

João Paulo Dias

O acesso ao direito e à justiça laboral:

Que papel para o Ministério Público?

**Oficina do CES n.º 269
Fevereiro de 2007**

João Paulo Dias

Centro de Estudos Sociais

O acesso ao direito e à justiça laboral: Que papel para o Ministério Público?¹

Resumo: Nas últimas décadas temos assistido a um crescente protagonismo dos tribunais, um pouco por toda a parte, que corporiza os efeitos dos processos de mediatização da justiça. Entre os actores judiciais mais mediatizados, por força e natureza de alguns processos judiciais mais sensíveis e importantes, temos o Ministério Público. A sua acção, desenvolvida desde a democratização do sistema judicial português, consolidou um modelo organizacional e um leque de competências que “catapultou” a sua importância para um patamar jamais visto desde a sua origem. É, por isso, alvo de discussões actuais e recorrentes.

Reflectir sobre o modelo de sistema judicial que se quer para o futuro e, dentro deste, que magistratura do Ministério Público é exigível, é assim um imperativo democrático. Deste modo, procurarei avançar um conjunto de reflexões sobre o papel que o Ministério Público desempenha como elemento facilitador do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, focalizando a análise a partir da experiência na área laboral. A informação, consulta e patrocínio jurídico, efectuados pelo Ministério Público, levantam um conjunto de questões sobre a qualidade, legalidade e legitimidade destes actos, em especial quando emergem novos factores que complexificam e diversificam os mecanismos de resolução de conflitos, promovem a atribuição de novas competências a outros profissionais e procuram facilitar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Temos uma tradição judiciária muito marcada por dois pilares fundamentais: o positivismo jurídico na interpretação da lei e do direito; e um corporativismo institucional (não no sentido pejorativo) que leva a que o sistema se feche sobre si próprio e procure um discurso de auto-legitimação. [...] Na centralidade do sistema tem de estar o cidadão e não é isso que acontece num sistema tributário de uma visão positivista e autoritária, em que quem está no centro é o tribunal e o juiz, e o cidadão surge como alguma coisa externa que é visto como beneficiária. A independência dos tribunais, que é sagrada num Estado de Direito, é um direito dos cidadãos e um dever dos tribunais. (Laborinho Lúcio, *Público*, 29/01/2007)

¹ Intervenção proferida no VII Congresso do Ministério Público, que decorreu de 1 a 3 de Fevereiro de 2007, no Alvor (Algarve). Este artigo é tributário de um projecto de investigação coordenado por António Casimiro Ferreira, do qual fazem ainda parte João Paulo Dias, João Pedroso e Teresa Maneca Lima, sobre “A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra”, que decorre no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Este artigo alarga e aprofunda um artigo publicado por mim, em 2005, na Revista do Ministério Público, nº 101, intitulado “O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a *pressão* e a transformação”.

1. Introdução

É comum falarmos, nos últimos anos, de períodos de grandes turbulências de escalas e de intensidades variadas (Santos, 1996), em que os alicerces das sociedades modernas têm vindo a ser questionados e debatidos, embora as propostas de solução ainda não sejam claras e, muito menos, consensuais. Entre as discussões mais quentes está a referente ao modelo de organização estatal e, dentro deste, destacamos o papel que compete ao poder judicial, na aplicação do direito ou dos direitos.² A separação tripartida de poderes do Estado, tal como a concebeu Montesquieu, passou a ser muito mais difusa e complexa, não podendo o poder judicial ser agora classificado, como o fez Alexander Bickel, como o “menos perigoso” dos três (*apud* Santos, 1999: 67). O poder judicial tanto é o “terceiro poder” como, de imediato, se transforma no poder dominante ou, pelo menos, num poder primordial. Denis Salas (1998) transporta-nos, em relação a França, para uma realidade jamais vista em tempos passados, na qual o poder judicial sai da sua “tradição Republicana” de subjugação aos restantes poderes estatais para “reencarnar” num novo papel. Este papel emergente deve-se, quer às transformações ocorridas no interior do poder judicial, quer à renovação da própria sociedade civil, a qual exige uma instância imparcial, capaz de julgar os até agora considerados acima da lei, e assim reequilibrar os diversos poderes estatais existentes no seio dos sistemas democráticos representativos.

Nas últimas décadas temos, assim, assistido a um crescente protagonismo dos tribunais, um pouco por toda a parte, que corporiza os efeitos dos processos de globalização. Entre os actores judiciais mais mediatizados, por força e natureza de alguns processos judiciais mais sensíveis e importantes, temos o Ministério Público. A sua acção, desenvolvida desde a democratização do sistema judicial português, ocorrido no pós-25 de Abril de 1974, a par de uma magistratura relativamente renovada em termos geracionais, consolidou um modelo organizacional e um leque de competências que “catapultou” a sua importância para um patamar jamais visto desde a sua origem (Dias, 2004). É, por isso, alvo de discussões actuais sobre se deve, ou não, exercer mais, ou menos, competências; se deve, ou não, deter um papel tão preponderante no seio do interior do sistema judicial; se deve, ou não, ter um estatuto paralelo ao dos juízes; e/ou se deve, ou não, ter uma autonomia legal e funcional face ao poder executivo.

² A definição de direito a que nos referimos é a concebida por Santos (2000: 269), a qual consiste num “corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justificáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a sua resolução através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força”.

