



COLEÇÃO
FORMAÇÃO
INICIAL

FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JURISDIÇÃO LABORAL E PATROCÍNIO DOS TRABALHADORES NOUTRAS JURISDIÇÕES


■ Coleção de Formação Inicial

Jurisdição do Trabalho e da Empresa

fevereiro de 2015

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



A Coleção Formação Inicial publica materiais trabalhados e desenvolvidos pelos Docentes do Centro de Estudos Judiciários na preparação das sessões com os Auditores de Justiça do 1º ciclo de Formação dos Cursos de Acesso à Magistratura Judicial e à do Ministério Público. Sendo estes os primeiros destinatários, a temática abordada e a forma integrada como é apresentada (bibliografia, legislação, doutrina e jurisprudência), pode também constituir um instrumento de trabalho relevante quer para juízes e magistrados do Ministério Público em funções, quer para a restante comunidade jurídica.

O Centro de Estudos Judiciários passa, assim, a disponibilizar estes Cadernos, os quais serão periodicamente atualizados de forma a manter e reforçar o interesse da sua publicação.

Ficha Técnica

Jurisdição do Trabalho e da Empresa

João Pena dos Reis (Coordenador)

Albertina Aveiro Pereira

Viriato Reis

Diogo Ravara

Nome: FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JURISDIÇÃO LABORAL E PATROCÍNIO DOS TRABALHADORES NOUTRAS JURISDIÇÕES

Categoria: Formação Inicial

Conceção e organização:

Viriato Reis

Diogo Ravara

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes

Nuno Martins

O Centro de Estudos Judiciários agradece as autorizações prestadas para publicação dos textos constantes deste e-book

Nota:

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico

ÍNDICE

I. BIBLIOGRAFIA	9
II. LEGISLAÇÃO	13
III. DOUTRINA	
“O acesso ao direito e à justiça laboral: Que papel para o Ministério Público?” – João Paulo Dias.....	17
“ <i>As principais funções do Ministério Público na Justiça Laboral</i> ” – João Rato.....	37
“O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores no processo declarativo laboral” – João Monteiro.....	69
“O Estatuto do Ministério Público na Jurisdição Laboral. Razão de ser e justificação de uma originalidade do ordenamento jurídico português” – Vítor Melo.....	81
“O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores na jurisdição do Tribunal do Comércio” – F. Valério Pinto.....	91
“Natureza dos processos administrativos do Ministério Público e (não) direito à informação procedimental ou ao respectivo acesso”	109
<i>Contra-alegações de recurso</i> - Carolina Durão.....	109
<i>Breve comentário</i> - Adriano Cunha.....	132
“O conteúdo obrigatório mínimo dos estatutos das associações sindicais: sentidos e motivações da reforma de 2009” – Margarida Lamy Pimenta	135
IV. JURISPRUDÊNCIA	
1. Ac. TC 190/92, de 21-05-1992 (Armindo Ribeiro Mendes).....	179
2. Ac. TRL de 10-10-2012 (Maria João Romba), proc. 3500/11.3TTLSB.L1-4.....	179
3. Ac. TRL de 18-10-2011 (António Santos), proc. 428/11.0TBALQ.L1-1.....	180
4. Ac. TRE de 27-02-2014 (Paula Paço), proc. 374/13.3TUEVR.E1.....	181
5. Ac. TRL de 26-03-2014 (Paula Santos), proc. 766/13.8TTALM.L1-4.....	182

NOTA:

Pode “clique” nos itens do índice de modo a ser **redirecionado** automaticamente para o tema em questão.

Clicando na seta existente no canto inferior direito de algumas páginas, será **redirecionado** para o índice.

Registo das revisões efetuadas ao *e-book*

Identificação da versão	Data de atualização
Versão 1.0	26/02/2015

I – Bibliografia

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. Manuais

- Cardoso, Álvaro Lopes *“Manual de Processo do Trabalho”*, II vol. 3ª edição, Livraria Petrony, Lda., 2002
- Pinheiro, Paulo Sousa, *“Curso Breve de Direito Processual do Trabalho”*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2014
- Quintas, Hélder e Quintas, Paula, *“Manual de Direito do Trabalho e do Processo do Trabalho”*, 4ª edição, Almedina, 2015

2. Teses/Monografias

- Carvalho, Inês Seabra Henriques de, *“Em Defesa da Legalidade Democrática – O Estatuto Constitucional do Ministério Público”*, Edição SMMP, 2011
- Dias, João Paulo, *“O Ministério Público no Acesso ao Direito e à Justiça”*, Almedina, 2014
- Ferreira, António Manuel Carvalho de Casimiro, *“Trabalho Procura Justiça – os Tribunais de Trabalho na Sociedade Portuguesa”*, Almedina, 2005

3. Legislação anotada

- Alegre, Carlos, *“Código de Processo do Trabalho”*, 6ª edição, Almedina, 2004
- Baptista, Albino Mendes, *“Código de Processo do Trabalho - Anotado”*, Quid Juris, 2002
- Marçalo, Paula, *“Estatuto do Ministério Público Anotado”*, Coimbra Editora, 2011
- Mendes, Marlene, Botelho, João, e Almeida, Sérgio, *“Código de Processo do Trabalho Anotado”*, Petrony, 2010
- Neto, Abílio, *“Código de Processo do Trabalho - Anotado”*, Ediforum, 2011

4. Artigos

- Dias, João Paulo, *“O acesso ao direito e à justiça: Que papel para o Ministério Público?”*, in www.ces.uc.pt

- Durão, Carolina e Cunha, Adriano, “Natureza dos processos administrativos do Ministério Público e (não) direito à informação procedimental ou ao respectivo acesso”, in Revista do Ministério Público, n.º 118, Abril/Junho de 2009
- Melo, Vítor, “O Estatuto do Ministério Público na jurisdição laboral. Razão de ser e justificação de uma originalidade do ordenamento jurídico português”, in Estudos do Instituto do Direito do Trabalho, vol. VI, Almedina, 2012, pp. 49 e ss.
- Monteiro, João, “O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores no processo declarativo laboral”, in Estudos do Instituto do Direito do Trabalho, vol. V, Almedina, 2007, pp. 23 e ss.
- Olivença, Jaime, “A intervenção do Ministério Público no processo de insolvência: instauração da ação e reclamação de créditos”, in Processo de insolvência e acções conexas, e-book CEJ, dezembro 2014, pp. 503 e ss.
- Pimenta, Margarida Lamy, “O conteúdo obrigatório mínimo dos estatutos das associações sindicais: sentidos e motivação da reforma de 2009”, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida, Vol. III, pp. 517 e segs., Almedina, 2011
- Pinto, Valério, “O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores na jurisdição do Tribunal do Comércio”, in Questões Laborais, n.º 23, 2004
- Rato, João, “Ministério Público e jurisdição do trabalho”, in Questões Laborais, n.º 11, 1998
- Rato, João, “As principais funções do Ministério Público na justiça laboral”, outubro 2014, in Funções do Ministério Público na Jurisdição Laboral e Patrocínio dos Trabalhadores Noutras Jurisdições, e-book CEJ, fevereiro 2015
- Ravara, Diogo e Reis, Viriato, “A eficácia executiva da transacção em auto de conciliação no contexto dos processos administrativos do Ministério Público: um teorema (involuntariamente?) reescrito pelo novo Código de Processo Civil”, in Revista do CEJ, 2014-I, pp. 201 e ss, CEJ/Almedina

II – Legislação

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

- Art.º 219.º da Constituição da República Portuguesa
- Estatuto do Ministério Público - arts. 1.º a 6.º e 69.º
- Código de Processo do Trabalho
- Código do Trabalho – arts. 439.º, 447.º, 449.º, 456.º e 479.º
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela L. 35/2014, de 20-06 - art.º 333.º e 339.º
- L. 63/2013, de 27-08 – Estabelece mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

III – Doutrina

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

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

Publicado em
Oficina do CES n.º 269, Fevereiro de 2007

João Paulo Dias

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

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, n.º 101, intitulado "O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a pressão e a transformação".

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. 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

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".

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.

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

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.

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.

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 explanar 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 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

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 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.

importância e reconhecimento. Entre as várias funções desempenhadas, considera o autor, "o atendimento ao público tomou-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.

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 contado, 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,

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 Inspeção-Geral de Trabalho, e da entrega de documentos para integrar os processos em curso. Contudo, um conjunto diversificado de assuntos foi identificado.

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 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, o 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 contido 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 área 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 adaptar 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 Inspeção-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 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

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

Segurança Social, às Finanças, ao Instituto de Medicina Legal ou à Inspeção-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

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,

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 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

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 electiva 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.

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 tomar 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 urna 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 Leitão; Ferreira, Pedro (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas - o caso português*. Porto: Afrontamento.

AS PRINCIPAIS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA LABORAL

Texto inédito da intervenção na ação de formação contínua do CEJ,
“O Ministério Público na Justiça Laboral”, realizada em 10-10-2014.

JOÃO RATO

- Intervenção como órgão de justiça, em representação do Estado e o patrocínio dos trabalhadores e dos sinistrados.

- Atendimento aos trabalhadores e sinistrados.

1. Introdução

Procurando responder ao repto que me foi lançado pelos docentes da jurisdição laboral no Centro de Estudos Judiciários (CEJ), a quem agradeço o convite e espero, tal como aos demais circunstantes, não defraudar, tentarei cingir-me ao roteiro que o título da intervenção sugere.

Por outro lado, considerando o exaustivo índice sumariado, com remissões legislativas, que aqueles mesmos docentes elaboraram e irão distribuir a todos ¹ sobre o elenco das

¹ Ainda assim, com a devida vénia, atrevo-me a reproduzir aqui esse índice sumariado, que gentilmente me foi facultado pelos seus autores, Drs. Viriato Reis e Diogo Ravara.

*«Ministério Público na justiça laboral
As funções do Ministério Público na justiça laboral
(Sumário e notas de legislação)*

O art.º 219.º, n.º 1, da CRP

- Exercício da ação penal

- Defesa da legalidade democrática

– Defesa dos interesses que a lei determinar

1 – Intervenção como órgão de justiça

1.1– Direção da fase conciliatória do processo emergente de acidente de trabalho. art.º 99.º, n.º1, do CPT

1.2– Processos de contraordenação laboral e da Segurança Social

*• Processo de contraordenação laboral e de Segurança Social – art.º 186.º-J do CPT e L 107/2009, de 14-09
(alt. pela L. 63/2013, de 27-08)*

• Processos remetidos pela ACT (laborais), ISS,IP (Segurança Social) e SEF

1.3 – Controlo da legalidade da constituição e dos estatutos das associações sindicais e de empregadores

• Setor privado

competências e atribuições do Ministério Público (MP) naquela jurisdição, tanto quanto possível, limitarei a exposição à indicação das boas e más práticas que venho observando na actividade inspectiva, sempre que em sorte me calha inspecionar o serviço e o mérito dos

- *Associações sindicais e patronais – arts.º 447.º e 449.º do CT*

- *Comissões de trabalhadores – art.º 439.º do CT*

• *Administração Pública*

- *Associações sindicais – art.º 339.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela L. 35/2014, de 20-06*

- *Comissões de trabalhadores – art.º 333.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela L. 35/2014, de 20-06*

▪ *Legitimidade processual ativa do MP – art.º 5.º-A, al. a) do CPT*

1.4 - *Controlo da legalidade de cláusulas de IRCT (instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho) em matéria de igualdade e não discriminação - art.º 479.º do CT*

▪ *Legitimidade processual ativa do MP – art.º 5.º-A, al. b) do CPT*

1.5- *Ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho – art.º 186.º-K do CPT e L. 63/2013, de 27-08*

1.6 - *Fiscalização em matéria de constitucionalidade e legalidade – art.º 280.º da CRP e art.º 3.º, n.º 1, al. f) do EMP*

2 – Representação do Estado

- *art.º 3.º, n.º 1, al. a) e 5.º, n.º 1, al. a) do EMP, 6.º do CPT e 24.º do CPC*

3 – Representação dos ausentes e incapazes

- *art.º 3.º, n.º 1, al. a) e 5.º, n.º 1, al. c) do EMP, 6.º do CPT e 21.º do CPC*

4 – Patrocínio dos trabalhadores e dos seus familiares

• *Trabalhadores*

4.1 – *Ações de contrato de trabalho – arts.º 3.º, n.º 1, al. d) e 5.º, n.º 1, al. d) do EMP e 7.º, n.º 1, al. d).º do CPT*

- *Lado passivo – art.º 58.º do CPT*

4.2- *Ações de acidentes de trabalho e de doenças profissionais – art.º 119.º, n.º 1, do CPT*

• *Sinistrados e beneficiários legais - art.º 119.º, n.º 1, do CPT*

• *Portadores de doença profissional e beneficiários familiares – 155.º do CPT*

- *O exercício do patrocínio em qualquer jurisdição em que se devam defender os direitos dos trabalhadores e dos seus familiares – processo de insolvência e ação executiva cível – Circ. da PGR 5/2011, de 12-10-2011*

- *Resolução de eventuais conflitos de representação e de patrocínio – art.º 69.º do EMP*

CEJ, Outubro de 2014

Viriato Reis

Diogo Ravara»

magistrados ali em exercício, tendo em conta, designadamente, as razões subjacentes à tendencial representação do MP nesta jurisdição por procuradores da República ².

Deixarei a apreciação mais substantiva e técnica dessas atribuições para os oradores seguintes, a quem, como resulta do programa do curso que agora e em boa hora se inicia, essa tarefa foi destinada, sem prejuízo da minha inteira disponibilidade para participar em qualquer discussão que nesse domínio entendam oportuna nesta primeira intervenção ou mesmo em momentos posteriores.

2. AS ATRIBUIÇÕES SEGUNDO A EXPERIÊNCIA INSPECTIVA

A actividade do MP na jurisdição laboral corresponde à que se encontra condensada nas normas legais pertinentes à competência material dos tribunais do trabalho ³ e às funções que, em geral e nesse particular âmbito, são atribuídas pela Constituição e pela Lei ao MP ⁴.

Segundo pude apurar nos exercícios inspectivos até agora desenvolvidos nesta jurisdição, a fatia maior da actividade nela desenvolvida pelo MP, caracterizada por uma acentuada heterogeneidade funcional, correspondeu, com alguma naturalidade, diria eu, ao patrocínio dos trabalhadores por conta de outrem e seus familiares por questões emergentes de contrato individual de trabalho e no âmbito do processo especial emergente de acidente de trabalho, cabendo-lhe neste a direcção da respectiva fase conciliatória e o eventual patrocínio dos sinistrados, beneficiários legais e seus familiares nos casos em que o processo deva seguir para a fase contenciosa, o mesmo sucedendo nesta hipótese quanto às doenças profissionais, a par de uma farta intervenção em todos os incidentes e demais processos especiais correlacionados.

Esse desempenho implica, por seu turno, a organização e assumpção de um serviço de atendimento ao público de que os magistrados terão necessariamente que participar, o que nem sempre acontece, verificando-se amiúde, uma total delegação dessa tarefa essencial nos oficiais de justiça, que não apenas funções de triagem inicial.

² Sobre a matéria pode ver-se intervenção de João Rato no VII CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, na mesa dedicada ao tema “A RESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA DA JUSTIÇA - O PAPEL – FUNÇÃO SOCIAL – DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, intitulada, «ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JURISDIÇÃO LABORAL – DO STATUS QUO AO FUTURO PRÓXIMO (ou em versão mais prática: manter ou banir o Ministério Público da Jurisdição Laboral – organizar para sobreviver)».

³ Cfr. artigos 85º a 88º da antiga LOFTJ e o artigo 126º da Lei n.º 62/2013, de 26.08, que aprovou a actual organização do sistema judiciário (LOSJ)..

⁴ Cfr. remissões legislativas feitas no reproduzido sumário.

Aos procuradores da República nas actuais secções do trabalho das instâncias centrais de cada comarca, caberá, em síntese e preferencialmente:

- assegurar a direcção e o despacho dos processos classificados distribuídos a essas secções, incluindo os de acidente de trabalho, cuja tramitação na fase conciliatória, aliás, pode decorrer na secção de processos do MP, e as contestações a apresentar nas acções especiais de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, assim como todos os processos administrativos (PA) de acompanhamento cuja instauração se justifique ou seja obrigatória⁵, designadamente os que acompanhem as acções distribuídas às secções a que se não encontrem afectos, se a opção for seguir até à fase executiva as acções por cada um propostas independentemente do juiz a que sejam distribuídas, opção que se afigura interessante e propiciadora de condições para um patrocínio mais responsável, eficaz e gerador de maior confiança nos patrocinados.

Cabe-lhes igualmente receber as citações em todas as demais acções distribuídas aos respectivos juízes em que sejam demandados o Estado e outras pessoas colectivas de direito público e demais entidades a quem o MP deva representar judicialmente, assegurando a respectiva defesa com elaboração e apresentação das pertinentes peças processuais, designadamente as contestações, assim como a direcção e tramitação dos PA de acompanhamento eventualmente instaurados.

A cada um caberá ainda organizar e tramitar os PA relativos aos pedidos de patrocínio apresentados no atendimento ou por escrito que serão distribuídos em termos equitativos pelos vários procuradores que integrem a mesma secção, assim como assegurar o atendimento correspondente e outros casos resultantes da sua actividade principal, a par do dever de substituição recíproca, segundo regime resultante da própria lei.

Por fim, sobre eles recai também o dever de assegurar o despacho dos papéis entrados, designadamente os relacionados com as execuções para cobrança de coimas aplicadas em processos contra – ordenacionais laborais e da segurança social e respectivas custas ou com a introdução em juízo dos recursos nesse âmbito interpostos das decisões administrativas condenatórias e com as reclamações de créditos fiscais e parafiscais, assim

⁵ Cfr. Circular n.º 12/79, de 11.05, aplicável aos TT, agora secções das instâncias centrais das comarcas, por força da Circular n.º 36/81, de 12.11, e, em especial quanto à instauração e tramitação dos PA nestes tribunais, a Circular n.º 4/84, de 18.05.

Contudo, atendendo ao facto de tendencialmente o MP ser agora representado nos TT apenas por procuradores da República, algumas das regras estabelecidas nas citadas Circulares deixaram de ter campo de aplicação.

como o de dirigir e decidir o expediente relativo à apreciação da legalidade da constituição e dos estatutos das comissões de trabalhadores e das associações sindicais e de empregadores e para eventual instauração de acções destinadas à extinção destas entidades associativas, assim como das destinadas à interpretação e declaração de nulidade de cláusulas de convenções colectivas de trabalho em geral e quanto às questões da igualdade e não discriminação em particular, avulsamente ou nos PA para o efeito instaurados, sem esquecer o dever de fiscalização da actividade jurisdicional, nomeadamente através da interposição de recurso.

Assim como, sem prejuízo do referido regime de substituições, o atendimento ao público, com recepção dos pedidos de patrocínio e direcção e despacho dos correspondentes PA, com vista à decisão de instauração ou não de acção, ou de qualquer providência cautelar, com elaboração das correspondentes petições iniciais quando não for recusado o patrocínio ou se frustre a tentativa extrajudicial de conciliação em regra promovida.

O regime de atendimento pode ser organizado segundo diversificados modelos, funcionando diária ou semanalmente e sendo assegurado com igual ou diferente periodicidade alternadamente por cada um dos procuradores da República eventualmente colocados no mesmo serviço, sem prejuízo de qualquer deles atender os utentes, fora da respectiva escala de turno, quando já interessados em processos pendentes da respectiva titularidade, ou mesmo sem processo ou relativamente a processos do outro magistrado, quando se trate de casos urgentes.

Pode também funcionar em regime de agendamento prévio e com ou sem qualquer limite máximo quanto ao número de pessoas a atender em cada dia, sendo ele definido em função das circunstâncias e da capacidade física dos magistrados e oficiais de justiça.

O que se afigura impor-se hoje como boa prática é o registo do atendimento, seja nas fichas abertas na aplicação Citius/habilus, ou segundo outra qualquer modalidade ⁶, devendo ser mais completas quando os casos apresentados têm seguimento com assumpção do patrocínio pelo MP ou participação de acidente de trabalho, dando origem à abertura de PA ou à participação de acidente de trabalho com que inicia a instância do correspondente processo especial.

*

⁶ Isso mesmo tem sido insistentemente sublinhado pelos investigadores, nomeadamente por João Paulo Dias na obra referenciada na bibliografia indicada pelos docentes responsáveis pela organização deste curso.

No desempenho deste significativo e variado acervo funcional, espera-se dos magistrados do MP colocados nas secções do trabalho um entusiasmo maduro, correspondente à sua necessária antiguidade e categoria profissional, paciência e sagacidade no atendimento ao público, a realizar preferencialmente no gabinete pessoal ou em espaço dedicado e preparado para o efeito, segundo padrões de correcção técnica e cabal esclarecimento, atitude que igualmente se espera na direcção e presidência das tentativas de conciliação em acidente de trabalho, tratando com igual atenção e preocupação esclarecedora trabalhadores, sinistrados, representantes de seguradoras, de entidades de empregadores e demais intervenientes.

O mesmo se diga quanto à participação e intervenção nas diligências judiciais, audiências de parte e julgamentos, independentemente dos interesses e entidades que em cada caso ao MP compete defender e representar, incluindo o Estado na qualidade de réu. Outrossim, em sede processual, em particular em matéria de acidentes de trabalho e de processo executivo, vigiando e zelando pelo rigoroso cumprimento das regras legais e respeito pelos interesses dos sinistrados e trabalhadores cujo patrocínio o MP assumiu.

Tudo sem descuidar a necessária tempestividade do despacho de todas as espécies processuais a seu cargo, assim como a celeridade na abordagem e resolução dos casos submetidos à sua apreciação e decisão.

*

Esta atitude funcional que sempre busco na apreciação do trabalho desenvolvido pelos magistrados cujo serviço e mérito me cabe inspeccionar, apesar de corresponder ao que se espera de qualquer magistrado do MP colocado nos tribunais do trabalho, tem sido posta em causa por algumas notícias relativas ao desempenho do MP nos tribunais do trabalho, indiciadoras de cansaço e aversão às respectivas tarefas na jurisdição laboral por banda de alguns senhores procuradores da República⁷, o que mais acentua a necessidade de aqui, como em qualquer outra área de intervenção, os magistrados deverem cultivar o gosto pessoal pelo respectivo exercício profissional, assim como uma exigente preparação técnico – jurídica nas matérias atinentes, para o que cursos deste género certamente muito contribuirão.

⁷ Que assim é em muitos tribunais do trabalho, resulta claro dos relatórios anuais da actividade do MP elaborados e divulgados pela Procuradoria – Geral da República, desde o ano de 2010.

Deles ressalta, na verdade, que nalguns tribunais do trabalho, mesmo quando a representação do MP é assegurada por mais de um procurador da República, as acções emergentes de contrato individual de trabalho propostas por trabalhador e patrocinadas pelo MP são em número diminuto, quando não inexistentes.

*

Passemos então a uma análise mais detalhada das atribuições do MP na jurisdição laboral:

2.1 No patrocínio dos trabalhadores por conta de outrem⁸

Este vector da actividade do MP desenvolve-se, por assim dizer, em dois tempos ou andamentos:

- No serviço de atendimento ao público com vista à informação jurídica e eventual recepção e apreciação dos correspondentes pedidos de patrocínio por questões de índole social/laboral apresentados pelos trabalhadores atendidos, assumindo esse patrocínio com o seu posterior encaminhamento, se necessário, mediante a instauração das competentes providências judiciais (procedimentos cautelares, execuções de acordos extrajudiciais, acções declarativas de condenação) e elaboração dos correspondentes articulados de suporte, ou recusando-o, mediante despachos fundamentados e de que os interessados devem ser notificados para efeitos de eventual reclamação hierárquica, assim acontecendo também com os pedidos escritos para esse efeito dirigidos ao MP;

- Nos juízos, essa actividade de patrocínio desenvolve-se igualmente no acompanhamento das acções propostas, em que, além do acompanhamento dos autores na audiência de partes e no julgamento, lhe cabe responder às contestações, quando nelas são invocadas excepções ou é formulado pedido reconvenicional, até ao recurso e à instauração da competente execução de sentença.

Toda essa actividade processual pode ser e é em regra suportada em PA para o efeito instaurados para decisão sobre a iniciativa da correspondente providência judicial.

2.1.1 O atendimento ao público

Como se disse, o atendimento, independentemente da frequência e modelo organizacional adoptado, deve ser protagonizado pelos próprios magistrados e ser

⁸ Para além da bibliografia indicada pelos organizadores do curso, sobre o patrocínio pelo MP dos trabalhadores por conta de outrem, pode também ver-se João Rato, em intervenção intitulada “MINISTÉRIO PÚBLICO, REPRESENTAÇÃO SOCIAL E MEDIAÇÃO - O CASO PECULIAR DA JURISDIÇÃO LABORAL”, na mesa subordinada ao tema «A DEMOCRACIA, A IGUALDADE DOS CIDADÃOS E O MINISTÉRIO PÚBLICO», por ocasião do V CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Sobre a matéria, importa ainda ter presente o teor da Circular da PGR n.º 5/06, de 27.03.

cordialmente eficiente, exercido com pontualidade e sem demoras desnecessárias, esclarecendo devidamente as pessoas sobre as incidências substantivas e procedimentais dos casos trazidos ao seu conhecimento, informando a evolução futura dos pedidos de patrocínio formulados, como das participações de acidente de trabalho apresentadas e da necessidade de trazer aos processos, PA ou jurisdicionais, elementos de prova pessoal e documental, que quando logo exibida pelos utentes, deve ser sumariamente analisada e seleccionada, mantendo inteira disponibilidade para esclarecimentos complementares.

Esse é dos aspectos que, para além de cumprir as orientações hierárquicas emitidas e vigentes sobre esta matéria ⁹, mais poderá contribuir positivamente para o desempenho

⁹ Para além de outras orientações emanadas pelas Procuradorias – Gerais Distritais sobre o assunto, cfr. Despacho do Procurador – Geral da República, de 16.05.2007, que aqui se transcreve:

«Organização dos serviços de atendimento ao público por parte do Ministério Público

A Magistratura do Ministério Público deve ser vista cada vez mais como uma magistratura activa, cooperante, próxima da comunidade a quem serve, capaz de em todas as situações em que o exercício das suas funções o exige, dar resposta atempada às necessidades dos cidadãos e da justiça.

A determinação do Ministério Público deve ser hoje a de contribuir decisivamente para que exista uma justiça mais próxima do cidadão, mais transparente e em que ele acredite.

Só esta visão de uma magistratura voltada para a comunidade, pró-activa em todas as áreas de intervenção, poderá caracterizar e valorizar as suas competências, e credibilizá-la junto da comunidade, a cujos interesses estão, indissolavelmente, ligadas a sua existência e as suas atribuições.

Torna-se, pois, imperativo que os serviços do Ministério Público estejam organizados de forma a poder dar resposta eficaz e em tempo útil às solicitações que se insiram na esfera das suas competências, numa cultura de proximidade com os cidadãos.

Para tanto, importará redobrar esforços no sentido de que os serviços de atendimento ao público, que já se encontram instituídos, sejam valorizados como uma componente importante do exercício das funções do Ministério Público, bem como providenciar pela instituição desse serviço nos locais em que não se encontre implementado.

A Procuradoria-Geral da República, no exercício das suas competências de definição das linhas de actuação de todos os magistrados, entende, por isso, dever salientar a valia desta componente no âmbito das atribuições do Ministério Público.

Por outro lado, considerando as alterações legislativas anunciadas no âmbito da organização judiciária, nomeadamente quanto àquela matéria, importa ter conhecimento concreto da actual realidade, de forma a que se possa equacionar a necessidade de futuras reorganizações do serviço de atendimento ao público.

Oportunamente será solicitado aos Senhores Inspectores que seja tido em consideração o funcionamento concreto desse serviço de atendimento.

Assim, solicita-se aos Senhores Procuradores-Gerais Distritais se dignem:

Transmitir aos Senhores Magistrados do Ministério Público dos respectivos Distritos Judiciais as considerações supra expostas;

global desta magistratura na jurisdição laboral e, em consequência, para contrariar a erosão que este exercício ultimamente vem sofrendo, ajudando a manter e a reforçar o prestígio granjeado e ao longo de muitos anos consolidado por várias gerações de ilustres magistrados do MP que nela exerceram.

2.1.2 Os PA

A maioria dos PA instaurados pelo MP nesta jurisdição relacionam-se com o exercício do patrocínio dos trabalhadores por conta de outrem em matérias atinentes ao contrato individual de trabalho, neles se incluindo processos para apreciação e decisão sobre o requerimento ou não de providências judiciais e aqueloutros de acompanhamento de acções e outras providências judiciais anteriormente intentadas.

