivo artigo 2.º, n.º 3).

[...]»

No Acórdão n.º 786/96 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), o Tribunal Constitucional foi chamado a apreciar uma série de alterações ao Estatuto dos Militares das Forças Armadas, onde se previa a passagem automática à reforma dos militares na situação de reserva, sempre que se verificassem certos requisitos, entre eles a idade (65 anos). Considerou-se, nesse aresto, que:

«[...]»

Além disso, mesmo que se considere que existe uma expectativa jurídica de continuidade em funções até ao limite de idade — que teria sido “*encurtada*” pela entrada em vigor do novo regime — deve observar-se que a antecipação do limite de idade foi acompanhada de um regime transitório consagrado, justamente, no artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 34-A/90, nos termos do qual a passagem automática à situação de reforma se fará gradualmente, entre os 66 e os 70 anos de idade, conforme os casos.

[...]»

No domínio do acesso à profissão, destacam-se os acórdãos n.ºs 347/1992, 620/2003 e 7/2004 (disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt), onde o Tribunal Constitucional apreciou a constitucionalidade de uma norma revogatória de um regime jurídico que permitia aos funcionários judiciais, verificados certos requisitos, a inscrição na Câmara dos Solicitadores (cf. o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 364/93, de 22 de outubro). Muito embora a questão aí discutida não tivesse que ver com o princípio da proteção da confiança, é de realçar o facto de os funcionários judiciais terem beneficiado de um regime transitório a partir do momento em que o exercício da profissão de solicitador passou a estar dependente de se ser titular de uma licenciatura em Direito ou de bacharelato em solicitação. Com efeito, por banda do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 8/99, de 8 de janeiro, que aprovou o novo Estatuto dos Solicitadores, admitiu-se que certos funcionários judiciais continuassem, por um período de três anos, a poder inscrever-

-se na Câmara dos Solicitadores, beneficiando do regime de inscrição anteriormente vigente.

Destaque ainda para o Acórdão n.º 176/2012 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), onde estava em causa a constitucionalidade de normas que alteravam o regime jurídico de acesso ao ensino superior por parte dos estudantes atletas de alta competição (cf. o artigo 19.º, do Decreto-Lei n.º 393-A/99, de 2 de outubro, na redação dada pelo artigo 46.º, n.º 1, do Decreto n.º 272/2009, de 1 de outubro). Apurou o Tribunal que, na medida em que visavam aplicar-se no ano letivo de 2009/2010, tais normas seriam materialmente inconstitucionais, louvando-se, para tanto, nos seguintes fundamentos (o *itálico* é nosso):

«[...]»

Nessa ponderação, ganha relevo decisivo a consciencialização de que a satisfação dos interesses particulares não requeria a continuidade normativa, mas apenas, mais mitigadamente, a emissão de uma disposição transitória, que ressaltasse da aplicação da lei nova os praticantes que já houvessem efetuado provas do 11.º ano. A tutela, nesses termos, do investimento de confiança não comprometeria significativamente o propósito prosseguido pela mutação do regime especial de acesso ao ensino superior dos atletas de alta competição, entrando também em linha de conta com o limite de entradas ao abrigo dos regimes especiais. *Só uma premência absoluta do interesse público poderia justificar a aplicação imediata e universal do novo regime.*

«[...]»

8 — A norma em crise nos presentes autos — o artigo 51.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro — reconduz-se à figura da retroatividade inautêntica ou retrospectividade, na medida em que se trata de um normativo que, visando produzir efeitos para o futuro, toca em situações constituídas no passado e que se mantêm. É o caso da situação da recorrente que, tendo acedido ao exercício da atividade de psicóloga através da obtenção da respetiva *carteira profissional*, vê, em virtude de tal norma, a continuidade do exercício dessa atividade subordinada à titularidade de uma habilitação académica — a licenciatura — de que não é titular.

Ora, mesmo admitindo que a proibição expressa de retroatividade vertida no artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, não abrange as hipóteses de retroatividade inautêntica ou retrospectividade, não há dúvida de que se está perante uma matéria altamente sensível, e que toca na *zona nuclear* do direito à livre escolha de profissão. Destarte, sem prejuízo da autorrevisibilidade da lei — característica distintiva da função legislativa e que justifica a inexistência de uma proibição constitucional genérica de retroatividade — há que tomar em consideração, na concretização das diretrizes operativas do princípio da proteção da confiança, o facto de a norma em causa brigar diretamente com a *liberdade de escolha* de uma profissão que se vinha exercendo licitamente à luz dos requisitos até aí exigidos.

9 — Como vimos, o princípio da proteção da confiança desdobra-se numa sequência de valorações, que tem como ponto de partida a *legitimidade* das expectativas dos cidadãos afetados, ou, por outras palavras, a circunstância de estar em causa uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela resultantes não pudessem contar. Como decorre do Acórdão n.º 786/96 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt):

«[...]»

Pressuposto de tal violação é a validade das expectativas [...]. A validade das expectativas impõe que a previsibilidade da manutenção de uma posição jurídica se fundamente em valores reconhecidos no sistema e não apenas na inércia ou na manutenção do *status quo*.

Deste modo, terá de ser objetivamente previsível que se mantenha uma certa regulamentação jurídica no plano dos factos, por não haver indícios de futura alteração legislativa, e também no plano dos valores jurídicos, por não se vislumbrar a sua precariedade no momento em que se constitui a situação jurídica.

«[...]»