Estas e outras questões são de capital importância para a reflexão sobre o modelo de sistema judicial que se quer para o futuro e, dentro deste, que magistratura do Ministério Público é exigível. Neste artigo, procurarei avançar um conjunto de reflexões sobre o papel que o Ministério Público desempenha como elemento facilitador do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, focalizando a análise a partir da experiência na área laboral. A informação, consulta e patrocínio jurídico, efectuados pelo Ministério Público, levantam um conjunto de questões sobre a qualidade, legalidade e legitimidade destes actos, em especial quando emergem novos factores que complexificam e diversificam os mecanismos de resolução de conflitos, promovem a atribuição de novas competências a outros profissionais e procuram facilitar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Defenderei, assim, que uma mudança do papel do Ministério Público nas competências ou modelo organizacional, em geral ou na área laboral em particular, deve ter em consideração, não só o seu desempenho, mas também a sua história, o equilíbrio constitucional e jurídico com os outros actores judiciais e a função social que detém e desempenha como elemento fundamental para garantir a concretização dos direitos de cidadania.

2. O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça

O Ministério Público é um actor importante nos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. A evolução deste órgão judicial tem conferido uma importância cada vez mais relevante à sua acção, devido, não só ao alargamento das suas competências, mas também à melhoria da capacidade de exercício das suas funções, em parte resultantes de um processo de afirmação institucional contínuo que decorre desde o 25 de Abril de 1974.

O actual modelo de autonomia do Ministério Público compreende um conjunto vasto de competências, entre as quais, a direcção da investigação criminal e o exercício da acção penal, a promoção e coordenação de acções de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, a promoção dos direitos sociais (laboral e menores e família), para além da defesa dos interesses do Estado e dos interesses difusos (ex: ambiente, consumo, etc.). No entanto, e com tradições históricas, o Ministério Público desempenha igualmente um papel crucial no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, visto ser, em muitas situações, o primeiro contacto dos

cidadãos com o sistema judicial. Este papel é desempenhado no âmbito das suas competências, mas inclui igualmente mecanismos informais de exercício, conferindo-lhe uma importância muito superior à visível nas estatísticas judiciais (em particular nas áreas de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores e da família e dos menores).

A sua posição de “charneira”, que se caracteriza por estar dentro do sistema oficial de justiça e poder cooperar e estabelecer parcerias com outras instituições estatais, entidades privadas ou entidades da sociedade civil, numa fase ainda prévia à instauração de um processo judicial,³ permite-lhe deter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os meios informais de resolução de conflitos, para além de poder igualmente assumir qualquer um destes papéis. O facto de poder exercer, e muitas vezes o fazer, não significa que o faça sempre...

Este tema é de grande importância por se observar nos últimos anos uma tendência para a reformulação das competências e do papel desempenhado pelas várias (novas e velhas) profissões jurídicas que operam no sistema judicial português, através da introdução de processos de desjudicialização e informalização da justiça que facilitem o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (Pedroso, Dias e Trincão, 2002 e 2003a). Por conseguinte, é deveras importante estudar as múltiplas formas de relacionamento que os cidadãos estabelecem com o Ministério Público, quer no âmbito das suas competências legais, quer através da sua prática informal, bem como reflectir sobre as eventuais mudanças que seja necessário introduzir e as competências que deve, efectivamente, exercer, tendo em consideração as competências das restantes profissões jurídicas.

Esta diversidade de actuações confere ao Ministério Público um carácter de multifuncionalidade, que por vezes é vista de forma negativa. Contudo, creio que uma magistratura bem formada e moldada às necessidades dos cidadãos pode deter mais valias do que aspectos negativos.

³ Podemos referir, a título de exemplo, a forma como o Ministério Público lida com o incumprimento contratual de uma empresa face a um trabalhador, através, numa primeira fase, da informação jurídica prestada ao trabalhador, e, posteriormente, na promoção de uma tentativa de conciliação informal entre as partes (promovendo reuniões individuais e conjuntas e soluções para os diferendos). Numa segunda fase, pode, caso detecte alguma situação irregular, da competência de outra entidade, encaminhar o processo para, por exemplo, a Inspeção-Geral de Trabalho. Por fim, pode avançar com o patrocínio da acção do trabalhador, caso este não seja sindicalizado, se entretanto considerar ser a melhor via para a resolução do conflito, na defesa da concretização dos direitos laborais em causa, ou encaminhar para o pedido de apoio judiciário, através do recurso à Segurança Social.

2.1. O Ministério Público entre o (i)legal e o informal: uma prática quotidiana de atendimento ao público nos tribunais de Trabalho

Num estudo conduzido em 2002 (Pedroso, Dias e Trincão) pelo Observatório Permanente da Justiça, procedeu-se a uma análise da intervenção do Ministério Público nos conflitos de trabalho e nos conflitos de família e menores. Nas acções de contratos individuais, detectou-se um aumento do número de processos entrados e findos, o que reforçou a importância do papel do Ministério Público, dado que este continua a ser um grande mobilizador deste tipo de acções, com valores a oscilar entre os 20 e os 30%, consoante os anos. As acções referentes a acidentes de trabalho também registaram um aumento do total de processos distribuídos e findos no ano. Porém, o que merece ser sublinhado é o número dessas acções em que o Ministério Público intervém a título de patrono com valores, geralmente, superiores a 90%. Assim, o Ministério Público revela-se um importante facilitador do acesso ao direito do trabalho.