Residualmente, porém, encontram-se outros abertos e mantidos pendentes para acompanhamento dos mais variados assuntos e iniciativas, desde acções executivas de sentenças e de acordos extrajudiciais e judiciais, ao acompanhamento da actividade dos serviços e aos acidentes de trabalho, passando por outras intervenções em acções emergentes de contrato individual de trabalho, comuns e especiais, na defesa do Estado e outras pessoas e entidades cujos interesses cabe ao MP defender em juízo.

Nesses processos se recolhe toda a informação e prova indispensável à actuação do MP neste âmbito, em vista da salvaguarda dos interesses postos a cargo do MP, neles se devendo igualmente reflectir o dever de objectividade e de estrita legalidade a que toda a sua actuação subordinada, mais ainda neste específico domínio do patrocínio dos trabalhadores por conta de outrem, em que a própria lei, de resto, nuns casos faculta e noutros impõe a recusa do patrocínio.

Para tanto, reclama-se um despacho tempestivo, assumindo e interpretando sempre a natureza instrumental dos PA, os quais devem ser utilizados como verdadeiros suportes da intervenção processual do MP, desde a petição inicial à execução e ao recurso, passando por

Informar a Procuradoria-Geral da República sobre a forma como os serviços de atendimento ao público se encontram organizados nos diversos serviços do Ministério Público de cada Distrito Judicial, designadamente, quais os dias de atendimento, e sobre a existência de eventuais disfuncionalidades que sejam comunicadas pelos magistrados e/ou pelos cidadãos relativamente à prestação de tais serviços.

Lisboa, 16 de Maio de 2007

O Procurador-Geral da República

Fernando José Matos Pinto Monteiro».

todos os demais requerimentos regulares ou incidentais impostos pela natureza da demanda, imprimindo-lhes informalidade e a celeridade adequada à defesa dos interesses em causa.

Por outro lado, neles pode ter lugar aquilo que pode qualificar-se como de verdadeiro pré – patrocínio, usando-os como espaço privilegiado para tentar a conciliação extrajudicial, sempre que dos interessados se obtenha a indispensável adesão voluntária e esclarecida¹⁰.

Aliás, como a prática vem demonstrando, quando o MP não lança mão desta possibilidade na fase pré – judicial, muitas das acções que propõe terminam por conciliação obtida na pendência da acção, por vezes logo na audiência de partes, mais ainda se a alegação factual e jurídica das suas iniciativas processuais se mostrar consistente.

Importa salientar, por fim, que a fluência e qualidade do exercício do MP nesta área advém também de uma adequada organização e documentação dos PA, em que, mesmo que despachados na aplicação Citius/habilus, cujo histórico reflecte toda a respectiva actividade, deve providenciar-se pela junção de todas as peças atinentes aos actos neles ordenados e realizados, desde os ofícios de convocatória e notificação aos interessados aos respectivos despachos interlocutórios e finais, sob pena de não cumprirem o seu papel de verdadeiro instrumento auxiliar dessa actividade, antes se constituindo num acréscimo de burocracia, quantas vezes inútil e paralisante.

¹⁰ Esta actuação, se bem sucedida, normalmente repercute-se positivamente na actividade do MP com a redução do número de acções a instaurar. Esse bom resultado, de resto, dependerá também do cuidado que se deve ter na elaboração de minutas personalizadas e transparentes dos ofícios para convocatória dos interessados a tais diligências judiciais, em particular das entidades patronais, a quem deve dar-se conhecimento alargado do objectivo da diligência, do seu carácter facultativo e da possibilidade de se fazer acompanhar de advogado.

Nem se diga que este modo de actuação perdeu grande parte da sua eficácia e utilidade com a recente reforma do código de processo civil, na medida em que retirou a natureza de título executivo aos acordos extrajudiciais assim eventualmente obtidos.

Na verdade, antes de o mesmo código ter reconhecido a tais acordos essa natureza, já o MP nos tribunais do trabalho adoptava essa prática com ótimos resultados, sem qualquer risco de prescrição agravado de prescrição dos créditos laborais em jogo, na medida em que os acordos funcionavam como forma de interpelação extrajudicial interruptiva daquele prazo, além do seu valor probatório em posterior acção declarativa a instaurar.

Claro que, actualmente, com os prazos peremptórios e preclusivos, tal como a jurisprudência os vem interpretando, da acção especial de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento prevista e regulada nos artigos 98º-B e ss. do CPT, impõem-se cautelas e criatividade acrescidas no tempo e modo de realização de tais tentativas extrajudiciais de conciliação e no teor dos acordos nelas porventura alcançados, sempre que em causa esteja uma situação enquadrável nessa modalidade processual.

2.1.3 A recusa de patrocínio

Como é sabido, a lei – artigo 8º do CPT – não apenas faculta, como por vezes impõe ao MP que recuse o patrocínio dos trabalhadores por questões de cariz laboral social, precisamente em razão do seu dever de actuação segundo critérios de estrita objectividade e de legalidade.

No cumprimento dessa faculdade/dever, cujo exercício responsável recomenda aplicação restritiva e devidamente fundamentada, com obrigação de conceder ao trabalhador requerente a possibilidade de reclamação hierárquica, também a actuação dos magistrados do MP na jurisdição laboral deve estar à altura das exigências, sendo parcimoniosa.

No uso desse poder/dever, neste âmbito do patrocínio por questões emergentes de contrato individual de trabalho, os casos de recusa de patrocínio devem ser residuais e seguramente assim serão se a atitude funcional se caracterizar por uma grande proximidade e capacidade de relacionamento e explicação dos problemas ao público utente, o que faz com que, uma vez esclarecidos no atendimento sobre a inviabilidade das respectivas pretensões, por falta de prova ou de fundamento legal, acabem por não formalizar o pedido de patrocínio, que, assim, também não carece de ser recusado, além de, com o mesmo grau de rigor, se dever dar conta das implicações tributárias que uma lide incerta, que não infundada ou temerária, esta sim, de recusa obrigatória, pode implicar para o trabalhador, nomeadamente quanto à responsabilidade pelas custas de parte, ainda que litigando com o benefício de apoio judiciário.

Por outro lado, a parcimónia no uso dessa faculdade de recusa deve ser ainda mais acentuada quanto à hipótese legalmente prevista de os requerentes serem sindicalizados e, assim, poderem estar em condições de recorrer aos serviços do contencioso dos respectivos sindicatos, interpretando-a e aplicando-a restritivamente em função da sua real e efectiva demonstração, sem custos acrescidos para os requerentes de patrocínio, considerando a reconhecida actual crise do movimento sindical, sob o prisma económico – financeiro e mesmo de filiação.

Inadmissível se perfila, por maioria de razão, aquilo a que se vem assistindo na prática de alguns serviços do MP na jurisdição laboral, em que não existindo recusa formalmente assumida do patrocínio, ela é uma constante disfarçada de reencaminhamento dos trabalhadores para o regime do apoio judiciário, com nomeação de patrono, assim se compreendendo a ausência de casos de patrocínio por questões emergentes de contrato

individual de trabalho a que acima fiz referência, a par de igual ausência de situações de recusa documentadas nos termos legais.

2.1.4 O patrocínio na fase judicial

Também aqui, como se deixou dito, o MP assume ou pode assumir papel determinante na defesa dos interesses dos trabalhadores por conta de outrem, emergentes de contrato individual de trabalho.

Esse patrocínio desenvolve-se no acompanhamento dos procedimentos cautelares e das acções com processo declarativo comum, iniciadas pelo MP mediante a elaboração e apresentação das correspondentes petições iniciais, pelo acompanhamento daquelas que agora a lei manda seguir segundo processo especial com vista à impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, que se iniciam mediante a apresentação de formulário oficial subscrito pelo trabalhador, sem necessidade de patrocínio, mas com possibilidade de imediata indicação de que o autor está patrocinado pelo MP ou com solicitação posterior do seu patrocínio ¹¹, seguido dos eventuais recursos a interpor das decisões interlocutórias ou finais proferidas nesses processos judiciais e das execuções de sentença, sempre que tal se justifique.

A intervenção nesta fase, pode ser e é com frequência assegurada com base em PA de acompanhamento, relativamente aos quais nada se oferece acrescentar ao que acima se disse sobre a direcção e tramitação dos abertos com vista à decisão sobre qualquer iniciativa processual e dos destinados ao acompanhamento de acções já propostas, dando-se aqui por reproduzidas todas as considerações ali tecidas a esse propósito, incluindo a assumpção do carácter instrumental destes processos relativamente à actuação do MP.

Importante, também aqui, é a permanente disponibilidade e atenção dos magistrados do MP no acompanhamento das acções comuns e especiais, estando sempre presentes na audiência de partes convocada pelo juiz como primeiro acto processual, aí manifestando posições claras e firmes sobre os interesses cuja defesa lhes incumbe, umas vezes conduzindo ao acordo outras à negação dele e assumindo a elaboração das peças processuais que se

¹¹ Com efeito, nesta acção especial de impugnação da regularidade e licitude do despedimento, nada impede o pedido de patrocínio do MP, mesmo depois da impugnação assumida necessária e directamente pelo trabalhador, cabendo ao MP acompanhá-lo logo na Audiência de Partes, a que seguirá, não havendo acordo, a elaboração da contestação/reconvenção e o acompanhamento posterior de toda a trama processual.

imponham na trama subsequente do processo, para o que, se necessário, deverá convocar-se o trabalhador em função da contestação e/ou petição inicial apresentada pela entidade patronal, ou seja, das respostas à contestação das acções comuns, nos casos contados em que ela se mostra admissível, ou das contestações à petição inicial nas acções especiais, peças estas que neste contexto ganham especial relevância, uma vez que em regra obrigam à defesa por excepção e por impugnação e ainda à dedução de pedido reconvenicional pelos trabalhadores de todos os seus créditos a que o formulário inicial não permite alusão.

Ainda neste campo, impõe-se igual atenção e combatividade, seja quanto à localização e correcta identificação dos réus e até dos autores e testemunhas com vista à respectiva citação e/ou notificação para os termos do processo ou para comparência a diligências judiciais e tudo o mais que se mostrasse necessário à regularidade da instância, seja quanto à demonstração no processo por parte das entidades empregadoras do pagamento das quantias pecuniárias em que tenham sido condenadas, providenciando, sendo caso disso, pela instauração da competente acção executiva.

Outrossim, assegurando que os créditos em dívida sejam reclamados noutros processos executivos ou de insolvência, promovendo a sustação da correspondente execução, nos termos previstos no CPC, e a entrega das pertinentes certidões.

E recorrendo, quando para tanto houver oportunidade e essa reacção se revelar viável e indispensável à defesa dos interesses postos a cargo do MP.

2.2 A Intervenção nos processos emergentes de acidente de trabalho e de doença profissional

Como se antecipou, a actividade do MP neste campo assume contornos distintos consoante a fase do processo considerada.

Assim, se na fase conciliatória¹² ela se caracteriza pela plena assumpção da respectiva direcção em vista do cabal esclarecimento sobre as circunstâncias em que ocorreu o acidente, direitos e obrigações dele decorrentes e respectivos titulares e responsáveis, culminando com a realização de uma tentativa de conciliação tendencialmente obrigatória em que o MP deve propor aos intervenientes um acordo segundo os factos apurados e as normas legais

¹² Agora restrita aos acidentes de trabalho, uma vez que a correspondente fase das doenças profissionais decorre nos serviços próprios do Instituto da Solidariedade e da Segurança Social.

imperativas aplicáveis, na fase contenciosa ¹³, ao MP está reservado o papel de patrocínio dos sinistrados e, em caso de morte deste, dos seus familiares e/beneficiários legais, de contornos muito semelhantes aos do exercido no âmbito das questões emergentes de contrato individual de trabalho, com excepção da recusa de patrocínio, nesta sede ainda mais restritiva, uma vez que se limita aos caso de recusa obrigatória para o MP por ser infundada a pretensão do sinistrado ou seus familiares e/ou beneficiários legais ¹⁴.

Analisemos então cada uma dessas fases.

2.2.1 Na fase conciliatória

O acerto e correcção da actuação do MP na direcção e tramitação desta fase deverá verificar-se desde a análise da participação com que se inicia a instância até à tentativa de conciliação e remessa ao juízo para homologação judicial dos acordos alcançados ou com vista a aguardar as peças com que se abre a fase contenciosa, ou seja, a petição inicial ou o simples requerimento de junta médica.

Apesar de o despacho e demais processado deverem decorrer na aplicação Citius/h@bilus, tudo se encaminhando, também aqui, para a progressiva desmaterialização destes processos, por se afigurar estrem os processos laborais também abrangidos pelas normas reguladoras da tramitação electrónica dos processos judiciais, conforme regime instituído pela Portaria n.º 114/2008, de 06.02, e agora definido na Portaria n.º 280/2013, de 26.08, importaria acautelar que, pelo menos, todos os despachos dos magistrados contendo decisões substanciais fossem juntos em suporte físico aos processos, o que nem sempre se verifica, para além de poder ser vantajoso manter esse suporte físico integral, tendo em consideração que há várias pessoas e entidades a quem o processo ainda não se encontra acessível através daquela aplicação, como sejam os sinistrados, as seguradoras e as entidades patronais, designadamente quando desacompanhadas de advogado, cuja constituição se não mostra obrigatória ainda nesta fase.

¹³ Aqui também já quanto às doenças profissionais, cabendo igualmente ao MP patrocinar os doentes, seus familiares e beneficiários legais em caso de divergência com a decisão da segurança social na fase administrativa, cuja impugnação judicial se faz precisamente no âmbito deste processo especial da competência material das secções do trabalho dos tribunais judiciais.

¹⁴ Como resulta inequívoco do teor literal do artigo 119º do CPT, quando remete para o disposto no seu artigo 8º apenas “quanto ao dever de recusa”.

Assim, sempre que os acidentes são participados pelas companhias de seguros, como sucede na maioria dos casos, o magistrado do MP deve analisar detalhadamente essa participação e documentação anexa, de modo a ficar habilitado a determinar seja a mesma completada com os documentos previstos na lei e necessários para apurar as exactas consequências do acidente e a dimensão dos correspondentes direitos, assim como a eventual necessidade de fazer intervir no processo outros potenciais responsáveis, notificando as companhias de seguros para, em prazos ajustados à natureza urgente dos processos, juntarem documentação clínica e nosológica ainda em falta e prestarem esclarecimentos sobre as quantias pagas, ou não, a título de indemnizações por incapacidade temporária, período de duração desta, salários transferidos, que depois deverão ser confrontados com os recibos de vencimento dos últimos 12 meses, que podem logo ser solicitados às entidades patronais e aos próprios sinistrados¹⁵, e tudo o mais indispensável à exacta definição dos direitos e obrigações emergentes do acidente, do mesmo passo se devendo ordenar as necessárias diligências para realização do exame médico - legal singular e obrigatório ao sinistrado, agora realizados nos GMLCFF ou delegações do INML¹⁶, de preferência antecidos de um inquérito profissional e ao posto de trabalho do sinistrado, a solicitar à seguradora, apesar da relativa indefinição legal que ainda hoje subsiste quanto à sua obrigatoriedade e à entidade sobre quem recai a obrigação de o realizar.

¹⁵ Sobre o especial dever do MP averiguar a retribuição efectivamente devida aos sinistrados, por força da lei e dos IRCT aplicáveis, ver a ainda actual Circular da PGR n.º 4/06, de 27.03.

¹⁶ Cfr. DL 166/12, de 31.07, que definiu a missão e atribuições do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, IP (INMLCF), e Portaria n.º 19/2013, de 21.01, que aprovou os Estatutos desse mesmo Instituto, assim como a Lei n.º 45/2004, de 19.08., que estabeleceu o regime jurídico das perícias médico - legais e forenses.

Tenho observado que, nalguns serviços do MP, o movimento dos processos entre eles os serviços médico - legais se faz mediante protocolo de entrega e recepção quinzenal, conforme.

Apesar disso, organiza-se uma espécie de traslado dos processos que fica na unidade de apoio ao MP, mas em regra sem aparente utilidade, uma vez que são insuficientemente documentados e nem sequer servem para um efectivo e rigoroso controlo dos tempos de realização dos exames, limitando-se a servir para junção de um ou outro elemento documental avulso que entretanto seja recepcionado para o processo.

Na verdade, nos casos observados, depois da entrega do processo no GMLCF, aguarda-se a ulatimação do exame, sem que seja efectuado um verdadeiro controlo sobre o tempo de execução, o que, hoje em dia, se afigura aspecto merecedor de alguma atenção acrescida, em função da ocorrência de situações de resposta excepcionalmente demorada e inaceitável e com prejuízo grave para a tramitação e decisão célere dos processos, como demanda a sua natureza urgente e reclamam os direitos inalienáveis dos sinistrados e/ou seus beneficiários legais.

Nos acidentes de consequências mais graves, como nos mortais, não deve prescindir-se de inquérito a realizar pela ACT sobre as circunstâncias concretas da sua ocorrência e averiguação da eventual violação das regras sobre higiene e segurança no trabalho, o mesmo devendo fazer-se a solicitação das seguradoras e quando verificados os demais requisitos legais, sendo certo que nesta sede se exige alguma ponderação relativamente aos hoje muito frequentes casos de acidentes de trabalho mortais, simultaneamente acidentes de viação, em que a investigação das respectivas causas e circunstâncias se afigura mais consentânea com a intervenção de outras autoridades vocacionadas para a fiscalização do trânsito rodoviário, a quem podem ser solicitados os pertinentes elementos, ou mesmo aos inquéritos – crime necessariamente abertos nesses casos.

Ainda nos casos de morte, deve providenciar-se atempadamente pela realização de autópsia médico – legal e junção ao processo do correspondente relatório, assim como pela identificação dos potenciais beneficiários legais e requisição e junção das pertinentes certidões de óbito e de nascimento e /ou casamento.

Igual atenção e procedimentos devem ser adoptados, com as necessárias adaptações, quando a participação inicial for apresentada pelo sinistrado, seus familiares e/ou beneficiários legais, para o que nos serviços se deve disponibilizar de modelo a definir internamente e tendente a logo fornecer todas as informações necessárias a uma melhor compreensão das circunstâncias de tempo, lugar e modo da ocorrência do acidente e tudo o mais necessário à definição dos direitos e obrigações dele emergentes, ou mesmo por outras entidades a quem a lei impõe o dever ou concede a faculdade de participar a ocorrência de acidentes de trabalho, se e quando a recepção dessas participações não tiver lugar em acto de atendimento ao público presidido pelo magistrado.

Atenção merece também a tempestividade das participações obrigatórias, assim como qualquer outra desconformidade legal nesta sede, designadamente a falta de seguro, devendo providenciar-se, nos casos detectados, no sentido de serem extraídas as certidões necessárias à instauração dos correspondentes processos de contra – ordenação, remetendo-as às entidades para o efeito competentes, ou seja, o Instituto de Seguros de Portugal (ISP) e a ACT, consoante a infracção e a entidade infractora.

Do mesmo modo que devem ser rigorosamente escrutinados os prazos de duração dos tratamentos por parte das seguradoras, os quais são passíveis de prorrogação a requerimento destas, tudo com interferência decisiva na conversão de incapacidade temporária em permanente, em caso de não prorrogação dos prazos ou do seu esgotamento, além da

promoção da respectiva condenação em multa processual quando injustificadamente não respondam a qualquer solicitação.

*

Assegurada a devida instrução do processo com todos esses elementos, importa marcar a curta distância a tentativa de conciliação, mandando convocar todos os potenciais responsáveis e o sinistrado ou os respectivos beneficiários legais, nos casos mortais, a todos sendo notificados os elementos já disponíveis e de que devam ter conhecimento para se pronunciarem naquele acto, como é o caso do relatório do exame médico e a participação do acidente aos não participantes, logo aí se devendo iniciar a preparação e análise atenta de todo o acervo documental e pericial disponível, a começar pelo apuramento de eventuais indemnizações em falta e da necessidade de convocar mais do que sinistrado e seguradora.

No decurso da tentativa de conciliação, cuja realização deve ter lugar no gabinete dos magistrados ou em espaço dedicado e reservado, e ser efectivamente presidida pelo magistrado do MP, este deve tomar declarações aos intervenientes e, de seguida, conjugando as informações assim obtidas com os demais elementos já antes recolhidos, decidir:

- Adiar a diligência por prazo adequado e em regra não muito dilatado, logo marcando nova data, por ser necessário fazer intervir outros potenciais responsáveis, em geral a entidade empregadora, por não transferência para a seguradora da totalidade das prestações salariais a considerar ou por eventual responsabilidade agravada em razão do incumprimento das regras sobre higiene e segurança no trabalho, ou porque os intervenientes fundamentadamente o requeiram, a fim de poderem consultar serviços, advogados, médicos e outros profissionais aptos a esclarecerem dúvidas razoáveis que se lhes suscitem;

- Propor o acordo segundo os factos apurados e as regras legais imperativas vigentes neste domínio, definindo as indemnizações e pensões devidas ao sinistrado e/ou seus beneficiários legais, modos e responsável pelo respectivo pagamento, incluindo a proporção de cada um em caso de pluralidade de responsáveis, fazendo consignar no auto a posição de cada um dos intervenientes sobre o acordo por si proposto, discriminando os aspectos sobre os quais a lei impõe haja pronúncia expressa, mesmo em caso de frustração da conciliação.

Obtido o acordo e assinado o auto de conciliação e nos casos raros de recusa injustificada pelo sinistrado e/ou beneficiários legais do que lhe seja devido, com aceitação pelos responsáveis, deverá o magistrado do MP mandar remeter o processo a juízo para homologação judicial ou decisão de mérito e termos subsequentes.

Frustrado o acordo ou dispensada a tentativa de conciliação, nos casos em que a lei o permite, por falta injustificada da entidade responsável e com as inerentes consequências ao nível probatório, deverá igualmente remeter o processo a juízo, a fim de ali aguardar a abertura da fase contenciosa por qualquer das duas vias admissíveis, é dizer, requerimento para junta médica a apresentar pela pessoa ou entidade que não aceitou conciliar-se, radizando a sua discordância apenas sobre a questão da incapacidade, ou petição inicial, sempre pelo sinistrado ou seus beneficiários, patrocinados ou não pelo MP, quando, além do resultado do exame médico – legal, tenha havido discordância sobre outros factos.

Assim se atingirá o essencial e quase escrupuloso cumprimento do preceituado nas pertinentes normas processuais e substantivas, assegurando-se a defesa intransigente da legalidade e, em consequência, da afirmação dos direitos e obrigações emergentes dos acidentes de trabalho, cujo maior entrave em termos de celeridade resulta hoje, como se disse, na demora na realização das perícias médico – legais e junção dos respectivos relatórios, em particular dos relativos às autópsias.

*

Neste domínio, porém, venho anotando algumas práticas, disseminadas um pouco por esse país fora, cuja ponderação sobre a respectiva adequação às pertinentes normas substantivas e processuais se afigura desejável e conveniente, muito embora se saiba que na sua maioria são bem - intencionadas e fundadas em razões de ordem prática.

Em primeiro lugar, a de se determinar a notificação do sinistrado e/ou beneficiários legais, em primeiro despacho a tanto exclusivamente destinado, para informarem em certo prazo se pretendem ou não que o processo corra os seus termos no tribunal onde foi recepcionada a participação, por ser o do lugar do acidente e onde foi participado pela seguradora nos termos da lei, ou antes no tribunal da respectiva residência, quando não coincidente, também competente se aqueles fizerem uso dessa faculdade que a lei lhes concede até ao fim da fase conciliatória, nos termos do artigo 15º, n.º 4, do CPT, muitas vezes acompanhada de minuta para esse efeito logo disponibilizada pelos serviços, mesmo nalguns casos em que o acidente foi directamente participado pelo sinistrado nesse tribunal, procedimento que, em regra, se traduz em atraso na realização do exame médico – legal por períodos de meses.

Depois, a do sistemático adiamento da realização do exame médico e da tentativa de conciliação, nas situações em que os acidentes são participados por decurso do prazo de 12 meses de incapacidades temporárias, mas sem que ao sinistrado tenha já sido concedida alta,

ou seja, mantendo-se este em tratamento e com ITA ou ITP, independentemente de ter ou não sido requerida e concedida a prorrogação dos prazos de tratamento de modo a obviar à conversão legal dessas incapacidades temporárias em permanentes, assim impedindo também a realização dos acordos temporários previstos na lei.

Ainda a de promover a realização de acordos parciais na tentativa de conciliação, seguidos da respectiva homologação judicial, em situações de divergência por uma das entidades potencialmente responsáveis, que amiúde nem sequer se pronuncia sobre o acidente.

Não é que se negue espaço para esta actuação, mas afigura-se que ela apenas terá espaço em situações excepcionais, como aquelas em que a divergência apenas incida sobre o montante das indemnizações diárias por incapacidade temporária devidas, sem questionamento de qualquer aspecto substantivo do caso, designadamente sobre a existência e caracterização do acidente, entidades responsáveis, nexos causal entre aquele e as lesões e natureza e grau das incapacidades.

Por fim, a de mandar instruir os processos com documentação relativa a anteriores acidentes sofridos pelos sinistrados com incapacidades permanentes, pelas quais lhes tenha sido fixada alguma pensão, procedimento que se aplaude por permitir cumprir o princípio da capacidade restante, mas depois não ser consequente na conjugação desse princípio com um outro também aqui aplicável, o da globalização actualista.

2.2.2 Na fase contenciosa

Como se disse, frustrada a conciliação, segue-se a fase contenciosa, cuja abertura decorre da simples requerimento para realização de junta médica, quando a discordância se limite à questão da incapacidade, a apresentar pela parte que não aceitou o resultado da perícia singular realizada na precedente fase conciliatória, ou mediante a apresentação de uma petição inicial, quando as divergências exorbitem daquela questão, neste caso sempre a cargo do sinistrado e/ou beneficiários legais, ainda que estes tenham aceitado o acordo proposto pelo MP.

Num e noutro caso, sendo estes a ter que protagonizar o impulso processual, o magistrado do MP que presidiu à tentativa de conciliação, abandona a posição supra partes em que até aí actuou e assume de imediato o seu patrocínio, sem prejuízo do disposto no artigo 8º do CPT quanto ao dever de recusa.

Esta intervenção do MP, que, em regra, se desenvolve a título principal no exercício daquele patrocínio, pode também assumir uma feição acessória e ser ou não suportada em PA abertos com base em cópia integral ou das peças principais do correspondente processo de acidente de trabalho cuja fase conciliatória se encerrou sem acordo, ou nas declarações do doente profissional que trouxe ao seu conhecimento a decisão da segurança social que lhe foi desfavorável ou com a qual não concordou.

Também aqui se justificam, pois, algumas considerações breves a propósito de cada um destes planos de actuação.

2.2.2.1 Nos PA

Esta espécie de processos, que aqui se dirigem primacialmente a sustentar a decisão de apresentar ou não as peças processuais destinadas a abrir a fase contenciosa do processo especial de acidente de trabalho e de doença profissional e ao acompanhamento da sua evolução posterior até ao encerramento dos processos principais, incluindo recursos, seus incidentes e processos especiais conexos, a fase executiva e a intervenção do FAT, quando for o caso, processa-se em moldes semelhante ao dos demais já analisados, devendo realçar-se mais uma vez a sua natureza instrumental e de mero apoio à actividade processual do MP, cuja organização e tramitação deverá pautar-se simplicidade, tempestividade e celeridade.

Por isso, servem também, quando necessário, para neles elaborar e apresentar no processo judicial correspondente requerimentos de prorrogação dos prazos ordenadores estipulados na lei para o MP apresentar as petições iniciais e ainda para, junto dos sinistrados, doentes e/ou seus beneficiários, recolher informação complementar à já constante do processo judicial, no caso dos acidentes, ou inicial, no caso das doenças profissionais, necessária para elaboração e apresentação daquelas peças, mediante tomada de declarações e junção de documentação médica e de outra natureza.

Mas já não se justifica que neles se proceda à recolha de informação circunstanciada sobre aspectos que era suposto já terem sido cabalmente esclarecidos na fase conciliatória do processo judicial, até por serem indispensáveis à realização da tentativa de conciliação e à apresentação da proposta de acordo a cargo do MP, como sucede com a retribuição e as entidades eventualmente responsáveis, como por vezes constatei.

Trata-se, na verdade, de prática imprópria e temporalmente desfasada.

2.2.2.2 A recusa do patrocínio

Valem aqui, *mutatis mutandis*, boa parte das considerações tecidas a propósito deste poder/dever do MP na jurisdição laboral no capítulo relativo ao patrocínio dos trabalhadores por questões emergentes do contrato individual de trabalho.