9.1 — O tribunal recorrido concluiu que “a mutação da ordem jurídica com a introdução da exigência de licenciatura para o exercício da profissão de psicólogo era algo perfeitamente expectável”. Avançou, para tanto, os seguintes argumentos:

«[...]»

Como corolário, a exigência daquela formação por banda da OPP, em conformidade com o artigo 51.º do EOP, não colide com o direito de acesso à profissão, mas antes representa a estrita aplicação de uma norma legal, que configura uma restrição admissível, porque obedece aos princípios da adequação e da proporcionalidade. Não é arbitrário ou desadequado exigir a titularidade da licenciatura correspondente para o exercício da atividade profissional de psicólogo. Tal exigência assenta no pressuposto, perfeitamente razoável, de quem detém essa qualificação profissional é quem apresenta competências e conhecimen-

tos mínimos para um cabal exercício da profissão. E como se indica na decisão recorrida, a introdução da exigência da apresentação de uma licenciatura também não foi algo de totalmente inesperado, já que como se refere nos trabalhos preparatórios a criação da Ordem dos Psicólogos era uma ambição dos psicólogos “com mais de 20 anos, e à semelhança do que aconteceu noutros países, além de que foram sendo criados diversos cursos de Psicologia em diversas Universidades Portuguesas que foram conferindo o grau de licenciatura em Psicologia. Mesmo no ISPA o curso passou, desde 1986, a conferir o grau de licenciatura. [...]»

Cumpr, em primeiro lugar, sublinhar que a previsibilidade da criação de uma associação pública representativa dos profissionais em psicologia não se confunde com a questão da previsibilidade da introdução da exigência de licenciatura em desatenção à experiência profissional daqueles que, até então, vinham exercendo a profissão de psicólogo, munidos da necessária carteira profissional.

Na verdade, a história recente demonstra a existência, entre nós, de uma tradição legislativa nos termos da qual a imposição de novos requisitos para o exercício de uma atividade profissional vem geralmente acompanhada de um regime transitório que permite, durante um determinado período, a inscrição em associações públicas por parte daqueles que, sem cumprir esses requisitos, vêm fazendo dessa atividade a sua profissão. Foi isso que ocorreu com os técnicos oficiais de contas (cf. o Acórdão n.º 355/2005, disponível em www.tribunalconstitucional.pt), e também, como se viu, com os funcionários judiciais relativamente à possibilidade de, cessando as suas funções, virem a inscrever-se na Câmara dos Solicitadores.

Por outro lado, as expectativas dos cidadãos quanto à previsão de um tal regime afiguram-se legítimas e fundadas em boas razões. A problemática inere, como já foi veiculado, a uma *zona nuclear* do exercício da liberdade de profissão, onde se justificam, portanto, especiais cautelas por parte do legislador quando se trata de introduzir modificações suscetíveis de retirar às pessoas a possibilidade de exercer uma profissão que *razoavelmente*, até aí, era o motor do respetivo salário e sobrevivência. Aquela expectativa sai, aliás, reforçada pela circunstância de as condições para o exercício da atividade profissional de psicólogo não terem sofrido quaisquer modificações desde o Despacho normativo de 1972.

Daí que, admitindo até que a exigência de uma licenciatura poderia ser algo de previsível por parte daqueles que vinham exercendo a atividade de psicólogo, já não seria antecipável nem no plano dos factos, nem no plano da normatividade do sistema jurídico, que essa exigência surgisse arredada de qualquer *instrumento de transição*.

Não se deteta, finalmente, que interesse público particularmente *relevante* pode ter determinado o alheamento do legislador parlamentar relativamente à situação dos detentores de carteira profissional de psicólogo, ao abrigo do regime anteriormente vigente. Por outro lado, em face do rol de soluções alternativas à disposição do legislador (por exemplo, faculdade de inscrição *tout court* para os portadores de carteira profissional de psicólogo, consideração da experiência profissional evidenciada, realização de um exame) — algumas delas, até, bastante exigentes, como evidência o sistema de *grandparenting* instituído posteriormente, e que assenta, como vimos, no cumprimento de quatro requisitos cumulativos — é questionável, sem que o legislador se esforce por demonstrar o contrário, a *indispensabilidade* daquele alheamento. Por outro lado, sopesando os interesses em presença, parece evidente que a medida de realização do interesse geral permitida pela *imediata* introdução da exigência de licenciatura é *desequilibrada* face à intensidade da lesão provocada nas expectativas dos cidadãos afetados, que é bastante *intensa*.

III — Decisão

10 — Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide:

a) Julgar inconstitucional, por violação do princípio da proteção da confiança legítima, extraído do artigo 2.º da Constituição, a norma constante do artigo 51.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto da Ordem dos Psicólogos (EOP), aprovado pela Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, na parte em que subordina a inscrição na Ordem dos Psicólogos, e correspondente exercício da profissão de psicólogo, ao facto de se ser titular de uma licenciatura em psicologia, na medida em que não tutela a posição jurídica daqueles que já exerciam a profissão de psicólogo de acordo com as regras anteriormente vigentes.

b) Por conseguinte, conceder provimento ao recurso, determinando a reformulação da decisão recorrida em conformidade com o presente juízo de inconstitucionalidade;

Sem custas.

Lisboa, 10 de dezembro de 2014. — José Cunha Barbosa — Maria de Fátima Mata-Mouros — João Pedro Caupers — Maria Lúcia Amaral — Joaquim de Sousa Ribeiro.