Além dos dados referentes aos acidentes de trabalho nas acções de contratos, o Ministério Público ainda actua ao nível do serviço de atendimento ao público, situação que assume, igualmente, algum relevo, como procurarei explicar nos pontos seguintes. Há, contudo, que referir, previamente, o facto deste papel ser desempenhado em conjunto com outras instituições que, no âmbito laboral, prestam informações e consulta jurídica. Como identifica António Casimiro Ferreira, quer na esfera do Estado (IDICT/IGT, CITE e Ministério Público), quer no âmbito do sector privado (advogados, solicitadores e outras profissões jurídicas) ou, ainda, na comunidade (sindicatos e associações), existe, actualmente, um conjunto diversificado de opções na procura de informação ou consulta jurídica na área laboral (2005a: 404, 2005b).

2.1.1. O atendimento ao público: informação, conciliação e mediação

A prestação de informação e aconselhamento jurídico, a promoção de formas de conciliação, o patrocínio judicial ou o encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos são algumas das actividades quotidianas dos magistrados do Ministério Público, na área laboral mas também nas outras áreas, que, na maior parte das vezes, não decorrem directamente das suas competências legais.⁴ Os cidadãos têm, deste

⁴ Os relatórios apresentados pelo Ministério da Justiça e pela Procuradoria-Geral da República não referem dados estatísticos relacionados com estas práticas, limitando-se aos casos que ficam registados

modo, na maior parte das vezes através do serviço de atendimento ao público, acesso a um órgão judicial que proporciona, não só a prossecução dos seus direitos por via judicial, mas igualmente a resolução dos seus conflitos através de práticas de informação/consulta jurídica, conciliação e/ou mediação.⁵ No entanto, o reconhecimento desta prática é muito reduzido, seja por parte dos restantes operadores judiciais e políticos ou mesmo pela desvalorização (não) propositada dos próprios magistrados do Ministério Público.

Esta actividade, nas palavras de António Casimiro Ferreira, insere-se num quadro em que à jurisdição laboral foi conferida, pelo Ministério Público, nos últimos anos, uma maior importância e reconhecimento. Entre as várias funções desempenhadas, considera o autor, “o atendimento ao público tornou-se (...) numa das principais actividades a desenvolver pelo magistrado nesta área, reduzindo-se o seu papel, por vezes, à mera informação jurídica, sem necessidade de requerer qualquer providência judicial, ou a uma muito conseguida tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos” (2005a: 430).

A maior parte dos magistrados do Ministério Público que desempenham funções nos tribunais de primeira instância, de competência genérica ou especializados, como é a área laboral ou de família e menores, têm horários de atendimento ao público, permitindo o acesso dos cidadãos a um processo informal de auscultação de opinião por parte de uma autoridade judicial. Estes processos, segundo os relatos informais de muitos magistrados do Ministério Público que fomos contactando, permitem confirmar, assim, a prestação de informação e consulta jurídica aos cidadãos.

A prestação destes serviços permite fazer uma triagem dos assuntos levados pelos cidadãos, podendo estes ser esclarecidos logo no momento ou, então, ser encaminhados para a apresentação de um processo judicial ou, pelo menos, aconselhando os cidadãos nesse sentido. No âmbito da prestação de informação e consulta jurídica, os magistrados do Ministério Público procuram resolver, no imediato, os assuntos que preocupam e afligem os cidadãos.

em tribunal. Esta ausência não permite ter uma ideia correcta da real actividade do Ministério Público. Apenas alguns tribunais registam as suas actividades neste âmbito.

⁵ Esta é uma dialéctica, não assumida, entre a opção pelo tempo da justiça real (nos tribunais) e tempo da justiça social (que produz o maior efeito junto dos cidadãos), em que a segunda opção é muito mais curta do que a primeira (Pedroso e Ferreira, 1997; Ost, 2001; Kerchove *et al.*, 2000). Os magistrados do Ministério Público assumem, assim, consoante as áreas jurídicas, os casos concretos e a prática profissional individual, uma destas opções, numa avaliação que “mistura” o princípio da legalidade (em vigor no nosso ordenamento jurídico) e o princípio da oportunidade, aplicado na prática sempre que se opta por uma outra solução que não a da aplicação do princípio da legalidade.

A título de exemplo, a dimensão do atendimento no Tribunal de Trabalho de Coimbra atinge um valor considerável. Em 2001 foram feitos 927 atendimentos, que se mantiveram relativamente estáveis até atingir os 1410 em 2005, voltando a descer para os 1088 em 2006. A consulta das fichas de atendimento poderá dar muitas informações sobre as razões que levam os cidadãos a procurar o Tribunal, o resultado desse contacto, bem como, espera-se, se houve mais que um assunto e que tipo de informação foi prestada.

As situações que os magistrados são “chamados” a resolver envolvem os mais diversificados assuntos. O estudo que estamos a desenvolver junto do Tribunal de Trabalho e do Tribunal de Família e Menores, ambos de Coimbra, irá permitir-nos avaliar os assuntos mais comuns bem como o desfecho do primeiro contacto dos cidadãos com os tribunais.⁶ Contudo, o atendimento dos cidadãos por parte dos magistrados do Ministério Público não é igual em todos os tribunais. De facto, a variação de situações é enorme.