No entanto, como antes se vincou, elas têm que ser analisadas à luz de uma ainda maior parcimónia do seu uso, precisamente porque o seu campo de aplicação se reduz aqui às hipóteses de pretensões infundadas e, por conseguinte, geradoras de um dever de recusa, seja pela própria natureza e estatuto funcional desta magistratura, seja porque no domínio dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais estão em causa valores de interesse e ordem pública, que explicam e justificam a natureza irrenunciável, indisponível e impenhorável dos direitos deles emergentes e do carácter imperativo do respectivo regime jurídico substantivo, outrossim, do regime processual especial aplicável, de natureza obrigatória, oficioso e gratuito.

Estas são noções essenciais que, neste campo, se impõe seja interiorizado pelos magistrados do MP colocados na jurisdição laboral, assim garantindo também o escrupuloso cumprimento do dever de objectividade e transparência na sua actuação, o qual não se confunde com recusa de patrocínio ¹⁷, esforçando-se por manter sempre devidamente informados os sinistrados da evolução das acções e das razões porque se segue esta ou aquela via de patrocínio, nomeadamente quanto à impugnação ou não das decisões desfavoráveis aos respectivos interesses.

2.2.2.3 Os requerimentos de junta médica

Quando na tentativa de conciliação com que se encerrou a fase conciliatória houver discordância relativamente à questão da incapacidade por parte do sinistrado, cabe ao MP assumir o patrocínio deste e apresentar o competente requerimento de realização de junta médica dentro dos prazos legais, requerimento que, preferencialmente, deverá ser sempre acompanhado de quesitos, ainda que a lei se baste, em alternativa, com a sua formulação ou com a alegação dos fundamentos da discordância.

Impróprio se apresenta a prática que também venho observando com inusitada frequência de se exigir dos sinistrados a entrega, em prazo que se fixa, de parecer médico que sustente as suas divergências relativamente à perícia realizada naquela fase, como condição

¹⁷ Como sucede em casos de incompetência material da jurisdição laboral, cujo conhecimento e declaração o MP deve, naturalmente, promover.

de assumpção do respectivo patrocínio, disso sendo notificados com expressa e correspondente advertência que se faz constar do próprio auto de tentativa de conciliação.

Trata-se duma actuação sem suporte legal, como várias vezes escreveu o Dr. Vítor Ribeiro, podendo mesmo ser geradora de um ilegítimo comércio de pareceres médicos e falsas expectativas, que nos incumbe evitar.

Realizada a junta e recebida a notificação do respectivo veredicto, deve o MP analisar toda a informação disponível e não se conformar com os resultados que em seu entender não correspondam ao direito do caso, seja porque os peritos tenham exorbitado das respectivas competências ou do que lhes havia sido pedido ou omitido pronúncia sobre alguns quesitos, seja porque ocorram vícios na composição da junta ou o respectivo relatório se mostre ambíguo, obscuro ou contraditório.

Nesses casos, impõe-se reagir mediante os oportunos e pertinentes requerimentos de arguição das irregularidades e/ou nulidades que tais vícios possam consubstanciar, provocando a reapreciação judicial e eventual decisão de reconhecimento dos mesmos, com repetição da junta e a remoção dos vícios assinalados, com as naturais consequências ao nível da decisão judicial final de fixação do grau e da natureza da incapacidade em sentido favorável aos sinistrados, sem excluir a possibilidade de recurso das decisões de indeferimento, quando admissível.

2.2.2.4 As petições iniciais

Quando, ao invés, a tentativa de conciliação se frustra porque a discordância abrange outros aspectos que não a questão da incapacidade ou para além dela, independentemente de quem tenha discordado, cabe sempre, como se disse, ao sinistrado ou aos seus familiares e/ou beneficiários legais assumir o impulso processual mediante a apresentação de petição inicial.

Sempre que não haja lugar a recusa de patrocínio e aqueles não tenham ou não constituam entretanto mandatário, hipótese em que cessa o patrocínio do MP, sem prejuízo da sua intervenção acessória, o magistrado titular deve organizar o correspondente PA, se o achar necessário, uma vez que ela se não mostra obrigatória, salvo nos casos de morte, e requerer a abertura da fase contenciosa, para tanto elaborando e apresentando as necessárias petições iniciais, em regra dentro dos prazos legais e, quando necessário, dentro do prazo prorrogado que tempestivamente haja requerido.

Este procedimento, de resto, pode e deve ser adoptado mesmo nalguns casos em que os sinistrados e beneficiários legais tenham tido advogado constituído na fase conciliatória,

mas cujo patrocínio tenha cessado por qualquer razão, por vezes até por solicitação judicial, perante a inércia daqueles, quanto mais não fosse ao abrigo da intervenção acessória legalmente reconhecida.

A esta iniciativa deverá seguir-se, como se disse, a mesma actuação atenta e interventiva no domínio das juntas médicas, da análise das contestações e do despacho saneador, respondendo, quando justificado e admissível, e requerendo, quando for o caso, alterações da especificação e do questionário, nomeadamente em função do conteúdo dos autos de tentativa de conciliação.

Outro tanto, aquando da notificação das sentenças, recorrendo quando oportuno e fundado.

Quando não for interposto recurso, afigura-se como ser boa a prática de explicar aos sinistrados e/ou beneficiários as razões da sua não interposição, sendo a sentença parcial ou totalmente desfavorável, até como forma de lhes dar oportunidade de constituírem advogado que os possa patrocinar em recurso que, apesar disso, queiram interpor.

Recomendável é também o que já antes se assinalou quanto à permanente informação dos sinistrados e beneficiários legais sobre todas as vicissitudes processuais, se necessário com a sua convocação para esclarecimentos complementares e documentação reforçada que melhor habilite o pleno exercício do contraditório e na actividade recursiva, com sentido de responsabilidade e de respeito pelos titulares dos interesses patrocinados, num exercício de total transparência e que, assim, se sujeita à crítica e sindicância externa, designadamente daqueles titulares.

Tal como nas acções comuns, e aqui por maioria de razão, o patrocínio reclama atenção e vigilância sobre o efectivo cumprimento das sentenças condenatórias por parte das entidades responsáveis, seguradoras e empregadores, seja no momento da verificação e entrega do capital de remição, seja nos casos em que são fixadas pensões vitalícias, promovendo com oportunidade a respectiva notificação para fazerem prova nos autos do pagamento das quantias devidas, sob a cominação, de contra elas ser instaurada a competente execução, que deve efectivamente ser instaurada quando se mostrar necessário e viável, nomeadamente havendo caução prestada pela patronal e até ao seu esgotamento, dela se prescindindo quando essa viabilidade não ocorrer, promovendo, nesses casos, a intervenção do FAT.

2.2.2.5 Nos incidentes de remição, de revisão, de actualização e de caducidade, assim como nos demais processos especiais conexos

Neste âmbito, como em toda a intervenção nesta sede, o importante é a pronúncia oportuna e pronta sobre os requerimentos de remição parcial, quando não subscritos pelo MP, controlar adequadamente os cálculos do capital de remição efectuados pela secretaria e agendar com celeridade a respectiva entrega, que o magistrado deve dirigir pessoalmente, como a lei impõe.

Aliás, a marcação das datas de entrega do capital pode ser agendada logo na tentativa de conciliação, sob condição de homologação judicial dos acordos alcançados, notificando-se nessa acto todos os intervenientes, com cálculo imediato do capital, quando a reparação se traduza num capital de remição correspondente a uma dada pensão vitalícia.

Relativamente às actualizações, importa promover com oportunidade as relativas a pensões da responsabilidade total ou parcial das entidades empregadoras, apresentando os pertinentes requerimentos, sendo recomendável a organização de um ficheiro ou qualquer outra forma de controlo onde se anotem todas as pensões actualizáveis e as suas sucessivas actualizações, assim se evitando algum casuísmo observado em diversos serviços judiciais, muitas vezes dependente da reclamação dos próprios sinistrados, quando tarda o recebimento actualizada das prestações que lhes são devidas, e sempre sem qualquer garantia de abrangência de todo o universo das pensões actualizáveis ainda não caducadas.

Também o controlo das actualizações comunicadas pelas seguradoras e pelo FAT, quanto àquelas por que tais entidades são responsáveis, justifica um modo semelhante de organização, combatendo uma certa tendência que se vai generalizando para o armazenamento descontrolado das comunicações feitas por essas entidades assumido pelas secções de processos em maços não devidamente catalogados e arquivados e muitas vezes sem despacho de controlo dos magistrados, o que impede qualquer pretensão de efectiva verificação da respectiva correcção e promoção da rectificação dos valores comunicados, se errados.

Ou, noutros casos, para a sistemática junção dessas comunicações aos processos a que respeitam, seguida de abertura de vista e conclusão para despacho dos magistrados, o que redundará numa desnecessária carga acrescida e inútil de burocracia e de trabalho, na medida em que a experiência demonstra que, por regra, essas actualizações são correcta e tempestivamente efectuadas, para além da eterna pendência dos processos principais e da multiplicação artificial de incidentes registados e tributados.

Importante é igualmente promover o reforço das cauções devidas pelas entidades empregadoras, seguindo-se todos os procedimentos necessários à efectivação desse reforço, incluindo a instauração de execução para esse efeito.

Nos casos em que não exista qualquer forma de organização daquele género, podem os magistrados entretanto colocados nesses serviços providenciar nesse sentido, aproveitando todas as intervenções que neste âmbito lhes sejam suscitadas para criarem e inserir num ficheiro as pensões actualizáveis, mediante inscrição sistemática das fixadas “ex novo”, e inscrição paulatina das antigas, aproveitando as informações recebidas nas comunicações da da responsabilidade total e parcial das seguradoras e do FAT ou quando é suscitado incidente de caducidade de alguma pensão que depois se vem a verificar ser actualizável, mas nunca ter sofrido essa actualização, altura em que a ela se procede, ao mesmo tempo que se regista como finda.

Embora de difícil execução, mais ainda nesta fase de transição generalizada de processos dos antigos tribunais do trabalho para as secções do trabalho das instâncias centrais das novas comarcas, recomenda-se um esforço suplementar no sentido de paulatinamente se ir construindo um registo/arquivo completo das pensões actualizáveis, com o que se salvaguardará a posição de todos os sinistrados e dos próprios serviços.

Em termos procedimentais, uma vez que este incidente se não encontra regulado no CPT ou em qualquer outro diploma, os modos de actuação vão variando, nuns casos seguindo a prática de tudo decorrer nos processos, noutros neles nada constando, nem sequer havendo a garantia de que algum controlo tenha efectivamente acontecido.

Pela minha parte propendo a aceitar como melhor prática a de registar nas fichas todas as actualizações sucessivamente decretadas, levando ao processo apenas os casos das pensões da responsabilidade das entidades patronais, até porque aí a decisão judicial se apresenta constitutiva de novas obrigações e legitima as medidas coercivas que se venha a justificar para o respectivo cumprimento, assim como aquelas da responsabilidade das seguradoras e do FAT cuja correcção se imponha, pelas mesmas razões, tudo se processando segundo as regras próprias dos incidentes.

Quanto às da responsabilidade destas entidades oportunamente comunicadas e não carecidas de qualquer correcção, feito aquele registo, devem ser arquivadas em pasta própria por decisão judicial, sob promoção do MP, sem necessidade de junção e movimentação do processo correspondente.

Quanto às revisões, cabe ao MP requerê-las a pedido dos sinistrados e/ou beneficiários legais dentro dos prazos e segundo os limites da lei, mesmo quando inexistente processo judicial prévio, por ter sido concedida alta ao sinistrado antes dos 12 meses de incapacidades temporárias e sem desvalorização permanente, também aí se justificando a atenção e actuação sublinhadas quanto ao controlo das perícias médico-legais singulares e colegiais, assim como das decisões judiciais subsequentes.

O mesmo sucedendo em relação à caducidade das pensões, em regra suscitada pelas entidades responsáveis, designadamente pelas seguradoras, principalmente por morte do sinistrado e de alguns beneficiários legais ou por maioria e finalização dos estudos de outros beneficiários legais.

Importa aqui, uma pronúncia célere e fundada sobre o pedido, promovendo-se, quando for o caso, no sentido de o requerente fazer a prova do pagamento de todas as prestações vencidas e de os requeridos fazerem a prova de que mantêm o direito à pensão, nomeadamente quanto à frequência de um dado grau do ensino.

2.2.2.6 A intervenção acessória

Disse-se logo a abrir este capítulo que no domínio dos acidentes de trabalho estão em causa valores de interesse e ordem pública, por isso se reduzindo os casos de recusa de patrocínio pelo MP aos de dever de recusa por pretensões manifestamente infundadas e sobrevindo sempre a sua intervenção acessória, mesmo quando os sinistrados e seus beneficiários legais ou outros familiares constituem mandatário.

Deve, assim, o MP, nos casos em que os sinistrados e beneficiários constituam mandatário, ter o cuidado de informar o processo sobre a cessação do seu patrocínio, quando se tornou necessário por antes o ter assumido, assumindo de seguida na plenitude das suas potencialidades esta modalidade de intervenção, adoptando todas as iniciativas processuais que se revelem necessárias a obstar a que os direitos dos sinistrados sejam esquecidos e ou postergados, providenciando, nomeadamente, no sentido de impulsionar o andamento do processo de acidente de trabalho, para o que se deve exigir da secção de processos que lhe sejam notificados todos os actos processuais que tem o direito de conhecer e a que pode assistir e intervir.

Esta atitude funcional revela-se particularmente relevante nos casos cuja instância foi declarada suspensa por despacho judicial e que ficam indefinidamente a aguardar petição inicial, podendo concretizar-se também através de diligências junto dos advogados

constituídos nos processos no sentido de perceber as razões que obstam à apresentação daquele articulado.

2.3 Na defesa dos interesses do Estado e de outras pessoas e entidades a quem o MP deva representar em juízo

Tratando-se de uma área de intervenção principal do MP na jurisdição laboral em tudo idêntica à assumida em qualquer outra jurisdição, não se vê que se possa acrescentar algo de relevante face a idêntica atribuição do MP noutras jurisdições, tal como desenvolvidamente analisado e comentado por eminentes magistrados do MP, como foram os Drs. Neves Ribeiro e Lopes do Rego, ou mesmo jurisprudencialmente apreciado, designadamente quanto à subordinação ao princípio do pedido, quando o Estado e outras pessoas colectivas de direito público agem como autores ¹⁸.

Ainda assim, convém aqui lembrar a obrigatoriedade de instauração de PA e sua comunicação hierárquica, a necessidade de especial atenção aos prazos legais para contestar, solicitando imediatamente aos departamentos estaduais envolvidos, pelas vias mais expeditas, embora formais, os elementos necessários à elaboração das contestações, recorrendo, sempre que a tanto formos forçados, ao pedido de prorrogação daqueles prazos, em regra concedidos, pelo prazo mais curto de 10 dias vigente no processo laboral ¹⁹.

Os PA devem ser organizados com os elementos judiciais recebidos aquando das citações e com os provenientes daqueles departamentos, sendo posteriormente tramitados à luz do já referido carácter instrumental e de modo simples e eficaz, sempre em vista do fim último a que se destinam, ou seja, o de permitir elaborar e apresentar em tempo articulados de oposição/contestação às demandas instauradas contra o Estado, o que se impõe após marcar presença nas audiências de parte em que, por regra e dada a carência de poderes para transigir, confessar ou desistir por banda do MP, se deve manifestar indisponibilidade de princípio para qualquer acordo, salvo manifestação em contrário dos órgãos próprios do Governo e observadas que sejam as regras instituídas pela Circular n.º 2/2010, de 26.01, da PGR.

¹⁸ A leitura dos dados a este propósito constantes dos relatórios anuais de actividade do MP elaborados pela PGR, pode concluir-se ser no TT de Lisboa que a grande maioria deste tipo de acções dá entrada e segue os seus normais termos, o que, naturalmente, se reflecte também na menor intensidade deste tipo de acções nos restantes tribunais do trabalho.

¹⁹ Cfr. artigo 58º, n.º 2, do CPT.

Também aqui, quando for o caso, perante decisões desfavoráveis ao Estado, em regra se imporá a interposição dos competentes recursos, acompanhados das respectivas alegações, salvo fundada decisão de não recurso, cuja opção deve ser hierarquicamente sufragada.

De notar que esta representação processual não se esgota, nesta como em qualquer outra jurisdição, no âmbito das acções em que o Estado e demais pessoas colectivas públicas figuram como rés, antes podendo verificar-se em acções em que figurem como autores, embora seja remota a probabilidade de ocorrerem situações deste jaez, tanto mais quanto é certo que as questões emergentes de contratos de trabalho em funções públicas, hoje disciplinadas pelo regime consagrado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.06, estão subtraídas à competência material da jurisdição laboral dos tribunais judiciais, antes cabendo na dos tribunais administrativos e fiscais, nos termos do artigo 4º, n.º 2, al. d), do ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19.02, *a contrario*.

Seja como for, a verificar-se qualquer situação desse género, o importante é acautelar situações de potencial conflito de interesses que ao MP cabe defender, nomeadamente em situação de conflito entre o dever de assumpção dessa representação processual com o de assumir o patrocínio de trabalhador subordinado, hipótese em que, em princípio haveria necessidade de apelar ao dispositivo do artigo 69º do EMP para encontrar alternativa de representação de um desses interesses.

Acontece que, apesar de sempre me ter inclinado no sentido de que esse potencial conflito deveria ser resolvido segundo um critério cronológico de assumpção da representação processual, é dizer, o MP assumiria a representação ou o patrocínio dos interesses que em primeira mão lhe tivessem sido apresentados e demandado a sua intervenção, a doutrina mais avalizada, nomeadamente o citados Conselheiros Neves Ribeiro e Lopes do Rego, e a própria hierarquia do MP, vêm sustentando uma ideia de primazia indiscutível e inultrapassável da representação do Estado, por se tratar de uma representação orgânica, como que intrínseca à própria existência do MP, que, por isso, deve sempre prevalecer.

Assim sendo, numa eventual situação de conflito naqueles termos, a sua resolução seria sempre no sentido da prevalência da representação do Estado pelo MP, sobrando para os trabalhadores e sinistrados a defesa por advogado, ainda que designado naqueles termos, sem embargo, ainda assim, de, nos termos do artigo 67º do EMP, o Procurador – Geral da República, ouvido o Procurador – Geral Distrital respectivo, poder nomear qualquer magistrado do MP em substituição do titular do lugar onde ocorra essa necessidade de representação do Estado.

2.4 Nas acções especiais de controlo da legalidade da constituição e dos estatutos das comissões de trabalhadores e associações sindicais e de empregadores e de extinção destas entidades e associações

Tratando-se de acções cuja competência material dos TT só foi definitiva e, segundo alguns, nomeadamente o MP no TT de Lisboa, inequivocamente reconhecida pelos CT de 2009 e pelas alterações mais recentes do CPT, é hoje indiscutível que essa atribuição cabe ao MP junto desta jurisdição, atendendo designadamente ao teor inequívoco do já citado artigo 126º da LOSJ, embora se continuem a observar nesse domínio várias intervenções do MP em serviços de competência genérica sem qualquer questionamento da respectiva competência material.

Talvez aí radique a explicação para a insignificante ou mesmo nula intervenção neste domínio do MP na jurisdição laboral, por persistência daquele erróneo entendimento de que a competência para esse efeito é da jurisdição comum, com invocação de alguma jurisprudência concordante, nomeadamente do Tribunal da Relação de Lisboa, seguramente influenciada pela tese que fez vencimento na velha discussão suscitada sobre a questão ainda na vigência das pertinentes normas da LOFTJ, em que a tese agora consagrada na Lei era já defendida por juristas tão eminentes como o Professor Jorge Leite e o Conselheiro Mário Torres.

2.5 Nas acções especiais de anulação e interpretação de cláusulas das convenções colectivas em matéria de discriminação em razão do género

Menos controversa se revela a competência material da jurisdição laboral quanto a este tipo de acções, que em pouco diferem das da mesma natureza de carácter geral sobre a anulação e interpretação de cláusulas de convenções colectivas, há muito especialmente previstas e reguladas no CPT²⁰, embora a sua expressão numérica se apresente de nulo relevo estatístico, sendo muito mais frequente a apreciação a título prejudicial das questões atinentes à interpretação e validade das cláusulas dos IRCT de natureza negocial, já que só dessas aqui se cura, estando subtraída da competência material da jurisdição laboral o conhecimento de idênticas questões relativamente aos IRCT de natureza administrativa.

Não se compreende, por isso, que ainda possam persistir dúvidas sobre a competência do MP na jurisdição laboral para apreciar e intervir neste tipo de questões, inclusive com

²⁰ Cfr. artigos 183º e ss.

despachos a ordenar o reenvio do mesmo para os serviços judiciais cíveis ou comuns de competência genérica, por considerar serem estes os materialmente competentes, sem que da parte destes haja qualquer questionamento, numa inércia pouco habitual nestas questões de conflitos negativos de competência, situação que urge clarificar e superar.

2.6 Nas contra – ordenações

Em matéria contraordenacional, o trabalho desenvolvido pelos magistrados do MP nesta jurisdição centra-se essencialmente na instauração de execuções para cobrança de coimas aplicadas neste âmbito e das correspondentes custas e na recepção, análise e introdução em juízo das impugnações judiciais das decisões administrativas (da ACT e da SS) proferidas nos correspondentes processos.

Na maioria dos casos examinados, a actuação dos magistrados do MP vem-se limitando ao lacónico e tradicional despacho/requerimento de introdução do feito em juízo, sem se pronunciarem logo pela eventual dispensa de não oposição à decisão por simples despacho, sem necessidade de realização de julgamento, mesmo que, posteriormente, mediante notificação ordenada pelo juiz para esse efeito, declarem no processo a sua não oposição àquela forma simplificada de conhecimento e decisão da impugnação.

Talvez essa actuação mais ou menos mecânica se compreenda à luz das normas do respectivo regime jurídico, que parecem impor ao MP uma actuação acrítica de obrigatória apresentação em juízo das impugnações recepcionadas.

Isto não significa que a maioria dos magistrados esteja alheia a essa área de actividade, nomeadamente através da sistemática resposta protagonizada aos recursos apresentados pelos arguidos das decisões judiciais confirmativas das decisões administrativas impugnadas, assim como pela interposição dos recursos obrigatórios, por dever de ofício, para o Tribunal Constitucional, quando os tribunais recusam a aplicação de normas legais por suposta inconstitucionalidade ou aplicam alguma já antes declarada inconstitucional por aquele tribunal.

Intervenção que igualmente se revelou activa na promoção com oportunidade e segundo as formalidades próprias da execução daqueles decisões, numa matéria em que não valem quaisquer critérios de racionalidade económica, como se determinou na Circular da PGR n.º 9/2006, de 28.12, dado tratar-se de executar direito sancionatório público.

2.7 Nas acções para reconhecimento da existência de contrato de trabalho

Mais uma novíssima atribuição do MP nesta jurisdição, cuja dimensão, não sendo ainda muito significativa é geradora de muitos problemas de ordem jurídica e em que o MP anda ainda em busca de um padrão de actuação, aguardando-se uma rápida intervenção hierárquica que defina e uniformize uma linha de actuação, tantas são as dúvidas e divergências de interpretação e entendimento sobre a sua verdadeira posição no âmbito desta acção especial ²¹.

Por conseguinte, mais do que deixar aqui qualquer informação sobre boas e más práticas nesta sede, limito-me a formular um apelo à nossa hierarquia no sentido de uma rápida definição do sentido e alcance da intervenção do MP nesta acção especial.

2.8 No processo executivo

Da intervenção do MP neste domínio já se foi dando conta nos capítulos anteriores, pouco mais se afigurando necessário acrescentar, a não ser a necessidade de, também aqui, se impor uma definição por parte da hierarquia do MP sobre o exacto papel do MP no âmbito da cobrança das custas devidas nos processos judiciais, incluindo os de natureza laboral, face ao disposto, entre outros no artigo 35º, n.º 4, do RCP, que venho interpretando com o significado de também aqui a nossa actuação se dever subordinar ao princípio do pedido formulado, *in casu*, pelo Estado Juiz.

No mais, conhecida a existência de bens penhoráveis, cumpre-nos instaurar as pertinentes execuções para cobrança coerciva de todos os créditos para cuja execução a lei atribui competência ao MP, desde as custas judiciais, às coimas e custas administrativas no processo contraordenacional, passando pelos dos trabalhadores por conta de outrem e pelos emergentes de acidente de trabalho, mediante os formulários oficiais e segundo os trâmites electrónicos também oficialmente impostos.

A partir daí, cabe-nos acompanhar, embora com as dificuldades acrescidas trazidas pela sua actual tramitação, que corre em grande parte fora do tribunal e sob o domínio dos solicitadores de execução, o que nos obriga ao dispêndio de boa parte das nossas energias precisamente a controlar a actividade ou inactividade destes profissionais, promovendo em

²¹ Sintomático desse estado de coisas é o entendimento que eu próprio sustentei em texto de Janeiro de 2014, que aguarda publicação em obra de homenagem ao Professor Jorge Leite, divergente do sufragado pelos nossos ilustres anfitriões, em posição expressa no trabalho publicado sob a forma de e-book do CEJ sobre as implicações do novo CPC no processo do trabalho [disponível [aqui](#)].

conformidade no sentido de o juiz os notificar para esclarecerem aspectos sobre a evolução do processo, a efectivação das penhoras e das vendas e tudo o mais entendido pertinente à defesa dos interesses postos a cargo do MP.

Sem esquecer, naturalmente, que, quando para tanto tempestivamente solicitada a sua intervenção e mediante o envio das pertinentes certidões fiscais, também neste âmbito cabe ao MP ponderar a reclamação dos créditos da Fazenda Nacional, actuação que, na maioria dos casos, demanda uma actividade de grande proximidade com as próprias autoridades tributárias, assim se conseguindo maior simplicidade e eficiência nessa actuação.

Lisboa, 10 de Outubro de 2014

João Rato

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PATROCÍNIO DOS TRABALHADORES NO PROCESSO DECLARATIVO LABORAL *

Publicado em

Estudos do Instituto do Direito do Trabalho, vol. V, 2007, Almedina

JOÃO MONTEIRO

Procurador da República

Sumário:

1. O Ministério Público e o patrocínio oficioso dos trabalhadores: brevíssimo apontamento histórico. 2. O patrocínio judiciário do Ministério Público como uma garantia acrescida dos trabalhadores no acesso ao direito e aos tribunais. 3. O Ministério Público nos Tribunais do Trabalho: informação e mediação laboral. 4. Assunção e recusa do patrocínio. 5. Intervenção principal e acessória do Ministério Público no processo declarativo comum laboral. 6. Situações de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar ou patrocinar.

1. O Ministério Público e o patrocínio oficioso dos trabalhadores: brevíssimo apontamento histórico

O patrocínio oficioso dos trabalhadores por conta de outrem a cargo do Ministério Público encontra-se consagrado no nosso ordenamento processual laboral há mais de 65 anos.¹

* O presente texto corresponde, praticamente na íntegra e com actualizações, à exposição feita nas Jornadas de Direito Processual do Trabalho, organizadas pelo Instituto de Direito do Trabalho, Centro de Estudos Judiciários e Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, que tiveram lugar na Faculdade de Direito de Lisboa, nos dias 16 e 17 de Março de 2006.

¹ Remontando um primeiro afloramento dessa atribuição legal, mas ainda sem densificação adjectiva explícita, ao Dec. Lei n.º 24.194, de 20 de Julho de 1934, onde no seu art. 5.º se estipulava que as funções de Ministério Público eram exercidas por Delegados do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, a quem competia "(...) as atribuições de fiscais da lei e de protectores oficiosos dos trabalhadores (...)". Contudo, não

Com efeito, a atribuição desse patrocínio ao Ministério Público remonta ao Código de Processo nos Tribunais do Trabalho de 1941.²

Nesse diploma legal e pela primeira vez estabeleceu-se expressamente a possibilidade do Ministério Público exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores, em determinadas acções laborais, mormente, em acções emergentes de contrato individual de trabalho de valor diminuto.³

Em 1958 com o Estatuto dos Tribunais do Trabalho, aprovado pelo Dec. Lei n.º 41.745, de 21 de Julho de 1958, veio a ser plenamente acolhido o sistema de patrocínio oficioso dos trabalhadores pelo Ministério Público, sem quaisquer restrições, nomeadamente, as relativas ao valor da causa.⁴

Esta solução veio posteriormente a ser consagrada no Código de Processo do Trabalho de 1963, aprovado pelo Dec. Lei n.º 45.497, de 30 de Dezembro de 1963, que no seu art. 8 al. a) estabelecia: "(...) *Os agentes do Ministério Público exercem o patrocínio oficioso quando a lei o determine ou as partes o solicitem:*

a) Dos trabalhadores e seus familiares; (...)".