Há, contudo, que efectuar uma diferenciação, a priori, entre dois tipos de atendimento, que nos dados recolhidos junto do Tribunal de Trabalho só é possível compreender com uma análise detalhada das fichas de atendimento. Dos dados consultados, é possível estabelecer uma distinção entre o atendimento administrativo, em que o cidadão apenas junta uma peça ao processo em curso no tribunal ou procura saber o estado do seu processo, e o atendimento jurídico, onde há a prestação de informações e a eventual solução do problema ou seu reencaminhamento para uma outra fase processual ou entidade competente.

2.1.2. A (ir)regularidade de serviços e horários de atendimento

O contacto informal com vários magistrados, a desempenharem funções em tribunais de especialidades, dimensão e número de magistrados diferentes, permitiu detectar modelos muito variados. Existem tribunais que promovem o atendimento diário, normalmente quando existem magistrados em número suficiente. Outros promovem um horário fixo, semanal, quando o número de magistrados se reduz a um ou dois. A excepção vai para o

⁶ Os dados preliminares, levantados pela consulta das fichas de atendimento, revelam uma forte presença de pedidos de esclarecimento relativos a contratos, que são reencaminhados para a Inspecção-Geral de Trabalho, e da entrega de documentos para integrar os processos em curso. Contudo, um conjunto diversificado de assuntos foi identificado.

atendimento de cidadãos com processos a correr no tribunal, sendo então o atendimento processado pelo magistrado responsável por esse processo.

Neste aspecto, tribunais de Trabalho como o de Lisboa, com uma dimensão considerável, conseguem operacionalizar o serviço de atendimento com estabilidade, rotatividade de magistrados e capacidade de adequação da resposta à variação da procura.

A harmonização de procedimentos e horários, adequados ao contexto social e económico e aos recursos humanos dos tribunais parece ser um caminho aconselhável, dada a diversidade de situações. Se, no caso dos tribunais de Trabalho, o trabalhador souber com antecedência os horários de atendimento, mais facilmente organiza a sua vida pessoal e profissional. No entanto, a prevalência do horário de funcionamento actual dos tribunais, das 9,30 às 12,30 e das 13,30 às 16 horas, limita sobremaneira a facilidade de acesso dos cidadãos, dado que, na maioria das vezes, os seus horários profissionais são incompatíveis. Naturalmente, este não é um problema exclusivo dos tribunais de Trabalho, mas exige que uma multiplicidade de mecanismos de resposta seja disponibilizada (consultas *online* ou por telefone, escalas ou pontos de contacto privilegiados, marcação prévia do atendimento, etc.), para que a limitação de horários não diminua as possibilidades de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

2.1.3. O atendimento ao público: quem pode e deve fazê-lo?

O atendimento ao público é, no nosso entender, uma competência que exige formação e preparação jurídica, bem como uma sensibilidade social apurada. Deste modo, parece-nos preocupante que, algumas das vezes, este serviço seja prestado, não por magistrados, mas pelos funcionários judiciais. Este é um aspecto importante, porque é neste primeiro contacto com o tribunal que o trabalhador pode, efectivamente, ter consciência dos seus direitos e ser confrontado com as diversas alternativas que o seu problema pode levantar. Deixar esta competência aos funcionários judiciais, por muita experiência que possuam, em termos da realização de uma primeira triagem, decidindo se é, ou não, um problema “digno” para ser levado junto do magistrado do Ministério Público, parece ser um risco demasiado grande que acabará, acima de mais, por penalizar a qualidade a que o cidadão tem direito. Imagine-se o que se diria se um cidadão, ao ir a um serviço de urgências, onde depois de passar pela triagem do

enfermeiro, para detectar as situações mais graves, não tivesse acesso ao um médico e fosse esclarecido, medicado ou reencaminhado apenas por um enfermeiro...

O facto de haver muitas ocorrências, nas fichas de atendimento, como pudemos constatar, relativas a entregas de documentos para juntar aos processos, situação que os funcionários podem gerir facilmente, não diminui a importância da necessidade do magistrado do Ministério Público poder/dever avaliar as restantes situações como, por exemplo, as que dizem respeito aos contratos de trabalho.

Um segundo aspecto a ter em consideração, quando o atendimento não é efectuado pelo magistrado do Ministério Público, relaciona-se com uma dupla descredibilização: a da justiça, em geral, dado poder provocar alguma decepção no cidadão que procura a ajuda dos magistrados e apenas acede aos funcionários; e a do próprio Ministério Público, por considerar menos digna esta função de contacto directo com o cidadão. Isto leva-nos a uma outra questão.

2.1.4. A (des)valorização do serviço prestado: para que serve o atendimento?

O atendimento ao público, no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, tem sido, desde há muito tempo, uma vertente desvalorizada pelo Estado, pelos magistrados ou pelos advogados. Podemos constatar esta realidade através da análise do papel, da evolução e dos dados estatísticos referentes aos Gabinetes de Consulta Jurídica, da responsabilidade da Ordem dos Advogados, Estado e autarquias. Podemos, também, verificar que a criação de diversos mecanismos de resolução de conflitos opera mais na solução de situações em curso do que na prevenção e no esclarecimento. Melhor tem sido a evolução do desempenho de alguns serviços públicos, como por exemplo a Inspeção-Geral de Trabalho, que melhoraram o acesso dos cidadãos à informação laboral que é, igualmente, uma informação jurídica.