Quanto aos motivos determinantes de tal opção legislativa explicitava-se no preâmbulo do referido CPT de 1963 que "(...) *Pelo novo diploma alarga-se o patrocínio judiciário a todos os trabalhadores e seus familiares sem as restrições do valor da acção, pois a experiência tem demonstrado que esse valor não é índice da capacidade económica do trabalhador. São, na verdade, frequentes os casos de acções de valor relativamente elevado propostas por trabalhadores sem recursos. Foi também ponderado que o trabalhador, sempre que tem possibilidades económicas, prefere constituir advogado. O alargamento, visa, assim,*

era cometido aos referidos agentes do Ministério Público o patrocínio oficioso dos trabalhadores nas questões de trabalho - cfr. art. 26.º do referido diploma legal.

² Aprovado pelo Dec. Lei n.º 30.910, de 23 de Novembro de 1940.

³ De harmonia com o preceituado no art. 8.º do Código de Processo nos Tribunais do Trabalho de 1941, competia ao Ministério Público o exercício do patrocínio oficioso em relação a todos os trabalhadores nos processos emergentes de acidentes de trabalho e de doenças profissionais e ainda nas acções emergentes de contratos de trabalho de valor não superior a 3.000\$00. Nas acções emergentes de contratos de trabalho em que cumulativamente se verificasse serem de valor superior a 3.000\$00 e que existisse a constituição de advogado pelas entidades empregadoras, o patrocínio oficioso dos trabalhadores incumbia a advogado nomeado pelo juiz do processo - cfr. § 1.º do referido art. 8.º.

⁴ Com efeito, no art. 31.º do referido DL n.º 41.745 consignou-se expressamente que "(...) *aos agentes do Ministério Público junto dos tribunais do trabalho compete especialmente o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social (...)"*.

evitar que o trabalhador se veja inibido de fazer valer os seus direitos por falta de recursos. (...)".⁵

Não obstante a solução legal de atribuir ao Ministério Público o patrocínio judiciário dos trabalhadores por conta de outrem ter surgido como criação do denominado Estado Corporativo, tem-se mantido, desde então, intocada tal atribuição legal.

Essa atribuição legal tem merecido consagração expressa em todos os diplomas reguladores do Estatuto do Ministério Público posteriores à Constituição da República Portuguesa de 1976, bem como nos Códigos de Processo do Trabalho aprovados depois dela.⁶

O patrocínio judiciário dos trabalhadores e seus familiares por questões de cariz social/laboral a cargo do Ministério Público está, actualmente, previsto no art. 7.º al. a) do Código de Processo do Trabalho⁷ (*doravante apenas designado por CPT*), onde se estipula que:

"(...) Sem prejuízo do regime do apoio judiciário, quando a lei o determine ou as partes o solicitem, o Ministério Público exerce o patrocínio:

a) Dos trabalhadores e seus familiares; (...)".

Esta norma adjectiva é a projecção explícita do estabelecido no art. 3.º n.º 1 al. d) do Estatuto do Ministério Público⁸ (EMP), onde se prevê que compete, especialmente, ao Ministério Público exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social.

⁵ A solução legal de cometer ao Ministério Público o patrocínio oficioso dos trabalhadores não foi pacífica. Contra tal regime pronunciou-se criticamente, ao tempo, ADELINO DA PALMA CARLOS referindo que *"(...) As intenções confessadas pelo legislador são excelentes; mas não será ousado afirmar que, em face das disposições dos arts. 7.º a 10.º, a intervenção de advogados por banda dos autores, embora sempre permitida, desaparece praticamente nos processos da competência dos Tribunais do Trabalho. O Ministério Público ou o seu substituto legal passarão sempre a exercer - é fácil prevê-lo! - o patrocínio dos autores; e até nos casos de conflitos de interesses, o patrocínio dos autores e dos réus (art. 10.º n.os 1 e 2). E com esta particularidade extraordinária: ele, Ministério Público, que representa uma das partes, preside à tentativa de conciliação obrigatória, nos termos do art. 50.º! (...)"*, "As Partes no Processo do Trabalho", in Curso de Direito Processual do Trabalho, suplemento da RFDUL, Lisboa, 1964, págs. 121-122.

⁶ Após a CRP de 1976 e para além do CPT ora vigente, foram aprovados outros dois Códigos de Processo do Trabalho, respectivamente, pelos Decs. Leis 537/79, de 31 de Dezembro e 272-A/81, de 30 de Setembro (*este último entrou em vigor em 1.1.82 e a vigência do primeiro foi sendo sucessivamente adiada até que veio a ser revogado pelo art. 3.º do mencionado DL 272-A/81*).

⁷ O actual Código de Processo do Trabalho, em vigor desde 1 de Janeiro de 2000, foi aprovado pelo Dec. Lei n.º 480/99, de 9 de Novembro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/99, de 9 de Junho.

⁸ Na redacção introduzida pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto.

2. O patrocínio judiciário do Ministério Público como uma garantia acrescida dos trabalhadores no acesso ao direito e aos tribunais

Conforme inequivocamente resulta do citado art. 7.º al. a) do CPT e se mostra afirmado no seu preâmbulo, o patrocínio judiciário dos trabalhadores por conta de outrem, por interesses de ordem social e laboral, cometido ao Ministério Público não é exclusivo, não gozando de qualquer primazia face ao mandato judicial ou ao regime geral do apoio judiciário, ao qual poderão os trabalhadores, aceder, querendo, desde que verificados os respectivos pressupostos de atribuição de tal benefício.⁹

O patrocínio judiciário pelo Ministério Público constitui, assim, para os trabalhadores subordinados uma garantia acrescida no acesso ao direito e aos tribunais, direito fundamental consagrado no art. 20.º da CRP.

A existência de um regime legal que atribui ao Ministério Público o exercício do patrocínio oficioso dos trabalhadores assenta na própria natureza dos valores em causa no domínio juslaboral, valores esses que são de interesse e ordem pública, destinando-se, no essencial, esse regime a assegurar a igualdade real e não meramente formal das partes, sendo seus beneficiários todos os trabalhadores, independentemente da sua condição económica e social.

A propósito do princípio da igualdade real das partes, o Prof. Raul Ventura numa lição, cuja pertinência consideramos perfeitamente actual, proferida no início de 1964, no âmbito de um "Curso de Direito Processual do Trabalho", referia que:

⁹ O actual regime de acesso ao direito e aos tribunais, em vigor desde 1 de Setembro de 2004, foi aprovado pela Lei n.º 34/04, de 29 de Julho. Na vigência do CPT de 1981 colocava-se a questão de saber se o regime aí instituído de patrocínio dos trabalhadores pelo Ministério Público, consagrado no seu art. 8.º al. a) [*"(...) Os agentes do Ministério Público devem o patrocínio oficioso: a) Aos trabalhadores e seus familiares; (...)"*], impedia que os trabalhadores se pudessem socorrer do patrocínio oficioso assegurado por advogado, no âmbito do regime geral de apoio judiciário, caso reunissem as condições legais para beneficiarem desse regime. A resposta a tal questão não era pacífica quer na doutrina quer na jurisprudência. Chamado a pronunciar-se sobre essa mesma questão, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 190/92 - Proc. n.º 20/91 - de 21 de Maio, publicado no D.R., II Série, de 18.8.92, págs. 7679-7684, respondeu negativamente, manifestando-se, assim, contrário ao regime de exclusividade do patrocínio oficioso dos trabalhadores a cargo do Ministério Público "*(...) por entender que, por outro modo, resultaria, antes de mais, violado o princípio da igualdade, podendo haver trabalhadores privados do direito de serem patrocinados por advogado da sua livre escolha em processos laborais, exclusivamente em razão da sua situação económica. (...)*".

"(...) O processo do trabalho não deve ser um processo punitivo da maior capacidade económica das entidades patronais, mas deve ser, por um lado, um processo impeditivo do abuso dessa diferença económica e, por outro lado, um processo correctivo da fraqueza económica e social da parte trabalhadora.

A igualdade real das partes no processo de trabalho exige regras e espíritos específicos.

Entre as primeiras contam-se, por exemplo, o patrocínio da parte trabalhadora (...) pelo (...) Ministério Público; (...)".¹⁰

Sendo pacífico que a relação jurídico-laboral é uma relação assimétrica, de poder-sujeição, em que o trabalhador se encontra em relação ao empregador numa situação de notória desigualdade, a garantia da igualdade substancial das partes, constituindo uma dimensão do princípio da justiça completa, permanece como uma referência fundamental no âmbito da jurisdição laboral.¹¹

Em suma, o patrocínio judiciário dos trabalhadores por conta de outrem cometido ao Ministério Público é un1a medida de discriminação positiva, representando, no essencial e no actual contexto legal, uma garantia acrescida para esses mesmos trabalhadores no acesso ao direito e aos tribunais, constituindo, assim, um meio adequado à consecução do princípio da igualdade real das partes.

3. O Ministério Público nos tribunais do trabalho: informação e mediação laboral

Na prática e para que o exercício desse patrocínio seja dotado de efectividade e eficácia, o Ministério Público organiza, nos Tribunais do Trabalho, um serviço de atendimento, destinado a prestar aos trabalhadores informação jurídica relativa a questões inerentes aos seus direitos de natureza social, designadamente, os emergentes de contrato individual de trabalho, bem como a receber os respectivos pedidos de patrocínio judiciário.

Esse serviço de atendimento é assegurado directamente pelos próprios magistrados do Ministério Público, em regra, Procuradores da República, em exercício de funções nos Tribunais do Trabalho.

¹⁰ RAUL VENTURA, "Princípios Gerais de Direito Processual do Trabalho", in *Curso de Direito Processual do Trabalho*, suplemento da RFDUL, Lisboa 1964, pág. 38.

¹¹ Cfr. JOSÉ JOÃO ABRANTES, "A Autonomia do Direito do Trabalho, a Constituição Laboral e o art. 4.º do Código do Trabalho", in *Estudos de Direito do Trabalho em Homenagem ao Professor MANUEL ALONSO OLEA*, Almedina, 2004, págs. 409 e segs.

É nesse primeiro contacto com os trabalhadores que os magistrados do Ministério Público identificam as situações carecidas de tutela jurisdicional ou outra e determinam os procedimentos adequados à defesa dos seus direitos de carácter social.¹²

A instauração de quaisquer acções judiciais por parte do Ministério Público no exercício do patrocínio oficioso dos trabalhadores pressupõe sempre que estes, após serem devidamente informados, o solicitem expressamente.

Quando esse pedido de patrocínio é expresso pelos trabalhadores,¹³ o mesmo dá origem a um processo administrativo, o qual, não obstante a equivocidade da sua designação, mais não é do que um instrumento interno de trabalho do magistrado do Ministério Público, sem quase nada que substancialmente o distinga do *dossier* de trabalho organizado pelos advogados para acompanharem os casos dos seus constituintes.

Nesse processo administrativo, que é por natureza confidencial e não está sujeito a quaisquer formalidades previstas na lei, o magistrado do Ministério Público colige informalmente os elementos que o habilitem à eventual propositura da acção ou procedimento judicial que o caso concreto impuser.¹⁴

Porém, antes da instauração de qualquer acção judicial, mostra-se, hoje, generalizada a prática pelo Ministério Público de promover, no âmbito desse processo administrativo, a realização de uma tentativa prejudicial de conciliação entre o trabalhador e entidade empregadora.

¹² Com este primeiro contacto inicia-se uma fase prévia ao patrocínio propriamente dito, a qual tem vindo a ser designada por "*Pré-Patrocínio*". A este propósito e para maiores desenvolvimentos cfr. JOÃO RATO, "O Ministério Público e jurisdição do trabalho", in *Questões Laborais*, Ano V, n.º 11, págs. 36 e segs., Coimbra Editora, 1998, a Comunicação intitulada "O Ministério Público na Jurisdição Laboral" apresentada por oito Procuradores da República no Congresso da Justiça - Justiça Laboral - que se realizou nos dias 18 a 20 de Dezembro de 2003 na Reitoria e Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, cujo texto integral se mostra disponível em www.pgdilisboa.pt e VALÉRIO PINTO, "O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores na jurisdição do Tribunal do Comércio", in *Questões Laborais*, Ano XI, n.º 23, págs. 81 e segs., Coimbra Editora, 2004.

¹³ Quanto aos pedidos de patrocínio oficioso apresentados pelos trabalhadores e seus familiares veja-se a recente Circular da Procuradoria-Geral da República n.º 5/06, de 27.3.06, cujo texto integral se encontra disponível em www.pgr.pt.

¹⁴ Vd. as Circulares da Procuradoria-Geral da República n.os 12/79, de 11.5.79 (Organização de processos administrativos. Instauração, tramitação e comunicações), 36/81, de 12.11.81 (Organização de processos administrativos nos Tribunais do Trabalho) e 4/84, de 18.5.84 (Organização de processos administrativos nos Tribunais do Trabalho. Excepcionalidade da dispensa), acessíveis em www.pgr.pt.

A promoção dessa tentativa prejudicial de conciliação pressupõe a anuência prévia do trabalhador e a informação aos interessados do seu carácter facultativo.

Esta prática surge inspirada, além do mais, numa linha de tradição legislativa de longa data que se manteve até 1985, no âmbito da qual se previa, em casos determinados, a obrigatoriedade da realização de uma tentativa prejudicial de conciliação perante os então Serviços de Conciliação do Trabalho ou o Ministério Público, constituindo essa tentativa prévia de conciliação um pressuposto processual objectivo, nomeadamente, no respeitante às acções emergentes de contrato individual de trabalho.¹⁵

Por outro lado, também não é estranha a essa prática a prevalência que o nosso sistema juslaboral sempre conferiu à autocomposição das partes nos litígios emergentes das relações de trabalho em homenagem ao interesse público da paz social.

A promoção por parte do Ministério Público da referida tentativa de conciliação tem-se revestido de proficiência considerável e assinalável êxito, sendo muito significativo o número de conciliações bem sucedidas por essa via conseguidas.

No ano de 2003, último ano de que dispomos dados estatísticos completos, foram pelo Ministério Público realizadas com sucesso a nível nacional 2.800 tentativas prejudiciais de conciliação relativas a questões emergentes de contrato individual de trabalho,¹⁶ o que significou que um considerável número de acções de processo declarativo comum laboral não tivessem sido instauradas, bem como representou que um elevado número de trabalhadores e entidades empregadoras tenham logrado obter uma resolução consensual do seu litígio e com celeridade, num prazo que, em regra, não ultrapassa os 30 dias.

Nas mencionadas tentativas prejudiciais de conciliação, o Ministério Público age como mediador entre as partes, promovendo, assim, a realização de uma justiça em parceria e de

¹⁵ Estipulava-se no CPT de 81 nos n.os 1 e 2 do art. 49.º (posteriormente revogado pelo art. 15.º do Dec.º Lei n.º 115/85, de 18 de Abril) que "(...) 1. Nenhuma acção respeitante a questões relativas às alíneas b), f), g) e h) do art. 66.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, terá seguimento sem que o autor prove a realização de tentativa prévia de conciliação ou a impossibilidade da sua realização, devendo o juiz ordenar a suspensão da instância logo que se verifique a sua falta. 2. A tentativa de conciliação é realizada perante os serviços de conciliação do trabalho ou perante o Ministério Público junto do tribunal competente para a acção, se aqueles serviços não existirem para a actividade profissional do trabalhador. (...)".

¹⁶ Nesse mesmo ano, no Tribunal do Trabalho de Lisboa, o Ministério Público recebeu 1.618 pedidos de patrocínio relativos a acções de contrato individual de trabalho, tendo realizado com êxito 610 conciliações (22% das realizadas a nível nacional), o que representou que em cerca de 38% do total do número de pedidos de patrocínio recebidos não foi necessária a propositura da acção a que os mesmos se destinavam por resolução consensual do litígio.

proximidade e, desse modo, contribuindo para uma resolução mais célere, justa e eficaz dos conflitos laborais.¹⁷

4. Assunção e recusa do patrocínio

O Ministério Público apenas assume, em toda a sua dimensão, o papel de patrono do trabalhador, quando não é conseguido o acordo nas referidas tentativas de conciliação, ou quando estas, por qualquer circunstância, não tenham sido realizadas.

Todavia, para que o Ministério assumira esse patrocínio, necessário se toma ainda que as pretensões possam ser conhecidas pelos tribunais portugueses, sejam fundadas e não sejam manifestamente injustas e nos casos dos trabalhadores sindicalizados que estes estejam impedidos de recorrer aos serviços do contencioso do seu sindicato.

Na verdade, e conforme resulta do art. 8.º n.º 1 do CPT, o Ministério Público deve recusar o patrocínio a pretensões que repete infundadas ou manifestamente injustas,¹⁸

¹⁷ Recentemente foi criado o Sistema de Mediação Laboral, mecanismo alternativo de resolução de litígios laborais, através de um protocolo celebrado em 5 de Maio de 2006 entre o Ministério da Justiça e as seguintes entidades: Confederação dos Agricultores de Portugal, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional, Confederação da Indústria Portuguesa, Confederação do Turismo Português e União Geral de Trabalhadores.

No essencial, este Sistema de Mediação Laboral visa permitir a resolução de litígios em matéria laboral (*quando não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho*), através da mediação, com recurso a mediadores independentes, imparciais e credenciados, com o objectivo de estabelecer a comunicação entre as partes- trabalhadores e empregadores - para que estas encontrem, por si próprias, a base do acordo e a consequente resolução do litígio - cfr. C1ª 1.ª do mencionado protocolo. Para melhores esclarecimentos consultar o "Protocolo do Sistema de Mediação Laboral", cujo texto integral, bem como outros documentos conexos, se encontram disponíveis em www.dgae.mj.pt.

¹⁸ Como refere CARLOS ALEGRE in "Código de Processo do Trabalho Anotado", Almedina, 2003, pág.63: "(...) *Do ponto de vista material da pretensão ela é infundada desde que se verifique claramente a não existência do direito que o trabalhador pretenda fazer valer por via da acção; do ponto de vista adjetivo da pretensão, ela será infundada, quando, apesar de não parecer manifestamente inviável sob o ponto de vista substantivo do direito, se não dispõem de elementos probatórios ou outros, sem os quais a sua improcedência é evidente.*

A avaliação de pretensões manifestamente injustas oferece um maior grau de dificuldade, uma vez que depende do resultado de uma análise de conjunto da situação do trabalhador que solicita o patrocínio, face ao dador do trabalho ou face a outras circunstâncias. Entrarão naquela avaliação jactares que vão desde aos meramente económicos, aos sociais, até aos morais. Em todo o caso, terão que ser factores mais

podendo ainda recusá-lo quando verifique a possibilidade do trabalhador recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente.

Quando o magistrado do Ministério Público recusa o patrocínio, deve promover a notificação imediata ao interessado da sua decisão, da qual devem constar os fundamentos que a determinaram, notificando-o, ainda, de que, querendo, e caso não se conforme com a decisão de recusa, pode reclamar, no prazo de 15 dias, para o seu imediato superior hierárquico¹⁹ - cfr. n.º 2 do art. 8.º do CPT.

Os prazos de propositura da acção e de prescrição suspendem-se entre a notificação da recusa de patrocínio e a notificação da decisão hierárquica que vier a ser proferida sobre a reclamação - cfr. n.º 3 do art. 8.º do CPT.

Este dever de recusa do patrocínio constitui, além do mais, a projecção explícita dos princípios da legalidade e da objectividade a que, por força da Constituição e do seu Estatuto, está adstrita toda a actividade do Ministério Público - cfr. arts. 219.º da CRP e 2.º n.º 2 do EMP.

Para além do particular condicionalismo que advém da vinculação da actuação do Ministério Público a critérios de estrita legalidade e objectividade, o patrocínio dos trabalhadores exercido pelo Ministério Público mostra-se também sujeito aos mesmos limites que condicionam o exercício do patrocínio judiciário em geral.

Diversamente do patrocínio exercido por advogado, o patrocínio do Ministério Público é legalmente vinculado, gratuito, geral e subsidiário.²⁰

O patrocínio dos trabalhadores exercido pelo Ministério Público no âmbito da jurisdição laboral e no que às acções de processo declarativo comum concerne, traduz-se, na prática e no essencial, na propositura e subsequente acompanhamento de acções emergentes de contrato individual de trabalho, destacando-se pela sua frequência as destinadas à impugnação de despedimentos ilícitos, bem como na instauração de procedimentos cautelares comuns e especiais, salientando-se, neste último caso, a suspensão de despedimento individual.

Por vezes, o patrocínio é ainda solicitado para a contestação de acções emergentes de contrato individual de trabalho em que os réus são trabalhadores - cfr. art. 58.º do CPT.

objectivos que subjectivos, facilmente observáveis, manifestamente chocantes sob o ponto de vista de uma justiça concreta. (...)".

¹⁹ Sobre a hierarquia no Ministério Público, vd. arts. 7.º, 8.º e 76.º n.º 1 e 3 do EMP.

²⁰ Cfr. JOÃO RATO, "O Ministério Público e jurisdição do trabalho", in *Questões Laborais*, Ano V, n.º 11, págs. 41-42, Coimbra Editora, 1998.

5. Intervenção principal e acessória do Ministério Público no processo declarativo comum laboral

Quando exerce o patrocínio dos trabalhadores o Ministério Público tem intervenção principal nos processos - cfr. art. 5.º n.º 1 al. d) do EMP.

O estatuto da intervenção principal do Ministério Público no processo declarativo comum laboral em quase nada difere do estatuto de qualquer outra parte ou sujeito processual.

Com efeito, apenas as especificidades decorrentes do disposto no art. 58.º n.º 1 do CPT e do art. 486.º n.º 4 do CPC aplicável *ex vi* das disposições conjugadas dos arts. 2.º al. a) e 58.º n.º 2 do CPT e relativas ao regime da prorrogação do prazo para contestar divergem do estatuto conferido aos demais intervenientes processuais.

O Ministério Público intervém ainda acessoriamente nos processos em que o patrocínio tenha cessado por constituição de mandatário judicial por parte do trabalhador - cfr. arts. 9.º do CPT e 5.º n.º 4 alínea b) do EMP.

Essa intervenção acessória é processada de harmonia com o regulado no Código de Processo Civil - cfr. art. 334.º do CPC -, competindo, então, ao Ministério Público zelar pelos interesses que lhe estão confiados, exercendo os poderes que a lei processual confere à parte acessória e promovendo o que tiver por conveniente à defesa dos interesses da parte assistida.²¹

A manutenção dessa intervenção acessória do Ministério Público é materialmente justificada pela natureza de interesse e ordem pública dos valores em causa no domínio juslaboral - cfr. preâmbulo do CPT.

Muito embora se mostre afirmado no preâmbulo do CPT que "(...) entende-se ser de manter a intervenção acessória do Ministério Público agora a processar de harmonia com o regulado no Código de Processo Civil - nos casos de cessação da sua representação ou do seu patrocínio e ainda naqueles em que tal representação ou patrocínio não tenham sequer sido exercidos por, desde o início da lide, os interessados estarem representados por advogado. (...)", o certo é que, no actual quadro normativo, está excluída a obrigatoriedade da

²¹ Sobre o estatuto processual da intervenção acessória do Ministério Público cfr. LOPES DO REGO, "A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas", in *O Ministério Público a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos, 5.º Congresso do Ministério Público*, Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 10, Edições Cosmos e SMMP, Lisboa, 2000, pág. 95.

intervenção acessória do Ministério Público nos casos em que os trabalhadores se apresentam em juízo já com mandatário judicial constituído ou nomeado ao abrigo do instituto do apoio judiciário.

Na verdade, a interpretação conjugada das disposições legais constantes dos arts. 9.º do CPT e 5.º n.º 4 alínea a) do EMP afasta, em nosso entendimento, a (obrigatória) intervenção acessória do Ministério Público nos processos declarativos comuns laborais em que o patrocínio dos trabalhadores - autores ou réus - nunca tenha sido por si exercido.

Porém, mesmo nesses casos em que os trabalhadores se apresentam na lide já representados por advogado nem por isso está vedado ao Ministério Público requerer intervenção acessória, ao abrigo das disposições conjugadas dos arts. 3.º n.º 1 alínea I) do EMP e 335.º do CPC.

Com efeito, e conforme vem sustentando o Procurador-Geral-Adjunto, Lopes do Rego, "(...) é lícito ao Ministério requerer intervenção acessória, nos termos gerais de direito, na veste de assistente, sempre que invoque que o objecto da causa envolve, pela sua natureza, conexão relevante com o interesse público, fundando-se, para tanto, nas disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 1, alínea I), parte final, do Estatuto e no art. 335.º do Código de Processo Civil.

Importará salientar, porém, que neste caso o estatuto da intervenção será tipicamente o previsto, em geral, no Código de Processo Civil para a assistência, já que o Ministério Público não intervém no processo obrigatoriamente, por força de determinada disposição legal, mas com base num juízo de conveniência ou oportunidade, tendo em conta os reflexos da decisão a proferir no interesse público. (...)".²²

6. Situações de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar ou patrocinar

Atenta a heterogeneidade das atribuições constitucionais e legais cometidas ao Ministério Público e o polimorfismo que as caracteriza, não raras vezes se deparam, no âmbito da jurisdição laboral, situações de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério deva representar ou patrocinar.

Considere-se, por exemplo, entre outros, o caso dos trabalhadores vinculados ao Estado-Administração Central por contratos individuais de trabalho de direito privado.

²² Cfr. LOPES DO REGO, *ob. cit.*, págs. 94-95.

Quanto esses trabalhadores, numa conjuntura de litígio, solicitam o patrocínio ao Ministério Público, a fim de serem judicialmente reconhecidos os seus direitos laborais, suscita-se uma situação de conflito.

Conflito esse que emerge do facto de ser cometida ao Ministério Público quer a representação do Estado quer o patrocínio judiciário dos trabalhadores subordinados - cfr. arts. 219.º n.º 1 da CRP, 3.º n.º 1 alíneas a) e d) do EMP, 6.º e 7.º alínea a) do CPT.

Atenta a inexistência de norma no actual CPT que preveja a resolução de tal conflito,²³ necessário se toma convocar o art. 69.º (*Representação especial do Ministério Público*) do EMP, cujo n.º 1 estatui que em caso de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar, o Procurador da República solicita à Ordem dos Advogados a indicação de um advogado para representar uma das partes.

Havendo urgência, e enquanto a nomeação não possa fazer-se, o juiz designa um advogado para intervir nos actos processuais - cfr. art. 69.º n.º 2 do EMP.

Embora, na literalidade dessa norma, apenas estejam contemplados os casos de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar, a sua interpretação extensiva permite nela também incluir, designadamente, as situações de conflito entre representação *versus* patrocínio.²⁴

Não obstante o Estatuto do Ministério Público ser omissivo no que respeita ao critério que deverá presidir, em caso de conflito, à opção do Ministério Público, afigura-se-nos que sendo o Ministério Público representante orgânico do Estado, será esta a sua representação natural, devendo, em princípio, prevalecer essa representação orgânica sobre a representação ou patrocínio de outras entidades, pessoas ou interesses, embora sem prejuízo da continuidade da representação ou patrocínio já assumidos no processo pelo Ministério Público.

²³ No âmbito do CPT de 1963 existia norma expressa - art. 10.º - que previa e solucionava tal conflito fazendo-se intervir o substituto legal do Ministério Público.

²⁴ Neste mesmo sentido pronunciam-se CARLOS ALEGRE, *in* "Código de Processo do Trabalho Anotado", Almedina, 2003, págs. 61-62 e LEITE FERREIRA, *in* "Código de Processo do Trabalho Anotado", 4ª Edição, Coimbra Editora, 1996, págs. 50-51.

**O ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JURISDIÇÃO LABORAL.
RAZÃO DE SER E JUSTIFICAÇÃO DE UMA ORIGINALIDADE DO ORDENAMENTO JURÍDICO
PORTUGUÊS**

Publicado em
Estudos do Instituto do Direito do Trabalho, vol. VI, Almedina, 2012,

VÍTOR MELO

Procurador da República

Diante do panorama variado de alterações que vem sendo projectado para a área da Justiça em Portugal - que sugere uma forte matriz e tendência de mutabilidade - no pensamento de todos vão sendo insistentemente formuladas interrogações e levantadas dúvidas sobre um leque de matérias diversificado, nas quais naturalmente se inscreve a reflexão sobre qual deva ser o verdadeiro papel do Ministério Público no nosso sistema judiciário. É ele uma indispensabilidade actual no sistema judiciário? Em todas ou apenas algumas áreas? Ou representa apenas uma função com demarcação muito situada no passado histórico dos tribunais?

São questões às quais deve procurar-se encontrar uma resposta, procurando, o quanto possível, analisar objectivamente o alcance da actividade do Ministério Público na actualidade, para compreender o seu papel e caminho neste século de mudanças radicais. E, na verdade, devem ser os próprios magistrados do Ministério Público, com consciência em alto grau da importância da função que lhes está acometida, a reflectir sobre esta problemática, auto-interrogando-se sobre o sentido e o destino da sua própria magistratura. Essa consciência, associada ao sentimento de autonomia e dever funcional, irá traduzir-se positivamente nas reflexões, nas críticas, e constituirá decerto um pilar seguro de construção de uma magistratura do Ministério Público vocacionada e capaz de responder aos desafios colocados ao judiciário pela actual sociedade, sempre em mutação.

O desafio que hoje me foi colocado visa muito especificamente a delineação e justificação da matriz de intervenção do Ministério Público na tutela dos interesses sociais, mormente na área de jurisdição laboral.

A ele vamos tentar responder, de forma muito breve face à escassez de tempo de que dispomos, através duma tripla abordagem: a evolução no arco do tempo da imagem do Ministério Público, uma nótula esquemática do seu quadro de atribuições e intervenção na jurisdição laboral e, por fim, a explanação de motivos que a nosso ver legitimam e impõem a actividade de patrocínio oficioso exercida por esta magistratura nos Tribunais do Trabalho.

1. Algumas notas de evolução histórica da imagem do Ministério Público

Começando no século XIX, recorramo-nos de NAVARRO DE PAIVA quando este afirmava que *"(...) com a restauração das publicas liberdades, appareceu entre nós esta importante instituição. A impossibilidade das funcções judiciais e a independência do poder judicial, garantida na lei fundamental do Estado, tornavam mister a criação de uma magistratura incumbida de dar vida à lei, de pugnar pela estricta observação d'esta perante os tribunales de justiça, de ser a égide protectora de todas as classes, o interprete e a voz da sociedade, da razão e da justiça na defesa dos direitos da comunidade, e na promoção do mais religioso cumprimento de todas as garantias, individuaes e sociaes"* - (*Manual do Ministério Público, 2.ª ed., 1867, pág. VIII*).

É bem verdade que esse caminho teve algumas oscilações, com momentos mais difíceis, ou irregulares na concretização dessa função, momentos de altos e baixos, reflexo de sucessivos quadros legislativos que moldaram a actuação do Ministério Público.

Um desses momentos ocorreu com o período de vigência do Estatuto Judiciário de 1962, em que ficou muito vincada a situação de dependência do Ministério Público face ao executivo, reflectida naquilo a que se chamou o **centralismo e verticalismo** (a actuação do Ministério Público centrada no eixo dos quadros superiores e no Ministério da Justiça), **subalternidade** (enquanto vestibular da magistratura judicial) e **paternalismo** (ingerência indiscriminada dos órgãos superiores) - (*CUNHA RODRIGUES Para uma Reformulação do Ministério Público, pág. 7 e segs e Comunicação ao II Congresso Jurídico Internacional, Madrid, Novembro de 1981, BMJ 326, pág. 176*).

A Constituição de 1976 veio conferir uma nova matriz de identidade ao Ministério Público, constituindo este diploma constitucional um momento marcante da faceta desta magistratura. Com efeito, o Ministério Público passa aí a constar claramente integrado entre os órgãos de soberania, consagrando-se a sua autonomia e o paralelismo com a magistratura judicial e o seu novo sistema de governo. Abandonando a exclusividade da representação do

Estado, incumbiu-se ao Ministério Público a missão de defensor da instituída legalidade democrática, munindo-o da indispensável autonomia face ao poder executivo por forma a assegurar-lhe as condições necessárias ao exercício autêntico e livre das funções que lhe são cometidas. Os vectores marcantes desta nova conformação constitucional são: i) posicionamento claro entre os órgãos de soberania (tribunais) como órgão integrante destes - as disposições respeitantes ao MP constituem o capítulo IV do título relativo aos Tribunais -; ii) aparece "*jurisdicionalizado e assimilado aos juízes*"- (GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 4.ª ed, pág. 591)- participa da função judicial, embora com o limite da reserva do juiz; iii) figura como promotor e garante da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, dos direitos e interesses dos trabalhadores e dos membros das classes mais desfavorecidas a quem o Estado, por incumbência constitucional, deve protecção integral.

Os magistrados do Ministério Público, embora responsáveis e hierarquicamente subordinados, são-no apenas dentro dos limites estabelecidos na própria Constituição, doravante designada por CRP, - art.º 219.º - e sempre com o respeito pela liberdade e consciência jurídica do magistrado, devendo recusar o cumprimento de directivas, ordens e instruções ilegais e podendo recusá-lo com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica- art.º 79.º, n.º 2, do Estatuto aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, e alterado pelas Leis n.ºs 42/2005, de 29 de Agosto, 67/2007, de 31 de Dezembro, 52/2008, de 28 de Agosto e 37/2009, de 20 de Julho e 55-A/2010, de 31 de Dezembro. Daí a judicialidade do Ministério Público com as características de órgão de justiça, como referia o Conselheiro ARALA CHAVES, *in BMJ 336, pág 27*.

2. Breve perspectiva do quadro de intervenção actual do Ministério Público na jurisdição laboral

Como sugere o tema, embora na área laboral o Ministério Público desenvolva outras funções de que igualmente se ocupa em outras áreas do judiciário, o que ressalta objectivamente no seu desempenho com inegável destaque e alguma nota de originalidade e de peculiaridade face à generalidade das outras ordens jurídicas é a actividade de patrocínio dos trabalhadores por conta de outrem e sinistrados e seus familiares.

Como refere JOÃO RATO, *in O Ministério Público e jurisdição do Trabalho*, Questões Laborais, n.º 11, pág. 36, "*este patrocínio não se confunde com o que seria exercido por advogado, revestindo características e obedecendo a limites particulares (...) é legal (resulta*

imperativamente da lei, por oposição ao mandato forense) gratuito, geral (beneficia todos os trabalhadores e seus familiares), subsidiário (só é exercido se o patrocinado não recorrer à constituição de advogado ou ao patrocínio judiciário pela via do apoio judiciário) e tem subjacente a ideia de interesse público como resulta da intervenção acessória que se mantém nestes casos" e os limites são os da objectividade e legalidade estritas a que o MP está vinculado constitucionalmente e estatutariamente, impondo-se a recusa do patrocínio quando se verificarem pretensões infundadas ou manifestamente injustas".

Temos assim:

20.1. Atribuições processuais mais típicas do Ministério Público em geral e sua transposição para a jurisdição laboral (art.ºs 1.º 3.º e 5.º do Estatuto do Ministério Público - Lei 60/98, de 27.08 - e 219.º da CRP):

No plano cível, a representação, intervenção principal nos processos em que é parte o ESTADO ou outras pessoas e entidades a quem deve protecção - art.ºs 3.º do Estatuto e 20.º do Código de Processo Civil, e 6.º do Código de Processo do Trabalho, doravante designado por CPT, ou seja o ESTADO Administração Central, os trabalhadores e seus familiares, sinistrados e outras entidades referidas no art.º 7.º do C.P.T, os menores de 16 anos por forma a suprir a incúria do seu representante conforme dispõe o art.º 2.º n.º 2 do C.P.T. Igualmente a destacar a **assistência**, acentuando-se o seu **carácter subsidiário** - intervenção acessória nos casos em que não há intervenção principal e em que são sujeitos entidades a quem o ESTADO deve protecção (art.º 5.º n.º 4 e 6.º do Estatuto) - art.º 9.º do C.P.T.

Por fim a **fiscalização** - puro controlo objectivo da legalidade – defesa da independência dos tribunais - zelar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e a Lei (art.º 3.º n.º 1 – alínea f) e o) e n.º 2 do Estatuto) - expressão máxima na obrigatoriedade de notificação das decisões finais, bem como das decisões interlocutórias que possam originar a interposição de recurso para o Tribunal Constitucional - art.º 280.º CRP e 3.º n.º 2 do Estatuto e 70.º 72.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15.11, na redacção dada pela Lei 13-A/98, de 26.02).

Na área contra-ordenacional, como é sabido, o Tribunal do Trabalho funciona como instância de recurso das decisões das autoridades administrativas (Autoridade para as Condições do Trabalho - A.C.T. – e Instituto da Segurança Social- I.S.S.- art.º 2.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro) em processos de contra-ordenação no domínio laboral e da

segurança social - art.º 86.º da LOFTJ (Lei n.º 3/99, de 13.º 1 e art.º 119.º da LOFTJ, na redacção da Lei n.º 52/2008, de 28-08 para as NUTS); e 32.º - 33.º da Lei n.º 107/2009. Sendo o processo remetido ao tribunal, o Ministério Público tem uma vasta intervenção: o recebimento dos autos e a sua apresentação ao juiz (acusação), a necessidade da sua audição para o arquivamento judicial, a iniciativa na retirada da acusação, a necessidade da sua concordância para a retirada da impugnação, a sua presença obrigatória na audiência de julgamento promovendo a prova dos factos - cfr. art.ºs 36.º, n.º 1, 37.º, n.º 1, 39.º, n.º 2, 41.º, 46.º, n.º 2, 47.º, todos da referida Lei n.º 107/2009.

2.2. A legitimidade activa do Ministério Público relativamente às acções de controlo da legalidade e da tutela de interesses colectivos. Com o aditamento ao CPT do art.º 5-A (através do Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13/10) estabeleceu-se essa legitimidade numa dupla valência. Por um lado, quanto às acções relativas ao controlo da legalidade da constituição e dos estatutos de associações sindicais, associações de empregadores e comissões de trabalhadores - alínea a) - e, por outro lado, relativamente às acções de anulação e interpretação de cláusulas de convenções colectivas de trabalho nos termos do artigo 479.º, alínea b, do Código do Trabalho, doravante designado por CT. Anteriormente, relativamente à matéria a que agora se refere o aludido artigo 5.º A aditado, de apreciação da legalidade da constituição e dos estatutos das referidas entidades, apesar de essa incumbência também caber naturalmente ao Ministério Público - art.ºs 439.º (comissões de trabalhadores) e 447.º n.º 4-b) (associações sindicais e associações de empregadores) do CT e art.ºs 316.º 3-b) da Lei n.º 59/2008, de 11-09 (Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas) - , esta era da competência dos tribunais cíveis (competência residual) e, por outro lado, quanto às acções de anulação e interpretação de cláusulas de convenções colectivas de trabalho nos termos do artigo 479.º do CT tal legitimidade específica não existia porque se trata de uma norma inovadora no CT de 2009 sem paralelo na legislação anterior. Com o Decreto-Lei n.º 295/2009 a que se tem vindo a aludir seguiu-se um rumo de jurisdicionalização laboral no tocante à referida apreciação e, alterando-se a LOFTJ (quer a aprovada pela Lei n.º 3/99, quer a aprovada pela Lei n.º 52/2008), aditou-se uma alínea s) ao artigo correspondente à competência em matéria cível dos tribunais do trabalho onde se prevê o conhecimento das questões relativas ao controlo da legalidade da constituição e dos estatutos das mencionadas entidades.

2.3. No âmbito do patrocínio judiciário temos, por um lado, todo um quadro de actividade em que se desdobra a função do Ministério Público na fase que antecede o início da instância judicial, mormente o **atendimento do público** - que nos casos mais típicos se desdobra, além da relevante prestação de esclarecimentos e informações, no recebimento de pedidos de patrocínio em geral emergentes de contrato individual de trabalho, de participações de acidentes de trabalho e de doença profissional (art.º 92.º da Lei n.º 98/2009, de 4-09 e art.º 155.º, n.º 1, do CPT) - e, do outro lado, **todo o desencadear e acompanhamento das acções judiciais** onde esse patrocínio se inicia e materializa, quer através da instauração da acção respectiva, quer por via da dedução de contestação - hoje em dia com a vincado destaque face à nova acção com processo especial de apreciação judicial da regularidade e licitude de despedimento (art.º 21.º e 98.ºB e segs do CPT) - , bem como por força da intervenção nos articulados e actos judiciais subsequentes e em sede de recurso.

2.4. A Intervenção do Ministério Público no processo especial de acidentes de trabalho enquanto órgão de justiça.

Reforçando o que já escrevemos noutra sede (**Estudos do Instituto de Direito do Trabalho** da Faculdade de Direito de Lisboa, Volume V, pág. 60), tendo em conta as funções constitucionalmente atribuídas ao Ministério Público e definidas no seu Estatuto- art.º 219.º n.º 1 CRP e 3.º da Lei 60/98, de 27.08 - de defesa da legalidade e da justiça - o legislador investiu-o do relevante papel de dirigir esta fase conciliatória - art.º 99.º n.º 1 do CPT -, não estando aqui a exercer qualquer patrocínio (que apenas se materializa, na falta de acordo, no início da fase contenciosa - art.º 119.º CPT). Nessa fase conciliatória pugna pela direcção da instrução do processo, que culmina com a realização da tentativa de conciliação obrigatória, a que preside, encontrando-se num plano de não envolvimento com qualquer das partes interessadas e visando apenas, de acordo com os elementos constantes dos autos, proceder por forma a que seja conseguida uma composição amigável dos interesses que ali se manifestem. Existe, assim, neste caso uma atribuição de competência muito especificada na fase conciliatória, onde, na expressão feliz de VÍTOR RIBEIRO (in RMP, n.º 39, pág. 131) o Ministério Público desempenha uma função de "*órgão de justiça em sentido estrito, dirigindo o processo ao serviço da legalidade e justiça, equidistante de qualquer dos interessados, carreando para o processo tudo quanto possa interessar ao apuramento da verdade e não apenas o que seja favorável ao sinistrado*". Trata-se de uma função específica em que o

Ministério Público, não representando quem quer que seja, nem agindo como "parte" ou, sequer, na sua função fiscalizadora, intervém na veste de verdadeiro órgão de justiça.

3. O que justifica a originalidade do sistema português

3.1. Na verdade, vozes se vão levantando a propugnar que o trabalhador, não tendo meios económicos para custear um processo, deva recorrer à Segurança Social para que esta, o isente do pagamento de taxas de justiça e dos encargos com o pagamento da compensação ao patrono nomeado. Trata-se, a nosso ver, de uma abordagem redutora da questão que, quanto a nós, não se limita à problemática da insuficiência económica. A justificação do patrocínio oficioso dos trabalhadores deve buscar-se no princípio fundamental de processo de trabalho relativo à igualdade real das partes e que corresponde no campo processual à transposição do princípio da tutela da igualdade substancial que enforma todo direito material do trabalho visando corresponder à exigência de uma litigância em termos de paridade de facto entre o trabalhador (sinistrado) e a empresa (entidade patronal ou seguradora), mas, sobretudo, na circunstância de estarmos aqui situados em pleno cerne de defesa de direitos fundamentais, com toda a consagração e garantia constitucional decorrente do regime jurídico de que beneficiam, o que evidencia a natureza pública dos interesses aqui em jogo.

Dir-se-á, contudo, que razões históricas existem que comprovam a concatenação e compatibilidade do patrocínio oficioso a cargo do Ministério Público com o resultante do sistema de apoio judiciário. Na verdade, a questão do patrocínio oficioso exercido pelo Ministério Público junto dos Tribunais de Trabalho vem já da legislação anterior ao CPT aprovado pelo art. 1.º do DL n. 45447, de 30 de Dezembro de 1963, em que, como observa LEITE FERREIRA, *in Código do Processo de Trabalho Anotado* - Coimbra Editora 1965, pág. 39 (...) "*o patrocínio oficioso era exercido pelo MP ou por advogado nomeado pelo Juiz*".

Com o advento do CPT de 1963, estabeleceu-se o princípio de que "*os agentes do Ministério Público exercem o patrocínio oficioso quando a lei o determine ou as partes o solicitem*" e, deste modo, na vigência do referido Código o patrocínio oficioso exigia, ou a solicitação das partes - no caso, trabalhadores e seus familiares, ou por determinação legal, v.g. nos casos previstos no art. 110.º do citado código, conjugado com o seu art. 17.º.

Entretanto foi publicada a Lei n.º 7/70, de 9 de Junho, sobre a assistência judiciária nos tribunais comuns, regulamentada pelo Decreto n.º 562/70, de 18 de Novembro, considerada inaplicável aos Tribunais de Trabalho até à entrada em vigor do DL n.º 44/77, de 2 de

Fevereiro, o qual tomou extensivo a estes Tribunais (cfr. art. 1 do citado DL) o regime constante da Lei n.º 7/70 e seu Decreto Regulamentar. A assistência judiciária compreendia então, a dispensa total ou parcial de preparos e do prévio pagamento de custas e, bem assim o patrocínio oficioso (Base I), sendo que, nos termos do n. 1 da Base VIII o patrocínio oficioso era exercido por advogado e solicitador, nomeados pelo Juiz.

Quer dizer, o DL n.º 44/77, veio acrescentar ao patrocínio oficioso previsto no CPT de 1963 -patrocínio do Ministério Público - , o patrocínio oficioso por advogado e solicitador. O regime do patrocínio oficioso, cometido ao Ministério Público no Código vigente é o que resulta do seu art. 7.º, alínea a), que preconiza "*sem prejuízo do regime do apoio judiciário, quando a lei o determine ou as partes o solicitem, o Ministério Público exerce o patrocínio dos (...) trabalhadores e seus familiares.*"

Assim, terá de concluir-se que o art. 7.º do CPT em vigor, contém um princípio geral do patrocínio oficioso sem prejuízo do recurso a outras formas de patrocínio.

Deve dizer-se que a actual redacção deste art.º 7.º do CPT acaba por dar corpo à posição do Tribunal Constitucional que, no domínio do CPT de 1981 (designadamente face ao teor literal do seu art.º 8.º), veio considerar de forma clara **a verificação de violação do princípio da igualdade** ao interpretar-se tal normativo no sentido de estarem os trabalhadores impedidos, face ao patrocínio oficioso pelo Ministério Público, de recorrer ao benefício de apoio judiciário para o mesmo efeito (nomeação de patrono) *vide* Ac. TC n.º 190/92, de 21 de Maio, DR, II, 18.8.1992, pág. 7679 a 7684.

Tudo isto (o cunho de interesse público da defesa dos direitos dos trabalhadores vertido no patrocínio judiciário do Ministério Público) é reforçado pelo reconhecimento qualitativo do próprio legislador relativamente a tal patrocínio enquanto garantia acrescida dos mesmos no acesso ao direito e à Justiça. Efectivamente, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 480/99 de 9111, que aprovou o CPT, diz-se textualmente que "*relativamente ao patrocínio judiciário dos trabalhadores por conta de outrem e seus familiares, por interesses de ordem social e laboral, e tendo em atenção que a actividade de patrocínio é, por princípio, reservada aos Advogados, opta-se por considerar o patrocínio pelo Ministério Público nessas situações como uma garantia acrescida dos trabalhadores no acesso ao direito, muito embora sem qualquer primazia face ao mandato judicial ou ao regime geral do apoio judiciário, ao qual poderão aceder, segundo a sua livre opção e desde que verificados os respectivos pressupostos*".

3.2. Por outro lado, trata-se de uma questão ontológica inerente à natureza do Ministério Público tal como este resulta configurado no plano constitucional. A CRP, no seu art.º 219.º, n.º 1, atribui-lhe, muito em especial, a defesa dos interesses que a lei determinar e da legalidade democrática e, dessa forma, surge como natural desígnio desta magistratura a defesa dos direitos fundamentais ou de natureza análoga dos trabalhadores consagrados no seu Capítulo III do Título II - *vide* art.ºs 17.º e 18.º - enquanto imanente ao próprio Estado de Direito democrático. Como refere JOSÉ RODRIGUES DA SILVA, in Revista *O Progresso do Direito*, n.º 1, ano 1, 1983, Europress, pág. 73, "*promover a realização do interesse social é a mais típica das atribuições do MP, uma vez que a defesa dos interesses da sociedade constitui a própria razão de ser da magistratura; Só uma magistratura diferenciada, dimensionada à escala nacional, pode defender com eficácia os legítimos interesses dos menores, dos doentes, dos trabalhadores, dos sinistrados... a ligação do MP com os direitos sociais é quase umbilical...*".

3.3. Por fim, existe a comprovação prática em termos de reconhecimento social do relevantíssimo papel que vem sendo desempenhado nesta sede pelo Ministério Público. Como foi sublinhado por JOÃO PAULO DIAS, na decorrência de um levantamento realizado, por ocasião do VI Congresso Português de Sociologia realizado na UN Lisboa - Fac. C.Humanas, em 2008 sob a temática "*O MP nas áreas sociais em Portugal*", disponível in Associação Portuguesa de Sociologia (org.), *ACTAS do VI CONGRESSO PORTUGUÊS de SOCIOLOGIA: MUNDOS SOCIAIS: SABERES E PRATICAS*. Lisboa: APS, <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/322.pdf>. : "*Contudo, é nossa hipótese de trabalho que o desempenho desta magistratura, no actual contexto social, político e judicial, é incontornável e não pode, nem deve, ser diminuído, correndo-se o risco de se verificar uma redução da efectividade dos direitos por parte dos cidadãos (...). O Ministério Público ocupa (...) um papel de interface entre, por um lado, os cidadãos que procuram a sua "tutela" e, por outro, a diversidade de instituições que "oferecem" diferentes respostas à multiplicidade de necessidades apresentadas pelos cidadãos. 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, independência e isenção". E conclui, "deste modo, é possível afirmar que os magistrados do Ministério Público, nas áreas*

laboral e de família e menores, têm vindo a ser um actor fundamental na promoção dos direitos dos cidadãos e do acesso à justiça".

4. Conclusão final

Em jeito de conclusão nesta fugaz explanação esperamos ter conseguido evidenciar a marca de inegável relevância do papel a ser cumprido pelo Ministério Público no que tange à efectivação dos direitos fundamentais sociais, muito em especial na área laboral. O efectivo compromisso dos magistrados do Ministério Público do Trabalho no sentido de dar cumprimento às relevantes atribuições que lhes são atribuídas tem obtido o respaldo de todos os sectores da sociedade e também das entidades oficiais, que vêm reconhecendo o edificante trabalho realizado por esta magistratura. Trata-se de acção de largo e destacado alcance.

Acabarei citando NEVES RIBEIRO, in *O MP e a Defesa dos Interesses Privados do Estado e outros Públicos nos Tribunais*, RMP, n.º 19, pág. 59, quando refere que "*a autonomia, mais do que resultante da CRP ou da Lei, não se oferece, conquista-se no dia a dia do Ministério Público. E conquista-se pela objectividade, pela isenção, pela imparcialidade, enfim pela dignidade do M^ºp^º no seu todo e através de cada um dos seus agentes*". Penso convictamente que, de todas, esta é, seguramente, a decisiva e principal motivação da originalidade do regime de patrocínio oficioso desenvolvido no nosso sistema judiciário pelo Ministério Público para que aponta o tema desta intervenção.

O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores na jurisdição do Tribunal do Comércio

Publicado em
Questões Laborais, n.º 23, 2004

F. VALÉRIO PINTO ¹

1. Introdução

A defesa dos interesses de carácter social dos trabalhadores e suas famílias que é cometida ao Ministério Público, nos termos da Constituição e do seu próprio Estatuto, tem estado confinada praticamente à área da jurisdição do trabalho.

Com este texto pretende-se, essencialmente, saber se as mesmas razões de cariz social que justificam a atribuição ao Ministério Público, no foro laboral, do patrocínio dos trabalhadores e seus familiares não impõem, igualmente, que esse patrocínio se estenda à jurisdição do tribunal de comércio, nomeadamente quando o Ministério Público patrocina um trabalhador no tribunal de trabalho e, por virtude da declaração de falência da respectiva entidade patronal, se vê na impossibilidade de prosseguir esse mesmo patrocínio.

2. O Ministério Público e o patrocínio dos trabalhadores no foro laboral

Nos termos do art. 1.º do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, na redacção introduzida pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto),

"O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da lei".

Competindo, especialmente, ao Ministério Público (art. 3.º, n.º 1, alínea d), do referido Estatuto):

¹ Procurador-Geral Adjunto.

"(...)

d) Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;

(...)" "

3. Do regime de intervenção do Ministério Público na jurisdição laboral

No que concerne, ao regime de intervenção do Ministério Público no âmbito da jurisdição laboral ela pode ser sistematizada, na parte que nos importa aqui considerar, em duas categorias^{2 3}.

A de intervenção principal nos processos (art. 5.º, n.º 1, do Estatuto do MP):

"(...)

d) Quando exerce o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares na defesa dos seus direitos de carácter social;

(...)" "

E a de *assistência* (ou *intervenção acessória*) (n.º 4, do mesmo art. 5.º do Estatuto do Ministério Público):

"a) (...)

b) Nos demais casos previstos na lei" (negrito nosso).

Sendo um dos casos *especialmente previstos na lei*, precisamente, a *intervenção acessória* do Ministério Público a que alude o art. 9.º do Código de Processo do Trabalho, aprovado pelo DL n.º 480/99, de 9 de Novembro, que passaremos a designar, apenas, por CPT.

² Seguindo de perto a sistematização semelhante proposta por Lopes do Rego para a jurisdição cível, em "A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas", Comunicação apresentada ao 5.º Congresso do Ministério Público, Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 10, pp. 85 e ss.

³ De fora ficando, assim, a função de fiscalização e de defesa da legalidade democrática (arts. 1.0 e 3.º, n.ºs 1, alíneas f), j) e o), e 2 do Estatuto do Ministério Público, que não colide, aqui, com a questão colocada.

Esta normas estatutárias mostram-se «*projectadas explicitamente*»⁴ na jurisdição laboraJ pela atribuição ao Ministério Público do patrocínio dos *trabalhadores e seus familiares* (art. 7.º, alínea *a*), do CPT) - caso em que intervém no processo como *parte principal* (art. 20.º, n.º 1, do CPC, aplicável *ex vi* do art. 1.º, n.º 2, alínea *c*), do CPT, e os citados arts. 1.º, 3.º, alíneas *d*), e 5.º, n.º 1, alínea *d*), do Estatuto do Ministério Público) - ou, naqueles casos em que, cessando a representação, ou o patrocínio oficioso, com a constituição de mandatário judicial, ainda assim, o Ministério Público passa a ter *intervenção acessória* no processo (art. 9.º do CPT), competindo-lhe, então, zelar "(...) *pelos interesses que lhe estão confiados, promovendo o que tiver por conveniente*" - art. 6.º, n.º 1, do Estatuto do MP).

Os termos desta *intervenção acessória* são os previstos na lei do processo (n.º 2, do mesmo art. 6.º, do Estatuto do MP), regime processual que se mostra, actualmente, estabelecido no art. 334.º do CPC revistos^{5 6}.

Não tem sido pacífica, porém, a atribuição ao Ministério Público do *patrocínio judiciário* dos trabalhadores e seus familiares, ou da sua *intervenção acessória* nos processos em que aqueles constituam mandatário.

Os adversários do exercício, pelo Ministério Público, do patrocínio judiciário dos trabalhadores, como sintetiza João Rato⁷, costumam dirigir-lhe as seguintes críticas:

⁴ Usando, por agora, a terminologia de Lopes do Rego quando se refere, analogamente, às atribuições estatutárias conferidas ao MP na jurisdição cível (cfr. seu *Comentário ao Código de Processo Civil, Almedina*, p. 40, anotação 1, ao art. 17.º, que trata da representação de incapazes e ausentes pelo Ministério Público.

⁵ Norma que foi introduzida pelo DL n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, e alterada pelo DL n.º 180/96, de 25 de Setembro, e que veio pôr fim à lacuna da regulamentação do estatuído no art. 6.º, n.º 2, da LOMP, e que se mantém no actual Estatuto do Ministério Público.

⁶ O estatuto processual do Ministério Público como parte acessória é, essencialmente, decalcado em função do assistente em processo civil, ressalvando-se, todavia, algumas importantes especificidades que são justificadas materialmente "(...) *pela sua particular posição na causa*" - v.j. o elenco dessas especificidades, bem como aquela justificação, em Carlos Lopes do Rego, *ob. cit.*, p. 95.

⁷ Nos artigos doutrinários já citados, e, ainda, em *Questões laborais*, Ano V, 1998, t. 11, p. 36 e ss. Refira-se que alguns destes argumentos partem, inclusivamente, da própria estrutura do Ministério Público, como é o caso, por ex., da posição de Gaspar Júnior expressa na adenda ao texto de reflexão a apresentar ao Congresso de Justiça, já indicado no final da "nota" 1. Também no VI Congresso do Ministério Público, realizado em Évora, nos dias 21 a 24 de Novembro de 2002, vários magistrados do MP se pronunciaram no sentido de dever ser retirado o patrocínio dos trabalhadores pelo Ministério Público.

- o deste patrocínio ter sido uma criação do "Estado Corporativo" ⁸, visando, particularmente, o controlo de eventuais tensões sociais numa área tão sensível como é a laboral;
- a originalidade do sistema processual laboral português, sem paralelo em qualquer sistema judicial de outro país ⁹;
- o excesso de licenciados em direito, e a conseqüente necessidade do abrir espaços de intervenção para os advogados;
- e a alegada violação do *princípio da igualdade* (art. 13.º da CRP) entre os trabalhadores, que beneficiam do patrocínio do Ministério Público, em contraste com as entidades patronais que dele não beneficiam.