As profissões, em regra, procuraram, desde sempre, legitimar a sua função através do aumento da especialização e da tecnicidade. Contudo, em tempos de crise de identidades profissionais, de reformulação das funções e competências profissionais e de uma crescente exigência de cidadania, as profissões procuram revalorizar-se profissionalmente através do contacto directo com a razão da sua existência: os cidadãos. Não é, ainda, o caso dos magistrados.

Os magistrados do Ministério Público, neste âmbito, como actores privilegiados no contacto dos cidadãos com os tribunais, têm operado um triplo erro estratégico, que contribui para a sua não valorização profissional:

- 1) *interno*, pelos próprios magistrados (e estruturas hierárquicas), que não realçam nem questionam esta vertente do seu desempenho quotidiano, nem esta aparece vertida nos seus relatórios oficiais e muito menos é considerada nos processos de avaliação do desempenho profissional (Dias, 2004);
- 2) *externo*, por não ser vista com dignidade, pelos próprios magistrados e, por isso, não integrar o discursos profissionais, reivindicativos e/ou políticos, e de legitimação profissional;
- 3) *inter-profissional*, por não ser valorizada junto dos outros operadores judiciários, como uma especificidade capaz de garantir um melhor acesso ao direito e à justiça.

Este triplo erro de estratégia profissional origina, como vimos, alguma confusão na forma de encarar e integrar os serviços prestados pelos magistrados do Ministério Público. No entanto, este serviço existe. Não é avaliado, não é contabilizado e não é, assim, valorizado. E o magistrado que mais “tendência” tiver para o prestar será, certamente, penalizado por não despachar tantos processos como devia (estes, sim, a contar para as estatísticas).

2.2. Um serviço acessível e barato: a distribuição geográfica

A prestação de um serviço de âmbito nacional, com uma distribuição geográfica efectiva, garante aos cidadãos um acesso fácil, rápido, informado e gratuito. Pelo contrário, por exemplo, a deficiente cobertura nacional de Gabinetes de Consulta Jurídica, da responsabilidade da Ordem dos Advogados e das Câmaras Municipais, torna a sua existência ainda mais imprescindível no actual contexto. Também o baixo número de outras estruturas de informação e consulta jurídica, mesmo em áreas mais especializadas, limita as possibilidades de escolha dos cidadãos, em particular quando em comparação com o pagamento de um serviço idêntico caso recorra a um advogado. Realce-se ainda que a distribuição nacional de advogados ou de gabinetes/postos da Inspeção-Geral de Trabalho também não garantem a mesma cobertura que os magistrados do Ministério Público asseguram.

Esta distribuição geográfica tem permitido aludir a alguma tradição histórica no estabelecimento de uma relação directa e informal entre os cidadãos e os magistrados do Ministério Público. Esta tradição é bem vincada na área laboral e tem vindo a ser reforçada no âmbito da justiça de família e menores. De referir, no entanto, que esta alegada tradição resulta bastante da inexistência histórica de alternativas que permitam aos cidadãos optar por outra entidade, incluindo advogados, que rareavam em muitas zonas de Portugal até há poucas décadas atrás e, mesmo, ainda nos nossos dias.

Os custos associados a um processo judicial, com ou sem apoio judiciário, podem ser um factor limitativo ao exercício da justiça por parte dos trabalhadores. Deste modo, um bom atendimento, que contemple as diversas opções de que o trabalhador dispõe, é uma mais valia para o cidadão e pode ajudar, numa fase precoce, a resolver situações que, à partida, seriam resolvidas apenas em sede de julgamento.

Uma vertente importante, relacionada com a distribuição territorial de Tribunais, diz respeito à possibilidade/necessidade de nas localidades onde não existe Tribunal de Trabalho, o primeiro atendimento, mesmo na área laboral, poder ser feito junto do magistrado do Ministério Público a exercer funções junto do tribunal de competência genérica. Em caso de incapacidade de satisfazer o cidadão ou de manifestar algumas dúvidas jurídicas, este magistrado poderia sempre contactar o magistrado do Tribunal de Trabalho mais próximo, em termos de competência territorial, para, não só poder efectuar um esclarecimento rápido, mas também poder marcar, previamente, uma ida do trabalhador ao Tribunal de Trabalho. Esta articulação intra-profissional é importante para alargar a capacidade de resposta do próprio Ministério Público, dotando-o de uma maior flexibilidade.

2.3. A “imagem” de credibilidade e independência dos magistrados

A “imagem” de credibilidade e independência que emana dos magistrados é um outro factor que pode contribuir para a confiança dos cidadãos nos serviços prestados através do atendimento. Apesar de todas as polémicas à volta da justiça, os inquéritos demonstram que os tribunais e os magistrados geram, ainda, um clima de confiança junto dos cidadãos, pela sua áurea de competência e isenção.

A capacidade dos magistrados do Ministério Público poderem resolver as situações com que são confrontados, através do encaminhamento dos cidadãos para outras entidades mais competentes e especializadas, é outra característica que lhes confere um grau de confiança e competência, por conhecerem bem o sistema que integram.

Deste modo, a actuação dos magistrados do Ministério Público pode passar por várias etapas, em sequência, em alternativa ou em simultâneo. A título de exemplo, na área laboral, o magistrado pode: a) (re)enviar o trabalhador para o sindicato, caso seja sindicalizado e o sindicato possa oferecer serviços jurídicos; b) encaminhar o trabalhador, quando se aplique, para requerer o apoio judiciário, para que seja nomeado um advogado; c) proceder ao esclarecimento da situação que preocupa o trabalhador; d) implementar uma estratégia de conciliação, procurando uma solução entre as partes; e) efectuar uma queixa à Inspeção-Geral do Trabalho ou informar as entidades competentes de situações que não são da sua competência; f) aconselhar o trabalhador a intentar uma acção, que o Ministério Público patrocinará.

3. A especialização e formação dos magistrados

A formação dos magistrados do Ministério Público, que poderá não ser a mais completa e adequada para atender, muitas das vezes, situações pessoais que não requerem ou configuram qualquer ilícito legal, pode gerar alguma polémica e limitar o exercício dos direitos dos cidadãos. A diversidade e complexidade social dos assuntos colocados poderão levantar, inclusivamente, a questão da qualidade do serviço prestado. Mesmo em termos legais, a informação e aconselhamento prestados podem requerer uma formação diferente da actualmente ministrada no Centro de Estudos Judiciários, visto ser uma função diferente daquela para a qual foram “treinados”.

Neste sentido, a exigência de uma formação complementar obrigatória, sempre que um magistrado vá desempenhar funções em tribunais de competência especializada, como os tribunais de Trabalho, deve ser uma questão que o Ministério Público deve colocar em cima da mesa. Não só em termos de conhecimento jurídico, mas também nos procedimentos a adoptar no atendimento e na busca por uma resolução informal dos conflitos numa fase precoce. Além disso, o atendimento directo dos cidadãos exige, hoje em dia, práticas profissionais exigentes, que podem ser adquiridas através de

acções de formação, dado que nem todos desenvolvem, com o passar do tempo, essas competências/capacidades.

4. A legitimidade jurídica e profissional para efectuar o atendimento

A legitimidade para prestar informação e consulta jurídica é igualmente questionada por poderem estar a ultrapassar as suas competências e, eventualmente, estarem a “entrar” dentro das competências de outras profissões jurídicas, em especial dos advogados. Evidentemente, a questão da legitimidade relaciona-se também com a “concorrência” existente em termos de competências jurídicas e com o excesso de profissionais liberais num mercado de dimensão reduzida.

Além disso, a imparcialidade com que o Ministério Público presta informação e consulta jurídicas é vista como um aspecto questionável dado que, nas fases processuais posteriores, podem vir a ser uma das partes. Deste modo, a opinião dos magistrados do Ministério Público pode carecer de isenção e objectividade, por estar legalmente “formatada”, isto é, por obedecer a princípios e critérios que os “obrigam” a colocar o seu dever jurídico acima de outras questões. Naturalmente, pelo que temos apurado, os imperativos jurídicos nem sempre se sobrepõem aos dilemas pessoais, podendo haver a prestação de informações e conselhos que não seguem, forçosamente, o estabelecido na lei.

A questão da informação e da consulta jurídica, a par do patrocínio judiciário, prestada pelo Ministério Público aos trabalhadores constitui um dos pontos mais controversos entre os vários operadores judiciais. Num painel do debate que efectuámos em anterior investigação (Pedroso, Trincão e Dias, 2002), no qual se abordou o tema, esgrimiram-se vários argumentos, que aqui sintetizo.

A favor de que o Ministério Público deixe de dar informação jurídica e de representar os trabalhadores, invocou-se a actual falta de recursos do Ministério Público, a necessidade de recentrar o Ministério Público nas suas funções de magistrado e a desigualdade entre o Ministério Público e um advogado na representação dos trabalhadores, já que este assume uma dupla função de advogado e de autoridade judicial, influenciando simbolicamente os litigantes.

A favor da manutenção do actual modelo argumentou-se, essencialmente, com o potencial de prevenção e de conciliação de litígios existente na acção do Ministério

Público, a falta de alternativas credíveis às quais os trabalhadores carenciados economicamente e não sindicalizados possam recorrer, o bom desempenho do actual sistema e a necessidade de que o Ministério Público continue nos tribunais de Trabalho a desempenhar todas as suas outras funções, designadamente nos acidentes de trabalho e no processo executivo (Pedroso, Dias e Trincão, 2003b).

Apesar destes e de outros argumentos, a inexistência de alternativas coerentes e efectivas têm levado a que a polémica seja bastante reduzida, mesmo entre as profissões que mais valias retirariam de uma eventual reformulação/diminuição das competências do Ministério Público na área laboral.

5. A articulação interna do Ministério Público e com outras entidades externas

O papel que o Ministério Público pode/deve desempenhar, na área laboral como nas restantes áreas de intervenção, tem uma particularidade a realçar: o funcionar como elo de ligação entre os cidadãos que a si recorrem e outras instituições, eventualmente mais adequadas para o esclarecimento das dúvidas que possam ter ou para resolver os problemas que os perturbem.