Por outro lado, no que concerne à *intervenção acessória* (art. 9.º do CPT) tem a mesma sido considerada, por certos autores, como "*excessiva e injustificada... face à constituição, livre e desejada, de mandatário, a quem o trabalhador confiou o processo*" ¹⁰.

Mais contundentemente ainda, já em 1964, A. Palma Carlos ¹¹ considerava esta *intervenção acessória* do Ministério Público como "*aberrante do ponto de vista técnico ... (e) ... profundamente lamentável – no que representa de desconsideração para os advogados ao estabelecer, em termos tão amplos e vagos, a assistência do Ministério Público, nos processos em que eles venham a ser constituídos*" ¹².

⁸ O patrocínio dos trabalhadores teria sido consagrado pela primeira vez no Código de Processo do Trabalho aprovado pelo DL n.º 30.910, de 3 de Novembro de 1940 - cfr., ainda, João Rato, *Questões laborais*, Ano V, 1998, t. 11, p. 36 e ss.

⁹ Salvo em sistemas subsidiários do Português, como o Angolano e Moçambicano - *ibidem*.

¹⁰ Albino Mendes Baptista, *Código de Processo do Trabalho Anotado*, Quid Juris, em anotação ao art. 9.º, p. 47.

¹¹ Em *Curso de Direito Processual do Trabalho*, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. 1964, pp. 122- 123, citado por Albino Mendes Baptista no seu *Código de Processo do Trabalho Anotado*, p. 47.

¹² No âmbito do CPT/81, Rui Botelho, em *Intervenção acessória do Ministério Público em processo laboral*, RMP n.º 31, p. 105 e ss., fazia uma interpretação restritiva do art. 10.º daquele código - cujo teor corresponde praticamente ao do art. 9.º do actual CPT 1 - defendendo que aquele normativo não determinava a intervenção do MP como parte acessória, nos casos em que o trabalhador litigava nos tribunais do trabalho com advogado constituído.

A estas críticas os defensores da manutenção do patrocínio dos trabalhadores pelo Ministério Público contrapõem, em suma, e seguindo a mesma ordem de argumentos, com o facto de ¹³:

- apesar da sua criação ter surgido com o "Estado Corporativo", este patrocínio se ter mantido, tendo tido consagração expressa na CRP de 1976 e em todas as leis estatutárias do MP, bem como nos Códigos de Processo de Trabalho aprovados depois daquela ¹⁴;
- de o remédio para o excesso de licenciados em direito não poder ser encontrado na limitação de direitos dos trabalhadores, sendo que, como se diz no preâmbulo do actual CPT, o patrocínio pelo Ministério Público dos trabalhadores por conta de outrem e seus familiares se configura como uma garantia acrescida daqueles no acesso ao direito, sem prejuízo, assim, quer do mandato judicial exercido pelos advogados, quer do regime do apoio judiciário, ao qual poderão aceder livremente, desde que se verifiquem os respectivos pressupostos ¹⁵.
- relativamente à alegada violação do *princípio da igualdade* tem sido contraditado que tal princípio implica "que se trate por igual o que é essencialmente igual e desigualmente o que é essencialmente desigual" ¹⁶. Sendo, pois, inequívoco que a desigualdade de facto que caracteriza as relações jurídicas entre o empregador e o trabalhador deve determinar um tratamento igualmente diferenciado.

Colocamo-nos, decisivamente, ao lado daqueles que defendem a manutenção do patrocínio pelo Ministério Público dos trabalhadores por conta de outrem e seus familiares, na defesa dos seus interesses de carácter social.

É que, como refere Cunha Rodrigues ¹⁷, "a atribuição ao Ministério Público do patrocínio dos trabalhadores e suas famílias visa um interesse social baseado na protecção do

¹³ Continuando a seguir-se de perto a síntese que nos é dada por João Rato, e no texto de reflexão colectiva a apresentar ao Congresso da Justiça já referidos nas "notas" 1 e 7.

¹⁴ A este propósito Cunha Rodrigues, em "Em nome do povo", Coimbra Editora, p. 170.

¹⁵ Daí que no próprio corpo do art. 7.º do CPT se refira que: "*Sem o prejuízo do apoio judiciário*, quando a lei o determine ou as partes o solicitem, o Ministério Público exerce o patrocínio..." (itálico nosso).

¹⁶ Ac. do TC n.º 313/89, de 9 de Março, Proc. n.º 265/88.

¹⁷ "Em nome do povo", Coimbra Editora, p. 170.

trabalho e na defesa de entes a que o Estado reconhece uma fragilidade tendencial". Concluindo, mais adiante, que "(...) independentemente da sua origem histórica, a actualidade mostra como a noção de Estado-social ou de Estado-providência convive com esta solução e como ela se revela necessária, particularmente em ciclos de depressão económica e de enfraquecimento do associativismo sindical".

Por outro lado, como diz José João Abrantes ¹⁸, quando, ao celebrar o contrato, o trabalhador transmite ao empregador a disponibilidade da sua força de trabalho, a relação a que se dá origem não pode deixar de ser uma *relação de dependência*: quem assim se compromete, assume também o compromisso de se submeter a uma vontade alheia, quanto à aplicação daquela". O vínculo de subordinação *jurídica e sócio-económica* que se estabelece entre trabalhador e empregador impõe hoje, como uma questão essencial ao direito do trabalho, que seja dada uma especial atenção à "tutela dos *direitos de cidadania* no âmbito da relação de trabalho" de modo a que sejam salvaguardados o conteúdo essencial dos direitos fundamentais do trabalhador ¹⁹.

Ora, a reconhecida debilidade contratual do trabalhador, que resulta desde logo da diferente natureza das necessidades que o levam a contratar com a entidade empregadora, implica - a nosso ver- a manutenção de medidas de discriminação positiva, como seja a do patrocínio pelo Ministério Público dos trabalhadores e seus familiares na defesa dos seus interesses de carácter social, tal como resulta do disposto nos citados arts. 3.º, n.º 1, alínea d), do Estatuto do MP e 7.º, alínea a), do CPT.

Patrocínio que se destina a "promover a igualdade real (e, portanto, a justiça completa) e não meramente formal das parte" ²⁰ e se traduz, assim, numa "garantia acrescida" ²¹ dos trabalhadores no acesso ao direito, sem prejuízo, quer do mandato judicial, quer com o

¹⁸ Em "*Contrato de Trabalho e Direitos Fundamentais*", Thémis – Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II - n.º 4- 2001, p. 23 e ss.

¹⁹ Como refere o mesmo A., na *ob. cit.*, "torna-se necessário responder hoje à questão de saber *se e até que ponto* - os interesses que estão na base da situação de poder do empregador exigem e justificam, no caso concreto, a limitação da liberdade individual do trabalhador". Concluindo que, "os direitos fundamentais dos trabalhadores apenas poderão ... ser limitados se, e na medida em que o seu exercício colidir com interesses relevantes da empresa, ligados ao bom funcionamento da mesma e ao correcto desenvolvimento das prestações contratuais, e, ainda assim, sempre em obediência aos mencionados critérios de proporcionalidade e de respeito pelo conteúdo essencial mínimo do direito atingido".

²⁰ Isabel Alexandre, *Princípios gerais do processo do trabalho*, Estudos do Instituto de Direito do Trabalho, Instituto de Direito do Trabalho (IDT), da Faculdade de Direito de Lisboa, Almedina, Vol. 111, p. 389 e ss.

²¹ Como se refere no preâmbulo do CPT.

sistema de nomeação de patrono através do mecanismo do acesso ao direito e aos tribunais (Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro) ²².

No exercício desse patrocínio, o Ministério Público encontra-se vinculado aos mesmos critérios de *legalidade* e *objectividade* que são suporte de toda a sua actuação (art. 2.º, n.º 2, do Estatuto do MP), razão por que deve recusar o patrocínio a pretensões que repute infundadas ou manifestamente injustas e pode recusá-lo quando verifique a possibilidade de o autor recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente ²³ (art. 8.º, n.º 1, do CPT).

Do despacho que recusar o patrocínio cabe reclamação para o imediato superior hierárquico, ficando suspensos os prazos de propositura da acção e de prescrição, nos termos do disposto no art. 8.º, n.ºs 2 e 3, do CPT.

Acresce que este patrocínio tem características que o distinguem do patrocínio por advogado uma vez que o Ministério Público exerce um papel legalmente vinculado, gratuito, geral e subsidiário ²⁴.

²² No Ac. do Tribunal Constitucional n.º 190/92, de 21 de Maio, *DR II Série*, de 18-8-92, afirma-se que seria inconstitucional, por violação do princípio da igualdade, outra interpretação do art. 7.º, al. a), do CPT, que privasse os trabalhadores de poderem ser patrocinados por advogado da sua livre escolha, em razão exclusivamente da sua situação económica.

²³ A recusa de patrocínio quando se verifique a possibilidade de o autor recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente, ainda que possa ser compreendida como forma de evitar uma sobrecarga dos serviços do Ministério Público, afigura-se-nos poder colidir com a atribuição do patrocínio dos trabalhadores que, pelo seu Estatuto (Lei que é hierarquicamente superior ao DL, que aprovou o CPT, ainda que mediante autorização da AR) é conferida ao MP. Por outro lado, se se compreendia que tal recusa, que já constava, em termos análogos, no CPT aprovado pelo DL n.º 45 497, de 30 de Dezembro de 1963, vigorasse durante o regime corporativo, em que a filiação nos chamados sindicatos nacionais era obrigatório e o MP desempenhava aí um papel subsidiário nos casos em que esses sindicatos não tinham contencioso organizado, parece-nos que, após a abolição dos organismos corporativos e instituição da liberdade sindical pelos trabalhadores, operada pelo DL n.º 215-B/75, de 30 de Abril, tal limitação deixou de ter razão de ser. De todo o modo, a recusa do patrocínio só deve ser assumida se se verificar uma possibilidade real e concreta de o trabalhador poder recorrer aos serviços do contencioso do seu sindicato, recurso que, muitas vezes, é inviabilizado, na prática, quer pela existência de quotas em atraso e a exigência, pelos sindicatos, do pagamento de certas importâncias em dinheiro, ou pela necessidade de o trabalhador se ter de deslocar, em muitas ocasiões por vários quilómetros, aos serviços do contencioso do seu sindicato - *vd.*, ainda com alguma actualidade, a decisão hierárquica proferida por Manuel Nascimento Baptista, publicada na *Rev. do MP* 11.º 7, a p. 107.

²⁴ João Rato, *QL...*, p. 41, 42.

De entre essas características ressalta-se o facto de esse patrocínio ser geral, isto é, de serem seus beneficiários todos os trabalhadores por conta de outrem e seus familiares, independentemente da sua condição económica e nacionalidade ²⁵, e de ser *subsidiário*, porque só exercido se e enquanto o beneficiário não constituir advogado, seja através de mandato, ou do recurso à nomeação de patrono oficioso através do mecanismo do apoio judiciário.

Por outro lado, o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares é exercido, pelo Ministério Público, em juízo, e traduz-se, na jurisdição laboral, na propositura (ou contestação, na eventualidade de o trabalhador ser réu na acção) e subsequente acompanhamento de acções de contrato de trabalho e de acidente de trabalho (estes na sua fase contenciosa ²⁶ - art. 1170.º e ss. do CPT).

Para a assunção cabal das funções que lhe são atribuídas, o Ministério Público desde há anos que organiza, nos tribunais de trabalho, serviços de atendimento ao público, em que presta informação e aconselhamento jurídico aos trabalhadores e seus familiares, e detecta as situações carecidas de tutela, assumindo o seu patrocínio caso estes, depois de devidamente informados dessa possibilidade, lho solicitem.

De um modo que se tem vindo a generalizar, o Ministério Público, antes de intentar qualquer acção emergente de contrato de trabalho, procede a uma tentativa de conciliação pré-judicial, prática que, embora seja assinalável o seu êxito, não deixa de nos suscitar algumas dúvidas.

Em primeiro lugar porque, desde o DL n.º 115/85, de 18 de Abril, que extinguiu as antigas Comissões de Conciliação e Julgamento (CCJ), deixou de ser obrigatório o recurso à prévia tentativa de conciliação;

Ora, se é certo que a tentativa pré-judicial desencadeada pelo Ministério Público é facultativa, não estamos seguros que os interessados, ao serem convocados para ela, sejam sempre devidamente informados e estejam cientes desse seu carácter facultativo;

²⁵ Quanto à extensão do patrocínio a trabalhadores estrangeiros João Rato, *ob. cit.*, p. 42, fundamenta-a na natureza dos direitos em jogo, equiparados aos direitos fundamentais, e na aplicação conjugada dos arts. 9.º, 12.º, 13.º, 15.º a 18.º, 20.º e 53.º e ss. da CRP, conhecendo como único limite o da pretensão poder ser apreciada pelos tribunais portugueses.

²⁶ Na fase conciliatória o processo é dirigida pelo Ministério Público (art. 99.º do CPT).

Por outro lado, porque o CPT actual introduziu o momento processual próprio para a realização de uma tentativa de conciliação (*vj* a audiência de partes a que se reporta o art. 55.º, n.º 2, daquele Código).

Por fim porque, apesar de ser significativo o número de conciliações assim obtidas, parece-nos que é bastante menor o número dos acordos que são cumpridos, o que, mais cedo ou mais tarde, acaba por impor o recurso à execução judicial, embora aproveitando a circunstância de o auto de conciliação lavrado (documento particular) ser título executivo, desde que assinado pelo devedor (art. 46.º, alínea *c*), do CPC).

De todo o modo, inserindo-se essa tentativa de conciliação prévia, no âmbito dos contratos de trabalho, num propósito de desjudicialização dos conflitos, pelo recurso à autocomposição das partes, e considerando que a sua realização tem contribuído para uma diminuição da pendência nos tribunais de trabalho, afigura-se-nos útil a sua prossecução, devendo-se - quanto a nós - ter em atenção o seguinte:

- o recurso a essa tentativa prejudicial de conciliação dever ser efectuada depois de obtida a concordância do trabalhador;
- a entidade patronal requerida dever ser informada, aquando da sua convocação para a tentativa de conciliação, da pretensão que contra ele é formulada, e do carácter facultativo da sua comparência;
- e o auto de conciliação que vier a ser realizado dever conter, pormenorizadamente, os termos do acordo no que diz respeito a prestações, respectivos prazos e lugares de cumprimento - a par do que se exige para a conciliação judicial (art. 53.º, n.º 1, do CPT) - e tem de ser, necessariamente, assinada pelo devedor para valer como título executivo (art. 46.º, alínea *c*), do CPC).

Por fim, entendemos que o Ministério Público deverá, ainda, acompanhar a execução do acordo que for obtido, instaurando a respectiva acção executiva, em patrocínio do trabalhador, no caso do seu incumprimento.

4. Ainda do patrocínio dos trabalhadores subordinados

No exercício do patrocínio dos trabalhadores e seus familiares, o Ministério Público, ainda que pautando a sua conduta segundo o princípio da legalidade, deve pugnar, naturalmente, pela defesa dos legítimos interesses dos seus patrocinados, não só para

reconhecimento judicial dos seus direitos, mas também para o seu efectivo cumprimento. Isto é, a actuação processual do Ministério Público no exercício desse patrocínio não se esgota na fase declarativa do procedimento mas engloba, se necessário, a própria execução coerciva do julgado.

Ora, a questão concreta que aqui se coloca é a de saber se, tendo o Ministério Público patrocinado certos trabalhadores numa acção emergente de contrato de trabalho, e tendo, posteriormente, instaurado execução para cobrança coerciva dos créditos desses trabalhadores reconhecidos pela sentença nela proferida, o seu patrocínio deve cessar pela circunstância superveniente de ter sido declarada a falência de entidade patronal, ou se, ao invés, deve ser ele prosseguido pelo Ministério Público colocado junto do Tribunal de Comércio.

Como se viu, os casos em que o Ministério Público pode recusar o patrocínio são os indicados no art. 8.º, n.º 1, do CPT.

Por outro lado, o patrocínio do Ministério Público só cessa se, entretanto, o trabalhador constituir mandatário judicial, caso em que, ainda assim, o Ministério Público passa a ter intervenção acessória - art. 9.º do CPT.

Em tais situações, de *recusa* ou de *cessação*, não se mostra englobada a circunstância de a entidade patronal (executada) ter sido declarada no estado de falência, por decisão judicial, ainda que se possa dizer que esse mesmo patrocínio deixou, naturalmente, de poder ser exercido, na jurisdição laboral, pela extinção da instância, por impossibilidade superveniente (art. 287.º, alínea *c*), do CPC, aplicável *ex vi* do art. 1.º, n.º 2, alínea *a*), do CPT e art. 154.º, n.º 3, do CPEREF).

Mas será que esses créditos dos trabalhadores não poderão ser reclamados pelo Ministério Público no Tribunal da falência?

Vejamos:

5. Da Reclamação de Créditos no âmbito do CPEREF

Nos termos do CPEREF, aprovado pelo DL n.º 132/93, de 23 de Abril²⁷, a declaração de falência obsta à instauração ou ao prosseguimento de qualquer acção executiva contra o

²⁷ Alterado pelo DL n.º 157/97, de 24 de Junho, DL n.º 315/98, de 20 de Outubro, DL n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, e DL n.º 38/2003, de 8 de Março.

falido, prosseguindo se houver outros executados, mas apenas contra estes (cfr. art. 154.º, n.º 3, daquele Código).

O que implica que, estando pendentes acções executivas contra o falido, a instância seja declarada extinta, por impossibilidade superveniente (art. 287.º, alínea *c*), do CPC, aplicável *ex vi* do art. 1.º, n.º 2, alínea *a*), do CPT).

Na eventualidade de correrem termos acções declarativas, contra o falido ou mesmo contra terceiros, em que se apreciem questões relativas a bens compreendidos na massa falida, mas cujo resultado possa influenciar o valor da massa, declarada a falência, são todas apensadas ao processo de falência, *desde que a apensação seja requerida pelo liquidatário judicial, com fundamento na conveniência para a liquidação* (art. 154.º, n.º 1, do CPEREF)²⁸.

Por sua vez, proferida a sentença declaratória da falência, o JUIZ *requisitará ao tribunal ou entidades competentes a remessa, para efeitos de apensação aos autos de falência, de todos os processos nos quais se tenha efectuado qualquer acto de apreensão ou detenção de bens do falido* - art. 175.º, n.º 3, do CPEREF.

Sendo de reter, ainda, que "o credor que tenha o seu crédito reconhecido por decisão definitiva não está dispensado de o reclamar no processo de falência, se nele quiser obter pagamento" - art. 188.º, n.º 3, do CPEREF.

No âmbito do processo falimentar encontram-se previstas as seguintes modalidades para a verificação do passivo:

²⁸ Nos casos em que a apensação não é requerida pelo liquidatário judicial, mas há notícia da falência, coloca-se questão de saber se a declaração de falência não determina, ainda assim, a extinção da instância por inutilidade superveniente, com o argumento de que à fase declarativa nunca se poderá seguir a fase executiva, por força da proibição contida no art. 154.º, n.º 3, do CPEREF. Esta questão, que envolve alguma divergência jurisprudencial, é abordada por Maria Adelaide Domingos, em "*Notas da Jurisprudência*" - Prontuário de Direito do Trabalho, CEJ, n.º 64, p. 73 e ss. Contrariamente, porém, ao que nos parece ser defendido pela mesma autora, afigura-se-nos que, na eventualidade de a apensação da acção não ser requerida pelo liquidatário judicial, o processo deverá prosseguir, competindo ao liquidatário judicial a representação da massa falida, activa ou passivamente (art. 134.º, 11.º 4, alínea *a*), do CPEREF), e que, apesar de o credor não estar dispensado de, posteriormente, ter de reclamar o seu crédito na falência (art. 188.º, 11.º 3, do CPEREF), tem todo o interesse, por falta de outro título executivo, em ver o seu crédito reconhecido por uma decisão judicial transitada em julgado. Por outro lado, embora os credores e o falido possam sempre contestar a existência ou o montante dos créditos reclamados, *sem excepção dos que houverem sido reconhecidos em outro processo* (art. 192.º do CPEREF), tal contestação mostra-se mais dificultada pelo circunstância de o liquidatário judicial ter intervindo naquele outro processo em representação da massa falida.

- A Reclamação de Créditos, dentro do prazo fixado na sentença declaratória da falência, por meio de requerimento no qual se indique a proveniência, natureza e montante do crédito (art. 188.º, n.º 1, do CPEREF);
- A verificação ulterior de créditos ou de outros direitos, por meio de acção proposta contra os credores ²⁹ (n.º 1), no prazo de um ano subsequente ao trânsito em julgado da sentença de declaração da falência (n.º 2), assinando o credor, no processo principal da falência, teimo de protesto (n.º 3, todos do art. 205.º do CPEREF);
- E, por fim, consideram-se, ainda, reclamados o crédito do requerente da falência, bem como os créditos exigidos no processo em que tenha havido apreensão de bens do falido ou nos quais se debatam interesses relativas à massa, se esses processos foram mandados apensar aos autos de falência dentro do Prazo fixado para reclamação, e ainda os créditos reclamados no processo de recuperação que tenha antecedido o processo de falência, esta sem prejuízo de os credores apresentarem nova reclamação, em substituição da anterior, se nisso tiverem interesse (art. 188.º, n.º 4, do CPEREF).

Assim, tendo um trabalhador (exequente) intentado, com o patrocínio do Ministério Público, determinada execução de sentença para cobrança coercivo dos seus créditos, na eventualidade de vir a ser declarada, na pendência daquela, a falência da entidade executada, a instância extingue-se, por impossibilidade superveniente (art. 287.º, alínea *c*), do CPC, aplicável *ex vi* do art. 1.º, n.º 2, alínea *a*), do CPT e art. 154.º, n.º 3, do CPEREF), podendo, então, ocorrer uma das seguintes situações:

- *Havendo apreensão ou detenção de bens:*
 - a)* a execução é remetida para apensação aos **autos de falência (remessa)** que deverá ocorrer, quer quando a apensação é solicitada pelo juiz da falência, quer quando, não sendo a mesma solicitada, haja

²⁹ Ainda que não de modo uniforme, a jurisprudência vem entendendo que a acção prevista neste art. 205.º do CPEREF deve ser intentada, não só contra os credores, mas ainda contra o falido, nos termos do art. 28.º do CPP, por se verificar um litisconsórcio necessário passivo entre os credores da falida e a própria falida - *cfr.*, entre outros, o Ac. do SD, de 4-6-1998, *BMJ* 478.º /274.

conhecimento da declaração de falência ³⁰ - art. 175.º, n.º 3, do CPEREF - considerando-se os créditos reclamados se for determinada a Apensação desses processos aos autos de falência dentro do prazo fixado para a reclamação - art. 188.º, n.º 4, 2.ª parte, do CPEREF;

- *Não havendo apreensão ou detenção de bens:*
 - a) Os créditos devem ser reclamados no processo de falência, dentro do prazo fixado na respectiva sentença declaratória, por meio de requerimento no qual se indique a proveniência, natureza e montante do crédito (art. 188.º, n.º 1, do CPEREF);
 - b) Se tiver decorrido já o prazo fixado na sentença para a reclamação de créditos, mas ainda não tiver decorrido um ano sobre o trânsito em julgado da sentença de declaração de falência, os créditos podem, ainda, ser reclamados, por meio de
 - c) acção proposta contra os credores e a falida ³¹ (*verificação ulterior de créditos*), assinando o credor, no processo principal da falência, termo de protesto (art. 205.º do CPEREF).

Naquela primeira hipótese - remessa para apensação ao processo de falência da execução em que tenha havido apreensão ou detenção de bens - não se coloca a questão do patrocínio do trabalhador (exequente) pelo Ministério Público junto da instância falimentar, uma vez que os créditos se consideram reclamados por efeito dessa mesma apensação (art. 188.º, n.º 4, 2.ª parte, do CPEREF), apenas havendo que verificar se o processo executivo foi mandado apensar ao processo de falência dentro do prazo fixado na sentença para a reclamação de créditos, o que pode (deve) ser feito pelo magistrado do Ministério Público junto do Tribunal do Trabalho que patrocinou o trabalhador. Por outro lado, não sendo solicitada a remessa, para apensação ao processo de falência, do processo executivo (art. 175.º, n.º 3, do CPEREF), o Ministério Público que patrocina o trabalhador/exequente no foro laboral, logo que tenha conhecimento da declaração de falência, deve requer a extinção da

³⁰ Solução que se nos afigura ser de adaptar já que, por uma questão de economia processual, não faria sentido que o tribunal de execução informasse o da falência da existência de bens penhorados e ficasse, depois, a aguardar que o juiz da falência solicitasse a remessa do processo, correndo-se o risco de poder ser ultrapassado o prazo fixado na sentença para a reclamação dos créditos.

³¹ Cfr. "nota" 29.

instância, por impossibilidade superveniente (art. 287.º, alínea *c*), do CPC, aplicável *ex vi* do art. 1.º, n.º 2, alínea *a*), do CPT e art. 154.º, n.º 3, do CPEREF)³², e a remessa dos autos para apensação ao processo de falência.

Deste modo, no âmbito do processo de falência, a questão do eventual patrocínio dos trabalhadores pelo Ministério Público só se coloca nas demais situações referidas *supra*, nos itens a) e b), isto é, quando seja necessário apresentar *Reclamação de créditos*, nos termos do disposto no art. 188.º, n.º 1, do CPEREF, ou propor a *Acção para verificação ulterior de créditos* a que reporta o art. 205.º, do mesmo Código.

6. Da extensão do patrocínio dos trabalhadores subordinados à jurisdição cível

No âmbito da legislação processual civil não existe qualquer norma que, à semelhança do que se verifica com o art. 7.º, alínea *a*), do CPT, explicitamente projecte a representação, pelo Ministério Público, dos trabalhadores e seus familiares na área de jurisdição civil, embora nos pareça inequívoco que, nos casos de verificação, no processo falimentar, dos créditos reconhecidos numa acção emergente de contrato de trabalho, em que os trabalhadores foram já patrocinados pelo Ministério Público, imperam as mesmas razões de natureza social que justificaram aquele patrocínio. Razões de cariz social que o próprio legislador reconhece ao conferir privilégio mobiliário geral e privilégio imobiliário geral aos créditos dos trabalhadores abrangidos pela designada Lei por salários em atraso (Lei n.º 17/86, de 14 de Junho³³, privilégios que foram, recentemente, reforçados e alargados, no âmbito do processo de falência, aos créditos emergentes de contrato de trabalho ou da sua violação não abrangidos por aquela lei, pela Lei n.º 96/2001, de 20 de Agosto (cfr. seus arts. 1.º e 4.º).

Consequentemente, seria razoável que a lei conferisse também, expressamente, ao Ministério Público o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares, nomeadamente para a reclamação (ou *verificação ulterior*) dos seus créditos nos processos de falência³⁴.

Porém, e no silêncio da lei, quer do Código dos Processos Especial de Recuperação de Empresa e Falência³⁵, quer da legislação processual civil, importa indagar se esse patrocínio

³² Apenas prosseguindo e execução se houver outros executados e, nesse caso, contra estes (cfr. art. 154.º, n.º 3, 2.ª parte, daquele Código).

³³ Alterada pelo DL n.º 221/89, de 5 de Julho, pelo DL n.º 402/91, de 16 de Outubro, e pelas Leis n.º 118/99, de 11 de Agosto, e n.º 96/2001, de 20 de Agosto.

³⁴ Ainda que sem prejuízo, também, do recurso ao mandato judicial e ao apoio judiciário.

não é já conferido ao Ministério Público por outra disposição legal, nomeadamente de ordem constitucional.

Ora, nos termos do art. 219.º, n.º 1, da CRP, "*Ao Ministério Público compete representar o Estado e **defender os interesses que a lei determinar...***" (negrito nosso).

Por sua vez, como já se analisou *supra* ³⁶ nos termos do art. 1.º do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, na redacção introduzida pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto),

"O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da lei".

Competindo, especialmente, ao Ministério Público (art. 3.º, n.º 1, alínea *d*), do referido Estatuto):

"(...)

d) Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;

"(...)"

Relativamente a esta disposição legal, diz Cunha Rodrigues ³⁷ que "*não se está perante uma competência resultante de uma cláusula aberta **mas de uma verdadeira norma de atribuição***" (negrito nosso).

Ora, na hipótese concretamente colocada ³⁸, a *reclamação de créditos* (ou a eventual *acção de verificação ulterior de créditos*), teria por fim a verificação e graduação de créditos de que são titulares *trabalhadores*, e que provêm da sua relação de trabalho *subordinado* com a falida.