Este papel de interface, por exemplo, entre o cidadão e a Inspecção-Geral de Trabalho, os sindicatos, a segurança social ou o Ministério Público na área penal, é fundamental para garantir que os menos informados e os mais desprotegidos e excluídos possam ter um acesso digno e abrangente aos serviços e entidades competentes para a resolução dos seus problemas. Ora, isto implica não só a existência de um Ministério Público informado sobre a evolução e as alterações produzidas na sociedade, mas também um Ministério Público proactivo,⁷ que saiba ouvir, que saiba compreender e que seja sensível às situações diversificadas com que é deparado no dia-a-dia.

Além de poder funcionar com elo de ligação externo, o Ministério Público tem o dever de aperfeiçoar os seus mecanismos de coordenação internos. Deste modo, algumas das questões levantadas previamente, como a harmonização de procedimentos e práticas profissionais, a nível interno, e a articulação com outras entidades externas, ficaria facilitada caso, no âmbito da Procuradoria Geral da República ou das

⁷ Proactivo no sentido de ter iniciativa e não adoptar uma postura reactiva, que apenas reage perante estímulo externos (Santos *et al.*, 1996).

Procuradorias Gerais Distritais, houvesse uma efectiva coordenação, formal ou informal, da forma de actuação dos magistrados do Ministério Público nos diferentes tribunais de Trabalho. A esta coordenação interna seria mais fácil acrescentar uma melhor articulação com os actores externos, como referi.

Deste modo, pergunta-se: perante a actual organização do Ministério Público, e o conjunto de competências que detém na área laboral, existe espaço, capacidade e competência para um exercício proactivo das suas funções? Quando suspeitam ou detectam situações que possam antever algumas irregularidades nas empresas donde é proveniente o trabalhador singular que vai ao Ministério Público, procuram averiguar ou encaminhar para as entidades competentes? Existe uma articulação, de facto, com as várias entidades que actuam na área laboral? Existem estruturas que possam funcionar, formal ou informalmente, como mecanismos de articulação entre os vários tipos de actuação?

Algumas destas respostas podem ser positivas, devido à existência de magistrados mais activos. Outras terão resposta negativa, em função da desresponsabilização geral e da visão autónoma e algo individualista com que ainda se desempenha a função. Naturalmente, não sou de opinião que o magistrado do Ministério Público deva procurar liderar as iniciativas que procurem estabelecer as necessárias articulações. Contudo, é um dos actores que mais pressão, no sentido positivo, pode exercer para que se institucionalizem mecanismos de cooperação entre os tribunais de Trabalho e as várias entidades com competências nesta área tão sensível, ainda, para a sociedade. A concentração, nas mesmas instalações físicas, dos diferentes actores envolvidos facilitaria, em muito, a vida dos cidadãos. A título de exemplo, refira-se a distância e dificuldades de mobilidade para um cidadão tentar resolver em Coimbra, num só dia, os seus problemas caso, além da ida ao Tribunal de Trabalho, necessite de ir à Segurança Social, às Finanças, ao Instituto de Medicina Legal ou à Inspecção-Geral de Trabalho. Tarefa difícil...

6. A mediação laboral: que articulação com o Ministério Público?

A mediação laboral surge num contexto de procura de mecanismos alternativos a resolução de conflitos e de desjudicialização dos conflitos. Não se procura substituir os tribunais, mas antes complementar a diversidade de mecanismos que permitam uma melhor adequação da resposta à procura, na busca por uma solução justa, eficaz e célere.

No caso da área laboral, verificamos que o Ministério Público exerce, ainda que informalmente ou de forma não regulamentada, a conciliação entre as partes /ou a mediação. Não conheço as estatísticas relativas a esta forma de intervenção, mas certamente terá um peso importante no cômputo geral do movimento processual. Também me parece não ser uma actividade que seja vertida, de forma clara e evidente, nos relatórios de actividade.

Contudo, esta sua prática quotidiana não é incompatível com o aparecimento da mediação laboral, da forma como foi estruturada pelo actual Ministro da Justiça. Ao contrário do que já referiu, não parece que possa retirar muito trabalho ao Ministério Público (ainda que se o fizesse, permitiria aos magistrados apostar um pouco mais noutras áreas de actuação). Pelo contrário, é possível que possibilite, antes, responder a situações e casos que, normalmente, não recorrem aos tribunais, ou seja, à procura reprimida.

A mediação laboral pode, assim, ser um mecanismo complementar que permita alargar a efectivação dos direitos de cidadania na área laboral, dada a sua informalidade na forma de solicitação, na ida ao local do conflito (em qualquer parte do território) e na celeridade da resolução de problemas que, se esperassem pelo tempo dos tribunais, não seria possível resolver. E como permite sempre, a qualquer das partes, revogar a actuação por via da mediação laboral, este mecanismo só será eficaz se estiver em ligação com o Ministério Público (o próprio Ministério Público pode, e deve, indicar a mediação laboral, caso considere que a solução de determinado caso possa ser mais simplificado e célere por esta via, desde que daí não advenha prejuízo para a parte mais frágil).⁸

O sucesso da mediação laboral está, no entanto, muito dependente, quer da forma de divulgação e implementação, quer do conhecimento que se vá tendo dos seus resultados. Em relação à primeira questão, a divulgação e implementação dependerá, não só dos serviços do Estado, mas também da mobilização que os sindicatos e associações profissionais possam estimular.⁹ No que respeita à segunda, os resultados

⁸ A possibilidade, aventada pelo ante-projecto da nova regulação das custas judiciais, de impor a mediação antes de o Ministério Público poder patrocinar o trabalhador é, por si só, negadora de um dos princípios-base da mediação: a liberdade de escolha. Além disso, enquanto a mediação custará, a cada uma das partes, 50 euros, já o patrocínio do Ministério Público poderá ter um carácter gratuito. Deste modo, a mediação pode não ser uma alternativa em termos de custo, ficando apenas como aliciante a celeridade.