³⁵ Refira-se que, na Proposta do novo Código da Insolvência e Recuperação de Empresas (Proposta de Lei n.º 50/IX, de 2003-03-20), que o governo apresentou à Assembleia da República, não existe, também, qualquer disposição a atribuir o patrocínio dos trabalhadores ao Ministério Público.

³⁶ *Supra*, em 2.

³⁷ Em "*Em nome do Povo*", p. 170.

³⁸ *Supra*, no item 4, § 2.º

Ou seja, estava em causa a defesa de interesses de carácter social, de que são titulares trabalhadores por conta de outrem e que emergem duma relação de trabalho subordinado. Deste modo, o patrocínio desses trabalhadores/credores pode (deve) - em nosso entender - ser assumido pelo Ministério Público junto do Tribunal do Comércio, com base no art. 3.º, n.º 1, alínea *d*), do Estatuto do Ministério Público, que atribui, especialmente, competência ao Ministério Público para exercer o patrocínio dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social. Norma de atribuição que nos parece ser, assim, de *aplicação imediata, exequível por si só, e não carecer da intermediação de qualquer outra norma*.

Outra situação paralela em que se pode configurar, igualmente, a necessidade da defesa de interesses de carácter social de trabalhadores e seus familiares ocorre no caso de ser efectuada, numa acção executiva laboral, uma 2.ª penhora sobre bens já penhorados numa execução pendente em tribunal de espécie diferente ³⁹ (art. 871.º do CPC), podendo tais créditos ser reclamados agora, depois da reforma da acção executiva operada pelo DL n.º 38/2003, de 8 de Março, a todo o tempo, até à transmissão de bens, nos termos do art. 865.º, n.º 3, do CPC.

Ora, também nessa situação, o Ministério Público junto da instância executiva que procedeu à primeira penhora tem, quanto a nós, competência para patrocinar o trabalhador e seus familiares na reclamação dos seus créditos laborais, ao abrigo do disposto nos arts. 871.º e 865.º, n.º 3, ambos do CPC, com base na legitimidade que lhe é conferida, mormente por aquele art. 3.º, n.º 1, alínea *d*), do Estatuto do Ministério Público.

Deste modo, e em conclusão, afigura-se-nos que, sempre que o Ministério Público patrocine, num processo executivo laboral, um trabalhador ou um seu familiar, e haja necessidade de reclamar os seus créditos (ou de propor *acção de verificação ulterior*) no âmbito de um processo de falência, ou na situação, ainda, de ser efectuada uma 2.ª penhora sobre bens, deve ser remetida certidão da dívida ao magistrado do Ministério Público colocado junto da instância falimentar (designadamente do Tribunal do Comércio) ⁴⁰, ou do tribunal

³⁹ Note-se que sendo as penhoras efectuadas por tribunais do trabalho, o tribunal que ordenar a última comunica oficiosamente o facto ao outro tribunal, nos termos a que se reporta o art. 93.º do CPT.

⁴⁰ Os tribunais de Recuperação de Empresas e Falência (Tribunais do Comércio), foram criados pela Lei n.º 37/96, de 31 de Agosto, e abrangem as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, nos termos do art. 2.º do regulamento (DL n.º 40/97, de 6 de Fevereiro).

onde foi efectuada a primeira penhora, competindo ao magistrado ali colocado ⁴¹ assumir o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares, instaurando a respectiva reclamação de créditos (seja ao abrigo do disposto no art. 188.º, n.º 1, do CPEREF, ou propondo a *Acção para verificação ulterior de créditos* a que reporta o art. 205.º, do mesmo Código), quer, ainda, reclamando os créditos no caso de segunda penhora (arts. 871.º e 865.º, n.º 3, ambos do CPC).

⁴¹ Afigura-se-nos, também, evidente que esse patrocínio não pode ser exercido pelo magistrado do Tribunal do Trabalho, pois isso implicaria o exercício de actos judiciais fora da sua área de competência, situação que apenas se não verifica, porventura, nos tribunais de competência genérica.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Natureza dos processos administrativos do Ministério Público e (não) direito à informação procedimental ou ao respectivo acesso *

Publicado em

Revista do Ministério Público, n.º 118, Abril/Junho de 2009

Carolina Durão - Contra-alegações de recurso

Adriano Cunha - Breve comentário

Exmo Senhores Juizes Conselheiros do Supremo Tribunal Administrativo

O Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, notificado das alegações de recurso apresentadas pelo Município de Ourique nos autos em epígrafe vem, ao abrigo do disposto no art. 145º do C.P.T.A, apresentar CONTRA-ALEGAÇÕES.

I – INTRODUÇÃO

Alega, em síntese o recorrente:

- a sentença recorrida viola os arts. 61º a 65º do C.P .A., consoante se considere que o direito que assiste ao Recorrente seja o da informação procedimental ou de acesso ao processo, respectivamente;

- já que considerou que não lhe assiste qualquer direito à informação procedimental ou direito de acesso ao Processo Administrativo nº 3//2006;

- porque não se trata de um processo de natureza pública mas antes "interno" do Ministério Público, facilitador da orientação hierárquica, podendo comparar-se a um processo/dossier que os Ilustres mandatários forenses normalmente preparam para posteriormente propor, ou não, as acções judiciais que entendem por pertinentes (...) facultada a consulta do referido processo administrativo igualmente seria exigível a consulta do processo/dossier que os Ilustres mandatários do Recorrente terão preparado para propor o pedido de intimação judicial e para preparar a defesa nos Processo nº 259/08.5BEBJA.

- todavia, entende o Recorrente que o processo administrativo em causa tem natureza pública porque instaurado no desempenho de uma função materialmente administrativa, - razão pela qual se lhe aplica o regime previsto nos arts. 61º a 65º do C.P.A.,

- não obstante o Ministério Público não integrar a Administração Pública, tal como dispõe a segunda parte do nº 1 do art. 2º do C.P.A.

- mas desempenha uma função pública, no âmbito da defesa de interesses públicos, estando por isso sujeito ao princípio da publicidade.

- tanto mais que o Recorrente foi notificado, no âmbito desse processo administrativo, para exercer o seu direito de defesa, ainda que não com a mesma plenitude e extensão asseguradas pelo processo judicial.

- concluindo, pede que a sentença seja revogada e substituída por outra que defira o pedido de Intimação.

A intimação proposta pelo Município de Ourique contra o Ministério Público foi negada por sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, mas o requerente interpôs recurso jurisdicional desta decisão para o Supremo Tribunal Administrativo, "per saltum", nos termos do art. 151º nº 1 do CPT A - o presente recurso.

O requerente fundamenta o direito de acesso que invoca no disposto nos arts. 61º a 65º do C.P.A. e 167º do C.P.C.

Defende que o Ministério Público "*desenvolve uma actividade materialmente administrativa, que se desenrola no desempenho de gestão pública e no âmbito de um procedimento público*".

Pretende, pois, que seja reconhecido ao Município o direito à consulta daquele Processo Administrativo do Ministério Público e à obtenção de certidão dos documentos que dele constam.

Entendemos que o Município recorrente não tem o direito de acesso que invoca.

II - DESENVOLVIMENTO

Dispõe o art. 144º nº 2 do C.P.T.A que "*O recurso é interposto mediante requerimento que inclui ou junta a respectiva alegação e no qual são enunciados os vícios imputados à sentença*".

E estipula o art. 685º-A nº 2 al. b) C.P.C. (aplicável *ex vi* do art. 1º C.P.T.A.), que "*Versando o recurso sobre matéria de direito, as conclusões devem ainda indicar (...) o sentido com que; no entender do recorrente, as normas que constituem fundamento jurídico da decisão deviam ter sido interpretadas e aplicadas*".

Ora, nos termos do art. 150º nº 2 do C.P.T.A., "*A revista só pode ter como fundamento a violação de lei substantiva ou processual*" (aplicável *ex vi* do art. 151º nº 1 do C.P.T.A.).

Segundo se depreende das alegações do Recorrente, o vício apontado à douta sentença recorrida é a violação dos arts. 61º a 65º do C.P.A. ou do art. 167º do C.P.C.

Alegação absolutamente vaga, manifestamente insuficiente e juridicamente incorrecta para sustentar a impugnação da douta decisão, impossibilitando além do mais a adequada *Resposta*.

Vaga, porque o regime previsto em tais normas contempla diversas situações, distintas entre si, e que não foram sequer abordadas, *de per se*, nas alegações de recurso.

Insuficiente porque se limita a dizer que foram violados os preceitos contidos nos arts. 61º a 65º do C.P.A. ou 167º do C.P.C. sem concretizar qual ou quais das normas não foram respeitadas, em que termos, e qual o sentido em que deveriam ter sido interpretadas e aplicadas.

Juridicamente incorrecta porque, invocando apenas a existência dessas distintas normas, arroga-se titular de um direito de informação procedimental e de outro de acesso ao processo, esquecendo contudo a argumentação donde decorreria, conseqüentemente, e em que realidades se traduzem tais direitos.

Para depois solicitar ao Tribunal *ad quem* que lhe conceda um deles, à sua escolha.

Vejamos então as primeiras cinco disposições legais que integram o Capítulo II da Parte III ("Do procedimento administrativo") do Código do Procedimento Administrativo, sob a epígrafe "*Do direito à informação*".

Art. 61º

Direito dos interessados à informação

1. Os particulares têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. As informações a prestar abrangem a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os actos e diligências praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adaptadas e quaisquer outros elementos solicitados.

3. As informações solicitadas ao abrigo deste artigo serão fornecidas no prazo máximo de 10 dias.

Art. 62º

Consulta do processo e passagem de certidões

1. Os interessados têm o direito de consultar o processo que não contenha documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

2. O direito referido no número anterior abrange os documentos nominativos relativos a terceiros, desde que excluídos os dados pessoais que não sejam públicos, nos termos legais.

3. Os interessados têm direito, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas, de obter certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos que constem dos processos a que tenham acesso.

Art. 63º

Certidões independentes de despacho

1. Os funcionários competentes são obrigados a passar aos interessados, independentemente de despacho e no prazo de 10 dias a contar da apresentação do requerimento, certidão, reprodução ou declaração autenticada de documentos de que constem, consoante o pedido, todos ou alguns dos seguintes elementos:

a) Data de apresentação de requerimentos, petições, reclamações, recursos ou documentos semelhantes;

b) Conteúdo desses documentos ou pretensão neles formulada;

c) Andamento que tiveram ou situação em que se encontram;

d) Resolução tomada ou falta de resolução.

2. O dever estabelecido no número anterior não abrange os documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

*Art. 64º**Extensão do direito à informação*

1. Os direitos reconhecidos nos arts. 61º a 63º são extensíveis a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam.

2. O exercido dos direitos previstos no número anterior depende de despacho do dirigente do serviço, exarado em requerimento escrito, instruído com os documentos probatórios do interesse legítimo invocado.

*Art. 65º**Princípio da administração aberta*

1. Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

2. O acesso aos arquivos e registos administrativos é regulado em diploma próprio.

Resulta pacífico na doutrina e na jurisprudência que o regime contido nos referidos arts. 61º a 64º respeitam ao chamado "direito à informação procedimental administrativa", consagrado constitucionalmente no art. 268º nº 1 da Lei Fundamental, e que o art. 65º concerne ao dito "direito à informação administrativa não procedimental", igualmente consagrado na Constituição da República, no nº 2 do art. 268º.

Por outro lado, dispõe o art. 167º do C.P.C.:

Publicidade do processo

1- O processo civil é público, salvas as restrições previstas na lei.

2- A publicidade do processo implica o direito de exame e consulta dos autos na secretaria e de obtenção de cópias ou certidões de quaisquer peças nele incorporadas, pelas partes, pôr qualquer pessoa capaz de exercer o mandato judicial ou por quem nisso revele interesse atendível.

3- O exame e consulta dos processos têm também lugar por meio de página informática de acesso público do Ministério da Justiça, nos termos definidos na portaria prevista no nº 1 do artigo 138º-A.

4- Incumbe à secretarias judiciais prestar informação precisa às partes, seus representantes ou mandatários judiciais, ou aos funcionários destes, devidamente credenciados, acerca do estado dos processos pendentes em que sejam interessados.

5- Os mandatários judiciais poderão ainda obter informação sobre o estado dos processos em que intervenham através de acesso aos ficheiros informáticos existentes nas secretarias, nos termos previstos no respectivo diploma regulamentar.

Ora, salvo melhor opinião, a questão jurídica que cumpre analisar é a do direito de acesso ao "processo administrativo" do Ministério Público (ou "dossier de acompanhamento"), instaurado para eventual propositura e acompanhamento de acção administrativa especial contra um Município (ora requerente de tal acesso).

Vejamos então.

II - 1) O REGIME DO C.P.T.A. E DO C.P.A, E O SEU ÂMBITO DE APLICAÇÃO. O DIREITO À INFORMAÇÃO.

Dispõe o art. 3º nº 1 C.P. T.A.:

No respeito pelo princípio da separação dos poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua actuação.

E acrescenta o art. 104º nº 1 do mesmo diploma legal:

Quando não seja dada integral satisfação aos pedidos formulados no exercício do direito à informação procedimental ou do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, o interessado pode requerer a intimação da entidade administrativa competente, nos termos e com os efeitos previstos na presente secção.

Deste modo, em termos de legitimidade activa para a Intimação que corra termos num Tribunal Administrativo, surgem os titulares dos direitos de informação; do lado passivo, a pessoa colectiva ou Ministério a que pertence o órgão em falta, devendo este estar perfeitamente identificável (¹).

¹ Art. 10º nº 2 C.P.T.A.: *Quando a acção tenha por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública, parte demandada é a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos*

O direito à informação administrativa *procedimental* foi introduzido no nosso ordenamento jurídico através de norma constitucional, pela primeira vez no nº 1 do art. 269º da CRP de 1976.

Com a revisão constitucional de 1982 este preceito passou a ser o nº 1 do art. 268º CRP.

Por outro lado, o direito à informação administrativa não *procedimental* surgiu no nosso ordenamento jurídico pela revisão constitucional de 1989, que aditou ao art. 268º um nº 2 que consagrava o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos ⁽²⁾.

O direito à informação administrativa viria a ser regulamentado em 1991 com a aprovação do C.P.A, que o contempla nos arts. 7º e 61º ss.

Estipula o art. 7º C.P.A.:

1- Os órgãos da administração pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes, designadamente:

a) Prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam (...)

E, nos termos dos arts. 61º nº 1 e 62º C.P.A., os particulares têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, nomeadamente através da consulta do processo que não contenha documentos classificados, ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

Acresce ainda que, de acordo com o preceituado no art. 8º nº 3 C.P.T.A., *As entidades administrativas têm o dever de remeter ao tribunal, em tempo oportuno, o processo administrativo e demais documentos respeitantes à matéria do litígio, bem como o dever de dar conhecimento, ao longo do processo, de superveniências resultantes da sua actuação, para que a respectiva existência seja comunicada aos demais intervenientes processuais.*

seja imputável o acto jurídico impugnado ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar actos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos.

² Cfr. também o art. 1º da Lei 65/93, 26/08 (LARDA) "O acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade".

Finalmente, dispõe o art. 84º C.P.T.A. que as entidades administrativas deverão obrigatoriamente remeter ao tribunal tal processo administrativo, com a contestação ou dentro do respectivo prazo.

Relativamente ao direito à informação procedimental, isto é, o direito à informação administrativa dos directamente interessados num procedimento, consagrado no art. 268º nº 1 CRP, foi alargado pelo art. 64º C.P.A.⁽³⁾ a todos aqueles que tiverem um interesse legítimo na obtenção de informação administrativa procedimental.

Visa portanto a tutela de interesses e posições jurídicas directas dos cidadãos-administrados que intervêm num concreto procedimento, permitindo-lhes melhor conhecer e controlar a actividade da Administração.

E define-se como um direito *uti singulis*, perspectivando "o individuo enquanto administrado, em sentido estrito, num quadro de uma específica e concreta relação com a Administração e portador de interesses eminentemente subjectivos"⁽⁴⁾⁽⁵⁾.

Em suma, poderá afirmar-se que o direito à informação administrativa procedimental *traduz-se num poder de exigir da Administração Pública o cumprimento de um dever - a prestação de informação, assumida ela a forma que assumir- que é atribuído como um direito pela Constituição*⁽⁶⁾.

Importa também referir as normas constantes dos arts. 1º e 2º nº 1 do C.P.A.:

³ Existem ainda diplomas que regulamentam autonomamente o pedido de informação administrativa em procedimentos especiais: Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, Lei de Protecção de Dados Pessoais face à Informática, Estatuto das Organizações não Governamentais do Ambiente, Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular, Regime Jurídico da Urbanização, C.P.P.T., L.G.T., Regime Jurídico do Turismo, Regime Jurídico da Instalação e do Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, Regime Jurídico do Turismo, Regime Jurídico da Instalação e do Funcionamento dos Estabelecimentos de Restauração ou de Bebidas, Regime Jurídico das Agências de Viagens e Turismo.

⁴ Raquel Carvalho, in *O Direito à Informação Administrativa Procedimental*, Porto, 1999, pág. 160.

⁵ O acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo é generalizado e livre, não carecendo o requerente sequer de justificar perante a Administração o respectivo pedido (Ac. T.C.A., 13/11/2003, R. 12850; por seu lado, o acesso a documentos nominativos por parte de terceiros com interesse directo pessoal e legítimo pode fazer-se de acordo com o art. 8º da L 65/93, derogando-se o princípio da confidencialidade (Ac. S.T.A., 20/05/2003, R 786/03), considerando-se interesse legítimo na informação pretendida, qualquer interesse atendível ou não proibido juridicamente, que justifique razoavelmente dar-se ao requerente tal informação (Ac. T.C.A. Sul, 10/03/2005, R. 590/05).

⁶ Raquel Carvalho, *op. cit.* pág. 261.

Estipula o art. 1º C.P.A., sob a epígrafe Definição, que se entende *por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução.*

E acrescenta o nº 2 que se entende *por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo.*

Por seu lado, o art. 2º do C.P.A., sob a epígrafe *Âmbito de Aplicação*, prescreve:

1. As disposições deste código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com particulares, bem como aos actos em matéria administrativa praticados por órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvem funções materialmente administrativas.

2. São órgãos da Administração Pública, para os efeitos deste código:

a) os órgãos do Estado e Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas;

b) os órgãos dos institutos públicos e das associações públicas;

c) os órgãos das autarquias locais e suas associações e federações;

(...)

A conjugação destes vários dispositivos legais leva-nos à conclusão de que apenas os actos ou omissões da "Administração", "Administração Pública", "Entidades Administrativas" ou dos "Órgãos da Administração Pública" ou ainda de entidades que, embora não se possam considerar integrantes da Administração Pública, desenvolvam actividade (ou função) materialmente administrativas que tenham, como campo objectivo de administração, informações ou documentos que relevem de uma actividade materialmente administrativa, poderão ser objecto de Intimação nos termos dos arts. 104º ss do C.P.T.A.

II- 2) A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO ORGÂNICO. BREVE CARACTERIZAÇÃO

Tentaremos agora fazer uma caracterização sumária da expressão "Administração Pública", socorrendo-nos para tal dos preciosos ensinamentos do Professor João Caupers.

A administração pública em sentido orgânico *é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da*

colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar. (⁷)

A administração pública em sentido material ou funcional compõe-se do conjunto de acções e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupados em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar (⁸).

Centremo-nos agora sobre os elementos da Administração Pública.

São eles (⁹):

1. As pessoas colectivas;
2. Os órgãos;
3. Os serviços Públicos.

As Pessoas Colectivas compõem-se de serviços públicos, que são os seus suportes funcionais, e de órgãos, que agem em nome delas (¹⁰).

As pessoas colectivas são criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, dispondo frequentemente de poderes públicos e estando submetidas a deveres públicos.

Neste âmbito distingue-se a *Administração Estadual* (directa (¹¹), quando exercida por órgãos e serviços da própria pessoa colectiva pública Estado; e indirecta, quando exercida por pessoas colectivas distintas do Estado mas que este criou ou em cuja instituição participou activamente) da *Administração Autónoma*.

O principal órgão da Administração Estadual directa central do Estado é o Governo.

Os órgãos da administração directa periférica do Estado são os Governadores Civis e as Assembleias Distritais.

⁷ In *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, 2007, pág. 37.

⁸ João Caupers, *op. cit.* pág. 38.

⁹ João Caupers, *op. cit.* pág. 96.

¹⁰ João Caupers, *op. cit.* pág. 127.

¹¹ Central (se abrange todo o território) e periférica (quando se refere a determinada circunscrição). Cfr. Lei 4/2004, 15/01.

No âmbito da administração indirecta ou instrumental surgem dois grupos de pessoas colectivas: as que possuem personalidade jurídica pública ⁽¹²⁾ - pessoas colectivas de estatuto público - e as que a não têm - pessoas colectivas de estatuto privado ⁽¹³⁾.

No que respeita à *Administração Autónoma*, a mesma é constituída por pessoas colectivas que não foram criadas pelo Estado, prosseguindo interesses públicos próprios das colectividades que as instituíram: regiões autónomas e autarquias locais ⁽¹⁴⁾.

Quanto aos *Órgãos* das pessoas colectivas, estes constituem os centros de imputação de poderes funcionais, são eles que manifestam a vontade que o direito manda imputar às pessoas colectivas ⁽¹⁵⁾.

Assim, tomando o exemplo do município, verifica-se a existência de três órgãos no seu âmbito: a assembleia municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara.

Finalmente, os *Serviços Públicos são as estruturas organizativas encarregadas de preparar e executar as decisões dos órgãos das pessoas colectivas que prosseguem uma actividade administrativa pública* ⁽¹⁶⁾.

Ora, parece-nos pacífica a conclusão de que o Ministério Público não integra qualquer das referidas *categorias* de "pessoas colectivas" ou "órgãos".

II – 3) O MINISTÉRIO PÚBLICO. ESTATUTO E FUNÇÕES. OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS EM CUMPRIMENTO DA CIRCULAR Nº 12/1979 P.G.R.

Feito este sucinto *apanhado* acerca da organização administrativa, resta tecer algumas considerações sobre o Ministério Público, seu Estatuto, e as funções que lhe estão cometidas, concretamente no âmbito da justiça administrativa.

A este propósito socorremo-nos dos ensinamentos de Eduardo Maia Costa ⁽¹⁷⁾.

¹² Que por sua vez integram os institutos públicos e as entidades públicas empresariais.

¹³ Que são constituídas pelas empresas públicas sob a forma societária, fundações e associações criadas por entidades públicas.

¹⁴ E ainda, para o Prof. João Caupers, embora sem base territorial, as associações públicas, consórcios administrativos e universidades públicas (com personalidade jurídica pública) e as I.P.S.S. e entidades reguladoras (sem personalidade jurídica pública), *op. cit.* págs. 117/119.

¹⁵ Cfr. art. 2º nº 2 C.P.A.

¹⁶ João Caupers, *op. cit.* pág. 127.

O Ministério Público português é uma criação do liberalismo, tendo sido concebido à imagem e semelhança do Ministério Público francês.

Segundo o modelo Napoleónico, o Ministério Público constituía um órgão administrativo, *braço* do executivo junto do poder judicial.

Em consequência, foi-lhe atribuído um estatuto próximo do funcionário administrativo, como tal dependente orgânica e funcionalmente do Governo (Ministro da Justiça) a quem competia não só a gestão e disciplina do Ministério Público, como também o poder de dar directivas e instruções de serviço (inclusivamente sobre o exercício da acção penal).

Todavia, o estatuto do Ministério Público português distinguiu-se desde logo do modelo francês por duas características importantes, uma orgânica, outra funcional: por um lado, instituiu-se a figura do Procurador-Geral da Coroa, como elemento do topo da hierarquia do Ministério Público, ficando a ele submetidos os Procuradores Régios e, por intermédio destes, os Delegados dos Procuradores Régios.

Por outro lado consagrou-se o princípio da obrigatoriedade do exercício da acção penal.

E acrescenta o Ilustre Magistrado ⁽¹⁸⁾,

Para além da figura do Procurador-Geral (...) outras características afastaram desde logo o Ministério Público português das estruturas puramente administrativas: a sua miscegenação com a carreira judicial, bem como a caracterização do Ministério público como magistratura paralela à magistratura judicial. Nunca o Ministério Público foi, assim, um mero departamento governamental, encarregado de uma determinada política sectorial do governo, antes um órgão de natureza para-judicial (...).

Com o 25 de Abril, opera-se uma autêntica revolução no âmbito judiciário, e concretamente no do Ministério Público, que, em etapas sucessivas, levou ao sistema actual, que podemos caracterizar sinteticamente da seguinte forma: o governo perdeu os poderes de gestão, disciplinares e de direcção funcional (...) manteve apenas competência para propor o Procurador-Geral: as competências de gestão e disciplina cabem agora ao Conselho Superior

¹⁷ In "Velhos e Novos Caminhos do Ministério Público", *O Ministério Público, a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos – 5º Congresso do Ministério Público*, Cadernos da Revista do Ministério Público, Edições Cosmos, 2000, pág. 67 ss.

¹⁸ *Op. cit.* pág. 69.

do Ministério Público (...) os poderes de direcção funcional estão atribuídos ao Procurador-Geral (nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo), que é o "chefe supremo" do Ministério Público, isto é, tem poderes de direcção relativamente a todos os seus membros (a chamada "monocracia"). O Ministério Público "conquistou" uma total autonomia em relação ao Governo. Adquiriu, por outro lado, independência orgânica, com a separação absoluta entre as carreiras das duas magistraturas. (...).

Este sistema é inteiramente original. Abandonada a tutela do executivo extingue-se a principal referência napoleónica. (...) em todo o caso, frisemos com veemência, a hierarquia do Ministério Público distingue-se nitidamente da hierarquia administrativa, não só porque os agentes do Ministério Público estão obrigados a recusar o cumprimento de ordens ilegais, como ainda porque têm o direito de objecção de consciência relativamente a ordens que ofendam gravemente a sua consciência jurídica.

Temos assim que o Ministério Público dispõe de Estatuto próprio ⁽¹⁹⁾, forma um corpo de magistrados responsáveis e hierarquicamente subordinados ⁽²⁰⁾, com autonomia relativamente ao Governo ⁽²¹⁾ e à magistratura judicial, cuja gestão e disciplina cabe à Procuradoria-Geral da República que é presidida pelo Procurador-Geral da República e inclui o Conselho Superior do Ministério Público ⁽²²⁾.

O Ministério Público não se engloba no conceito de "Administração Pública"; antes integra os Tribunais, nos termos do art. 219º da C.R.P.

Na sua actividade participa e inclui-se na função jurisdicional (e não na função administrativa) do Estado.

Neste sentido ensinam Jorge Miranda e Rui Medeiros ⁽²³⁾:

¹⁹ Lei 47/86, 15/10, e sucessivas alterações. Art. 2º: 1. O Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da presente lei. 2.A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados dos magistrados do Ministério Público à directivas, ordens e instruções previstas nesta lei.

²⁰ Art. 219º nº 4 CRP e 76º nº 1 EMP.

²¹ Arts. 2º e 80º EMP.

²² Arts. 219º nº 2, 4 e 5 e 220º CRP .

²³ *In CRP Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, anotação II ao art. 219º, pág. 207/208.

"Naturalmente, a progressiva autonomização do Ministério Público em relação ao poder ou função executiva conduziu à sua aproximação ao poder ou função jurisdicional. À medida que o Ministério Público mais e mais se diferenciou dum órgão administrativo, tornou-se mais e mais qualificável como órgão "de justiça", de "administração da justiça" (...). A sistemática constitucional (aliás, já desde a Constituição de 1933) dá mesmo algum apoio à qualificação do Ministério Público como órgão "judicial" ou integrado num poder ou função "judicial" amplamente entendidos (...)".

Conforme resulta dos arts. 219º nº 1 CRP e 3º nº 1 E.M.P., competem ao Ministério Público, além de muitas outras, diversas funções relevantes no âmbito das relações jurídicas administrativas: defender a legalidade, fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos, representar o Estado e outros entes públicos, bem como outras pessoas indicadas pela lei (ausentes, incapazes), defender grandes interesses colectivos e difusos.

Para prossecução destas funções o Ministério Público goza de significativos poderes processuais.

A saber:

a) Enquanto titular da acção pública tem legitimidade activa para: no âmbito da acção administrativa especial, impugnar actos administrativos e normas, pedir a condenação à prática de actos devidos e a declaração de ilegalidade por omissão de normas - incluindo providências cautelares, a legitimidade para pedir a execução das respectivas sentenças.

Na acção administrativa comum, para pedidos relativos à validade e à execução de contratos.

Para defesa de valores e bens comunitários numa acção popular pública.

Para pedir intimações para informações, consultas e passagem de certidões.

Para recorrer de decisões jurisdicionais em defesa da legalidade, para requerer a revisão de sentenças, para interpor recursos de uniformização de jurisprudência e para requerer a resolução de conflitos de jurisdição e de competência.