⁹ A mediação laboral só poderá ser efectiva caso garanta uma verdadeira igualdade entre as partes. Deste modo, é de todo conveniente que os mediadores laborais sejam regidos por um regime de incompatibilidades, que limite, por exemplo, a existência de mediadores ligados às associações patronais ou sindicatos.

terão que ser avaliados a médio prazo, através de um acompanhamento e monitorização, desde o momento da sua implementação até ao seu funcionamento regular.

Considero que o Ministério Público terá mais a ganhar com a sua existência, desde que cumpra os objectivos para que foi criada, devido à possibilidade de recentramento que ocorre no exercício das suas funções na área laboral. Contudo, como referi, à primeira vista, a mediação laboral não irá retirar volume processual. Há que avaliar para opinar...

4. O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: considerações finais

A necessidade de encontrar as soluções que melhor se adaptem à necessidade de uma justiça eficaz e em tempo útil é relativamente consensual entre os profissionais do direito em Portugal. No entanto, o papel desempenhado no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça por parte dos vários profissionais envolvidos é desigual e encerra em si mesmo aspectos contraditórios e polémicos. O Ministério Público é, sem dúvida, um dos actores principais do sistema de acesso ao direito e à justiça. Deste modo, as questões aqui levantadas não pretendem “isolar” as actividades protagonizadas pelos magistrados do Ministério Público. Foi minha intenção apenas percorrer um conjunto de tópicos que serão bastante úteis no aprofundamento necessário da reflexão sobre a evolução da própria profissão de magistrado do Ministério Público na área laboral, ainda que analisando questões que são transversais às outras áreas de intervenção.

O Ministério Público português, actualmente e face ao seu estatuto, identidade e prática profissional, nos seus mais variados domínios de actuação, é um elemento crucial no acesso e na promoção dos direitos dos cidadãos. Todavia, o seu desempenho e a sua capacidade de adaptação às transformações que estão a ocorrer na área da justiça (participando activamente nos processos de decisão) irão ser fundamentais para definir as suas futuras competências e práticas profissionais (formais e informais) e o seu grau de participação num novo sistema integrado de acesso ao direito e à justiça.

Um “novo sistema integrado de resolução de litígios, tem como consequência a assunção e reconhecimento pelo Estado duma política pública de justiça, que inclui os tribunais judiciais e o denominado ‘pluralismo jurídico e judicial’, ou seja, que reconhece também aos meios não judiciais legitimidade para dirimir litígios. A informalização da justiça e a desjudicialização, incluindo todo o movimento de

resolução alternativa de litígios, constituem, assim, caminhos da reforma da administração da justiça desde que defendam a igualdade das partes e promovam o acesso ao direito. Só deste modo esta multiplicidade de processos pode tornar a justiça mais democrática” (Pedroso, Dias e Trincão, 2003a: 52).

Em conclusão, posso afirmar que, perante uma ausência de alternativas de mecanismos capazes de garantir o cumprimento das competências que o Ministério Público hoje desempenha, na área laboral, vejo com muita dificuldade qualquer alteração que não passe pelo melhoramento das condições do seu exercício. Contudo, esta posição não deve significar um relaxamento pela satisfação do dever cumprido, e, muito menos, a continuação da adopção de uma postura meramente reactiva, como se depreende das palavras de Laborinho Lúcio no início deste texto. Um Ministério Público proactivo na área laboral é possível e desejável. É esse o papel que se deseja para o Ministério Público. Os direitos de cidadania assim o exigem...

Referências bibliográficas

- Dias, João Paulo (2004), *O mundo dos magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Dias, João Paulo (2005), “O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a pressão e a transformação”, *Revista do Ministério Público*, 101, 95-112.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João (2002), “As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal”, *Revista do Ministério Público*, 91, 11-54.
- Ferreira, António Casimiro (2005a), *Trabalho procura justiça: os Tribunais de Trabalho na sociedade portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, António Casimiro (2005b), *Acesso ao direito e mobilização dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminação entre mulheres e homens*. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- Kerchove, Michel Van De; Gérard, Philippe; Ost, François (orgs.) (2000), *L'accélération du temps juridique*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Ost, François (2001), *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Pedroso, João; Ferreira, António Casimiro (1997), “Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual”, *Oficina do CES*, 99.
- Pedroso, João; Dias, João Paulo; Trincão, Catarina (2002), *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Dias, João Paulo; Trincão, Catarina (2003a), *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pedroso, João; Dias, João Paulo; Trincão, Catarina (2003b), “E a justiça aqui tão perto? – As transformações no acesso ao direito e à justiça”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 77-106.
- Salas, Denis (1998), *Le tiers pouvoir – vers une autre justice*. Paris: Hachette.
- Santos, Boaventura de Sousa (1996), “A queda do *Angelus Novus*: para além da equação moderna entre raízes e opções”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45, 5-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), “The GATT of law and democracy”, *Oñati Papers*, 7, 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, Maria Manuel L.; Ferreira, Pedro (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*. Porto: Afrontamento.