Tem, nos processos de impugnação de actos iniciados por particulares, o poder de assumir a posição do autor para garantir a prossecução do processo em caso de desistência;

b) Como auxiliar de justiça, intervém em defesa de direitos fundamentais, valores comunitários ou interesses públicos especialmente relevantes e dispõe de poderes processuais relevantes nas acções administrativas especiais iniciadas por particulares, tem o poder de pronúncia na fase preparatória sobre o mérito da causa, incluindo o poder de arguição de

vícios não invocados pelo impugnante, e ainda de poderes de iniciativa na âmbito da instrução e nos recursos jurisdicionais, onde pode dar parecer sobre o mérito do recurso;

c) Representa o Estado nas acções administrativas em que este seja parte;

d) Representa outros interessados (incapazes, incertos, ausentes, trabalhadores) nos casos expressamente previstos na lei.

Quanto ao Procurador-Geral da República, na qualidade de presidente da Procuradoria-Geral da República, reservam-se-lhe inúmeros poderes, entre outros, *dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público e emitir as directivas, ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos respectivos magistrados* (art. 12º nº 2 al. b) E.M.P.).

No exercício desta competência directiva da actividade do Ministério Público, o Procurador-Geral pode determinar a emissão de circulares (art. 9º nº 1 do Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República) ⁽²⁴⁾.

E, como contrapartida, nos termos do art. 76º E.M.P., estão os magistrados do Ministério Público subordinados aos de grau superior e obrigados a acatar as directivas ordens e instruções recebidas (sem prejuízo do disposto nos arts. 79º e 80º).

Neste âmbito, foi pela Circular nº 12/1979 que se instituiu a organização de processos administrativos, nos seguintes termos ⁽²⁵⁾:

Número: 12/1979

DATA: 79.05.11

(Lisboa: 1675 - Porto: 13/79 -Coimbra: 764 - Évora: 184)

Organização de processos administrativos. Instauração, tramitação e comunicações.

Para conhecimento e execução por parte dos Senhores Magistrados do Ministério Público desse Distrito Judicial, tenho a honra de, seguidamente transcrever, na parte útil, o acórdão do Conselho Superior do Ministério Público, de 8 do mês corrente, contendo directivas respeitantes à organização de processos administrativos:

a) O agente do Ministério Público que for solicitado para propor, contestar ou de qualquer modo acompanhar uma acção judicial, ou decidir nesse sentido, instaurará um processo administrativo destinado a recolher e a conservar os elementos indispensáveis a

²⁴ Regulamento Interno nº 1/2002, publicado no DR nº 50, II série, 28/02/2002.

²⁵ Disponível in www.pgr.pt

tomar posição quanto ao problema suscitado e a facilitar a orientação hierárquica que se torne necessária;

b) O processo é iniciado com o documento em que for suscitada ou decidida a intervenção do Ministério Público e logo registado em livro próprio;

c) A instauração do processo é dispensada, a menos que se trate de acções em que seja interessado o Estado ou outra pessoa colectiva pública, só em casos de manifestas simplicidade ou desnecessidade, ou quando o respectivo superior hierárquico o determinar tendo em consideração circunstâncias concretas;

d) Em um dos cinco dias subsequentes à instauração do processo, esta é comunicada ao imediato superior hierárquico, com suficiente identificação do processo e da sua finalidade, em ficha de modelo próprio;

e) Nos casos em que for interessado o Estado ou outra pessoa colectiva pública, a comunicação feita ao Procurador da República é por este transmitida, nos termos da alínea anterior, ao Procurador-Geral da República adjunto no distrito judicial respectivo;

f) Em um dos primeiros oito dias de cada trimestre, o magistrado que tiver organizado o processo administrativo enviará ao respectivo superior uma ficha de modelo próprio com indicação do destino dos processos findos no trimestre anterior e do estado dos pendentes;

g) Em um dos primeiros oito dias de cada semestre, o Procurador da República enviará ao Procurador-Geral da República adjunto no respectivo distrito judicial uma ficha, nos termos da alínea anterior, relativa aos processos que foram objecto da providência referida na alínea e);

h) O processo administrativo não está sujeito a formalidades especiais, devendo, porém, ser ordenado com simplicidade e em correspondência com as necessidades e exigências do caso concreto, designadamente a limitação de prazos para o Ministério Público actuar;

i) Realizadas as diligências tidas por necessárias, com a celeridade indispensável à sua ultimateção no mais curto prazo, o processo é remetido, para apreciação, com o despacho final e o projecto de peça processual que careça de ser elaborada, ao imediato superior hierárquico, salvo quando este tenha dispensado a remessa;

j) No caso da parte final da alínea anterior, será apenas enviada cópia do despacho final e da peça processual eventualmente elaborada;

l) O Procurador da República submeterá à apreciação do Procurador-Geral da República adjunto no respectivo distrito judicial, com o seu parecer, os processos

administrativos, que tenha recebido nos termos da alínea i), referentes a casos de excepcional gravidade, complexidade ou melindre ou que lhe suscitem dúvidas;

m) Quando da apreciação do processo pelo superior hierárquico resultem instruções que impliquem a reapreciação de elementos recolhidos ou a recolher, proceder-se-á conforme o disposto na alínea i), logo que o magistrado instrutor para tanto esteja habilitado.

Como é bom de ver, no cumprimento desta determinação hierárquica os magistrados do Ministério Público instauram, nos seus Serviços de Apoio, procedimentos destinados à recolha de elementos com vista à análise de questões que lhe são participadas e que podem conduzir à propositura de acções judiciais ou, ao invés, a arquivamentos.

No seu âmbito pode ser sempre reapreciada a decisão de arquivamento, quer por determinação do superior hierárquico quer do próprio titular.

E os despachos ali proferidos não têm limitação para o exercício da acção pública por parte do Ministério Público.

Todavia, apesar da sua designação ⁽²⁶⁾ tradicional de "processos administrativos", não constituem um processo administrativo gracioso ou judicial, nomeadamente para os efeitos que dispõe o direito processual administrativo, inexistindo qualquer equivalência entre eles ⁽²⁷⁾.

Efectivamente, nos termos do disposto no art. 1º C.P.A.:

1. Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução.

2. Entende-se por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo.

O procedimento administrativo comporta 4 fases: o arranque do procedimento, por iniciativa pública ou particular, a instrução, a audiência dos interessados e a decisão, que consubstancia um verdadeiro e pleno acto administrativo.

²⁶ Poder-se-ia ter optado por chamar-lhes, por exemplo, "procedimentos de acompanhamento", "*dossiers*" ou "*pastas*".

²⁷ Nem com os Inquéritos regulados no Cód. Proc. Penal, que aliás dispõe de normas específicas em matéria de publicidade (art. 86º ss).

Note-se que a audiência dos interessados é obrigatória ⁽²⁸⁾ antes da tomada da decisão final, conforme impõe o art. 100º do C.P.A., sob pena de invalidade.

E a decisão proferida naquele procedimento administrativo traduz *um acto jurídico unilateral com carácter decisório, praticado no exercício de uma actividade administrativa pública, destinado a produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta* ⁽²⁹⁾.

O procedimento administrativo termina com a decisão expressa ou, ainda, por outras cinco formas:

- a desistência do pedido e a renúncia dos interessados aos direitos ou interesses que pretendiam fazer valer no procedimento (art. 110º C.P.A.);

- a deserção dos interessados (art. 111º C.P.A.);

- a impossibilidade ou inutilidade superveniente do procedimento, decorrentes da impossibilidade física ou jurídica do respectivo objecto, ou da perda de utilidade do procedimento (art. 112º C.P.A.);

- a falta de pagamento de taxas ou despesas (arts. 11º nº 1 e 113º C.P.A.);

- uma omissão juridicamente relevante, ou seja o comportamento omissivo gerador de efeitos jurídicos decorrido que se mostre determinado prazo (90 dias, se outro não for especialmente fixado - arts. 9º nº 2, 108º nº 2, 109º nº 2 e 72º C.P. A.).

Ora, nos "processos administrativos" que correm termos nos Serviços do Ministério Público não é proferida qualquer decisão que possa ser imposta e produza efeitos na esfera jurídica de um terceiro por forma a que esta pessoa ou entidade veja alterada, em sentido favorável ou em sentido desfavorável, a sua situação jurídica perante a Administração Pública.

Menciona o Recorrente que, no âmbito do processo administrativo do Ministério Público, foi o mesmo notificado para dizer o que se lhe oferecia, concluindo daí que de um processo público se trata.

Mas assim não é.

Tal procedimento visa unicamente apurar se a Entidade Administrativa em causa entretanto terá revogado o acto administrativo ⁽³⁰⁾ cuja legalidade se pretende impugnar na

²⁸ Salvo os casos especiais previstos no art. 103º do C.P.A.

²⁹ João Caupers, *op. cit.* pág. 188.

³⁰ Dispõe o art. 138º do C.P.A.: "Os actos administrativos podem ser revogados por iniciativa dos órgãos competentes, ou a pedido dos interessados, mediante reclamação ou recurso hierárquico".

acção a propor pelo Ministério Público, por imposição legal, não consubstanciando qualquer efectivação do direito de defesa.

Obviamente se o acto administrativo se mostrar conforme às normas imperativas, desnecessário se torna instaurar uma acção judicial.

Diferente situação é a de exercer o seu direito de defesa, que obviamente será feito no âmbito da acção judicial, se chegar a ser proposta.

Concluindo, o *processo administrativo* do Ministério Público destina-se à compilação da recolha de elementos, controle de prazos e comunicações hierárquicas, matéria estritamente interna, com vista à eventual instauração de uma acção judicial.

Será no âmbito desta acção judicial que o requerido/réu terá acesso à prova apresentada e exercerá o direito de defesa/contraditório – *in casu* na acção especial nº 259/08 BEBJA.

Relembre-se aqui que, efectivamente, o art. 268º da C.R.P. – que reconhece o direito dos administrados à informação e ao acesso aos documentos e arquivos, abrangendo quer o direito à informação procedimental (nº 1) quer o direito à informação não procedimental (nº 2) - tem como pressuposto que se trata de informação e documentação elaborada, ou detida, pela Administração Pública e/ou por entidades que, ainda que se não considerem integradas na Administração Pública, os elaborem, ou detenham, no desenvolvimento de uma "actividade (ou função) materialmente administrativa".

Da mesma forma, e por consequência, também as normas constantes dos arts. 61º e ss. do C.P.A. e da Lei 46/2007, 24/08 (L.A.R.D.A.) têm, como campo subjectivo de aplicação, a Administração Pública ou entidades que, embora não se possam considerar integrantes da Administração Pública, desenvolvem actividade (ou função) materialmente administrativa; e têm, como campo objectivo de aplicação, informações ou documentos que relevem de uma actividade materialmente administrativa.

Em todos esses diplomas legais se refere que a matéria do *direito à informação e ao acesso procedimental diz respeito a "órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares", "bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas"*.

E quanto ao direito à informação e ao acesso não procedimental, de igual modo se estatui que *"regula o acesso e reutilização dos documentos administrativos"*, excluindo dos mesmos todos aqueles "cuja elaboração não releve da actividade administrativa".

A propósito destes últimos, documentos que não relevam da actividade administrativa, refere Sérgio Pratas ⁽³¹⁾:

"Alguns dos sujeitos passivos da L.A.R.D.A. exercem, para além de funções administrativas, funções de outra natureza. Ora, os suportes de informação produzidos ou recolhidos no exercício dessas funções (política, legislativa e jurisdicional) não são documentos administrativos".

No mesmo sentido, embora referindo-se à anterior L.A.D.A. (Lei 65/93, de 26/8), escrevia Raquel Carvalho ⁽³²⁾:

"Existe, inclusivamente, uma remissão para a lei que permitirá enquadrar no âmbito de aplicação deste diploma todo e qualquer documento detido ou originado em órgãos de "outras entidades" que exerçam "poderes de autoridade", isto é, que tenham competências administrativas.

(...) A definição do âmbito de aplicação subjectiva (passiva) deste diploma permite concluir que existem órgãos estaduais que não são abrangidos, desde logo pelas funções que desempenham. É o caso, por exemplo, dos órgãos jurisdicionais".

Finalmente, quanto à aplicação do C.P.A., opinam Mário Esteves de Oliveira (e outros)⁽³³⁾:

"É sabido, na verdade, que os outros órgãos ou poderes do Estado (como os políticos, os legislativos, os judiciais e os órgãos constitucionais auxiliares), desempenhando primordialmente funções não administrativas - e sendo, portanto, estruturados em função da sua outra vocação principal -, estão também incumbidos acessória ou secundariamente de tarefas administrativas (...).

São, obviamente, "órgãos do Estado não integrados na Administração Pública" os órgãos não administrativos das Regiões Autónomas, ou seja, a Assembleia Legislativa Regional e o respectivo Presidente (...) o Presidente da República, a Assembleia da República, o seu Presidente (...), os Tribunais (...), o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público (...).

³¹ In *Lei de Acesso e da Reutilização dos Documentos Administrativos (Anotada)*, Dislivro, 2008, anotação A) II. ao art. 3º, pág. 59.

³² In *Lei de Acesso aos Documentos da Administração (Anotada)*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000, anotação 4 ao art. 3º, págs. 23/24.

³³ In *C.P.A. Anotado*, 2ª edição, Almedina, 1997, anotações VI e VII ao art. 2º, págs. 69/71.

Temos ainda aqueles órgãos a que se chama "órgãos constitucionais auxiliares" (...): a Procuradoria-Geral da República (...)".

Pelos motivos aduzidos, o que parece ser determinante é o facto de a informação ou os documentos em causa relevarem, ou não, da "actividade (ou função) administrativa" de determinada entidade (englobada, ou não, na "Administração Pública").

Ora, quando o Ministério Público elabora e utiliza um dossier para propositura, contestação e/ou acompanhamento de uma acção judicial não o faz no prosseguimento de uma actividade materialmente administrativa, no exercício da função administrativa do Estado; essa actuação inclui-se na função jurisdicional prosseguida pelos Tribunais que o Ministério Público (constitucionalmente) integra.

É certo que determinados *órgãos* que compõem o Ministério Público (Procurador-Geral da República, Conselho Superior do Ministério Público) poderão exercer, em determinado momento, uma actividade materialmente administrativa, como é o caso em que actuam no uso das suas competências de gestão e disciplinares, relativamente aos magistrados do Ministério Público.

Mas não é, certamente, esta a situação que se verifica quando os magistrados preparam, contestam ou acompanham acções judiciais.

Tal actividade não releva do exercício da "actividade (ou função) administrativa", nem se insere no âmbito de um "procedimento administrativo" ou de um verdadeiro "processo administrativo", tal como definidos e regulados estes no C.P.A. (art. 1º nº 1 e 2).

Por isso, não tem razão o Município requerente quando apela para o art. 268º da C.R.P. ou para o art. 61º e ss. do C.P.A. ou quando afirma que o Ministério Público, nestas situações, "*desenvolve uma actividade materialmente administrativa, que se desenrola no desempenho de gestão pública e no âmbito de um procedimento público*".

*

Daquilo que exposto fica resulta que os processos administrativos do Ministério Público não revestem natureza pública nem estão sujeitos ao regime previsto pelos arts. 61º a 64º do C.P.A.

Motivo pelo qual a dita sentença recorrida não viola qualquer disposição legal, devendo ser mantida.

III - CONCLUSÕES

1. Apenas os actos ou omissões da "Administração", "Administração Pública", "Entidades Administrativas" ou dos "Órgãos da Administração Pública", ou ainda de entidades que, embora não se possam considerar integrantes da Administração Pública, desenvolvam actividade (ou função) materialmente administrativa que tenha, como campo objectivo de administração, informações ou documentos que relevem de uma actividade materialmente administrativa, poderão ser objecto de *Intimação* nos termos dos arts. 104º ss do C.P.T.A.

2. O Ministério Público não se integra em qualquer das categorias que compõem a "Administração Pública": pessoas colectivas e órgãos.

3. Integra "os Tribunais", nos termos do art. 219º da Lei Fundamental - a sua actividade inclui-se e participa na função jurisdicional (e não na função administrativa) do Estado.

4. Ao Procurador-Geral da República, na qualidade de presidente da Procuradoria-Geral da República, reservam-se-lhe inúmeros poderes, entre os quais o de *emitir as directivas, ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos respectivos magistrados* (art. 12º nº 2 al. b) E.M.P.).

5. No exercício desta competência directiva da actividade do Ministério Público, o Procurador-Geral pode determinar a emissão de circulares (art. 9º nº 1 do Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República).

6. Neste âmbito, foi pela Circular nº 12/1979 que se instituiu a organização de processos administrativos.

7. No cumprimento desta determinação hierárquica os magistrados do Ministério Público instauram, nos seus Serviços de Apoio, procedimentos destinados à recolha de elementos com vista à análise de questões que lhe são participadas e que podem conduzir à propositura de acções judiciais ou, ao invés, a arquivamentos.

8. Todavia, apesar da sua designação tradicional de "processos administrativos", não constituem um processo administrativo gracioso ou judicial, nomeadamente para os efeitos que dispõe o direito processual administrativo, inexistindo qualquer equivalência entre eles.

9. Nos "processos administrativos" que correm termos nos Serviços do Ministério Público não é proferida qualquer decisão que possa ser imposta e produza efeitos na esfera jurídica de um terceiro por forma a que esta pessoa ou entidade veja alterada, em sentido favorável ou em sentido desfavorável, a sua situação jurídica perante a Administração Pública.

10. Será no âmbito da acção judicial, uma vez proposta, que o requerido/réu terá acesso à prova apresentada e exercerá o direito de defesa/contraditório - *in casu* na acção especial nº 259/08 BEBJA.

11. Diga-se, aliás, que, em última análise, não se apresenta como decisivo o englobamento, ou não, de determinada entidade na "Administração Pública" ou a sua caracterização, ou não, como "órgão da Administração Pública".

12. O que é determinante é se a informação ou os documentos em causa relevam, ou não, da "actividade (ou função) administrativa" de determinada entidade (englobada, ou não, na "Administração Pública").

13. Parece-nos evidente que o Ministério Público, quando elabora e utiliza um dossier para propositura, contestação e/ou acompanhamento de uma acção judicial (dê-se-lhe o nome - eventualmente enganador - de "processo administrativo", ou qualquer outro nome), não o faz no prosseguimento de uma actividade materialmente administrativa, no exercício da função administrativa do Estado.

14. Ainda que se admita que genericamente a actividade do Ministério Público se desenrola no desempenho de "gestão pública" (nos mesmos termos em que se possa dizer que a função jurisdicional ou a função legislativa é "gestão pública") e, até, que se admita que se insere no âmbito de um "procedimento" (mas não num "procedimento administrativo público"), tal actividade não releva do exercício da "actividade (ou função) administrativa", nem se insere no âmbito de um "procedimento administrativo" ou de um verdadeiro "processo administrativo", tal como definidos e regulados estes no C.P .A. (art. 1º nº 1 e 2).

15. Deste modo, a sua actividade de preparação, contestação ou acompanhamento de acções judiciais, através da elaboração de "*processos administrativos*" ou de "*dossiers de acompanhamento*", inclui-se na função jurisdicional prosseguida pelos Tribunais, que o Ministério Público (constitucionalmente) integra.

16. Estes *processos* não revestem, pois, natureza pública, não estão sujeitos ao regime previsto pelos arts. 61º a 64º do C.P .A., 167º do C.P.C., nem àquele que a L.A.R.D.A institui (nomeadamente no art. 4º).

17. Razões pelas quais a douda sentença recorrida não viola qualquer disposição legal, devendo ser mantida.

Porém, Vª Exas apreciarão e farão, como sempre, Justiça

A Procuradora da República - *Carolina Durão*

Breve comentário

As presentes contra-alegações foram apresentadas pelo M^ºP^º no recurso jurisdicional interposto pelo "Município de Ourique" da sentença proferida, em 3/12/2008, no TAF de Beja, que indeferira a intimação judicial requerida pelo citado Município - ao abrigo dos arts. 104^º a 108^º do CPTA - pedindo a consulta do "processo administrativo" do M^ºP^º, por este elaborado e utilizado para preparação (recolha de informações e de outros elementos) e posterior acompanhamento de acção judicial proposta contra aquele Município (concretamente, a acção administrativa especial n^º 259/08.5BERJA, proposta pelo M^ºP^º contra o Município de Ourique).

Na sequência do requerimento inicial, o M^ºP^º apresentou resposta, contestando tal pretensão intimatória e, na linha da posição assumida pelo M^ºP^º, a sentença absolvera o M^ºP^º, adiantando, além do mais, que uma eventual decisão de deferimento levaria a ter de reconhecer-se, também, o direito de acesso ao "dossier" do advogado.

O Município não se conformou com esta sentença do TAF de Beja, que lhe negou o direito de acesso ao "processo administrativo" do M^ºP^º, e interpôs recurso jurisdicional ("per saltum", por estar apenas em causa matéria de direito, cfr. art. 151^º do CPTA) para o STA.

Alegou o Município, entre o mais, que a sentença recorrida errara ao comparar o "processo administrativo" do M^ºP^º ao "dossier" do advogado - atentas as naturezas pública daquele e privada deste (argumentou, até, que o M^ºP^º, no âmbito de tal processo administrativo, em momento anterior à propositura da acção judicial, havia notificado o Município para responder, querendo, a determinados pontos da questão, urbanística, que estava em causa) - e ao não reconhecer e declarar o direito de acesso que a lei determina relativamente a todos os documentos e processos administrativos.

Como se vê, trata-se de uma questão interessante que, mais tarde ou mais cedo, haveria de ser formalmente colocada aos tribunais: independentemente dos contornos concretos deste caso em particular (requerimento, por parte de um Município demandado pelo M^ºP^º, para consulta do correspondente "processo administrativo" por este utilizado), colocava-se a questão genérica de saber se o acesso a um "processo administrativo" do M^ºP^º está, ou não, incluído no direito de acesso dos particulares aos documentos e procedimentos

elaborados e detidos pelas entidades públicas, em decorrência do princípio constitucional da "administração aberta".

As presentes contra-alegações respondem de forma acertada a esta questão e, por isso, o STA viria a pronunciar-se no mesmo sentido, por [Acórdão de 25/2/2009 \(1ª Subsecção de Contencioso Administrativo, nº 0132/09\)](#), assim negando provimento ao recurso jurisdicional e confirmando a sentença absolutória do TAF de Beja, deliberando que: «*Os "processos administrativos" organizados, por determinação da hierarquia, por um Magistrado do MºPº com vista à instauração e/ou acompanhamento de acções no tribunal, não são os processos administrativos contemplados no nº 2 do art. 1º do CPA, não podendo ser objecto do pedido de intimação previsto no art. 104º do CPTA*».

Em resumo, pode concluir-se que:

- não obstante a designação propiciadora de equívocos ("*processo administrativo*"), a actividade de recolha de elementos, por parte do Ministério Público, para, em processo interno, acompanhar acções judiciais (nomeadamente, para preparar a sua propositura ou a sua contestação) não releva da "função administrativa", mas sim da "função jurisdicional", em que o MºPº participa, ao estar constitucionalmente integrado no órgão de soberania "Tribunais"- cfr. art. 219º do Capítulo IV do Título V da Parte III da CRP;

- consequentemente, não se tratando de verdadeiros "processos administrativos", na acepção do art. 1º nº 2 do CPA - como expressamente reconheceu o Acórdão do STA -, não lhes é aplicável o direito de acesso aos processo administrativos (o chamado "*acesso procedimental*") tal como reconhecido e regulado nos art. 268º nº 1 da CRP e 61º a 64º do CPA;

- e também lhes não é aplicável o direito de acesso documental (o chamado "*acesso não procedimental*") tal como reconhecido e regulado nos arts. 268º nº 2 da CRP e 65º do CPA e na Lei 46/2007, de 24/8 (Lei do Acesso e da Reutilização dos Documentos Administrativos, "LARDA"), pois que «*não se consideram "documentos administrativos", para efeitos do presente diploma: (...) os documentos cuja elaboração não releve da actividade administrativa {...}*»(art. 3º nº 2 b) da "LARDA");

- não se tratando, também, de "processos judiciais" (como expressamente reconheceu o Acórdão do STA), não lhes é aplicável o disposto no art. 167º do CPC (aliás, se fosse - que não é -, o seu acesso não passaria pela intimação prevista nos arts. 104º e segs. do CPTA, sendo, então, regulado pelas atinentes disposições processuais civis, "ex vi" do art. 1º do CPTA).

Tanto quanto é do nosso conhecimento, terá sido a primeira vez que os tribunais se pronunciam sobre esta questão (apenas encontrámos, dedicado ao tema, um despacho de indeferimento de acesso a um "processo administrativo", exarado, na sequência de uma reclamação hierárquica, na Procuradoria dos Tribunais Cíveis de Lisboa).

Afigura-se-nos, pois, muito útil a sua divulgação, considerando o largo âmbito de instauração, organização e utilização de "processos administrativos" por parte de Magistrados do M^ºP^º, em actividade ainda hoje regulada pela Circular da PGR n^º 12/1979, de 11/5/79.

Resta lembrar que em 1979 ainda não vigorava o CPA (entrado em vigor em 1992) nem as normas, constitucionais e infra-constitucionais, que actualmente impõem a publicidade dos documentos e dos processos administrativos (vigorava, apenas, a norma correspondente ao n^º 1 do actual art. 268^º da CRP, então art. 269^º), pelo que é hoje que se torna mais equívoca e enganadora a utilização do termo "processo administrativo" para designar o processo interno de preparação ou acompanhamento, pelo M^ºP^º, de processo judicial, além de mais se tornar patente a incongruência desta designação, tendo em conta que tais "processos internos" são elaborados e utilizados no exercício da "função jurisdicional", em que o M^ºP^º (constitucionalmente) participa, e não no exercício da "função administrativa".

Adriano Cunha

Procurador-Geral Adjunto

* Proc. n^º 391/08.58EJBA

O CONTEÚDO OBRIGATÓRIO MÍNIMO DOS ESTATUTOS DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS: SENTIDOS E MOTIVAÇÕES DA REFORMA DE 2009

Publicado em

Estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida, Vol. III, pp. 517 e segs., Almedina, Coimbra, 2011

MARGARIDA LAMY PIMENTA *

Introdução

O conteúdo do princípio da liberdade sindical tem sido objecto de reflexão e debate por parte da doutrina e da jurisprudência, sobretudo, da jurisprudência constitucional. A par de uma dimensão *individual*, a liberdade sindical apresenta uma vertente colectiva e esta integra três campos da actuação dos sindicatos: a *liberdade de organização e regulamentação interna*, o *direito de exercício da actividade sindical na empresa* e a *autonomia e autotutela colectivas* ¹. É este último campo de actuação que se manifesta na elaboração dos estatutos, bem como na elaboração de regulamentos internos e na independência da gestão face a qualquer tutela externa ².

A *liberdade de organização e regulamentação interna* tem assento constitucional [artigo 55.º, n.º 2, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP)], mas pode encontrar limites. No nosso sistema, estes resultam, sobretudo, das exigências impostas pelos *princípios da organização e da gestão democráticas* - corolários do princípio democrático -, também eles previstos na Constituição (artigo 55.º, n.º 3) ³.

É certo que as regras impostas pela necessidade de garantir o princípio democrático não têm, necessariamente, de colidir com o princípio da autonomia sindical. Na realidade, «elas apresentam-se como legítimos (e até forçosos) desenvolvimentos da concepção

* Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

¹ Cfr. ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 13.ª edição, Coimbra, 2006, p. 681.

² *Idem*, pp. 681-685.

³ A nível infraconstitucional, o princípio da organização e gestão democráticas constava já do artigo 17.º da LS e do artigo 478.º do Código de 2003 e consta hoje do segundo segmento do artigo 445.º do CT: «as associações sindicais (...) elegem livre e democraticamente os titulares dos corpos sociais e organizam democraticamente a sua gestão e actividade». O princípio é desenvolvido no artigo 451.º (princípios da organização e da gestão democráticas).

constitucional do sindicato, enquanto elemento do sistema das instituições democráticas»⁴. Não obstante, não deixa de se observar que, na prática, o princípio democrático tem condicionado consideravelmente a autonomia sindical, desde logo, porque, em boa medida, é a necessidade de conciliar a liberdade sindical com o princípio democrático que tem servido de justificação para a ingerência do legislador ordinário na disciplina das associações sindicais. Esta problemática da tensão entre a *liberdade sindical* e o *princípio democrático* relaciona-se com uma outra relação tênse, que é aquela que se estabelece entre a *liberdade sindical colectiva* e a *liberdade sindical individual*. O alcance desta outra relação é essencial, até porque o sentido da «orientação adoptada pelo legislador face ao fenómeno sindical» difere, consoante as prioridades que ele der à vertente individual ou colectiva da liberdade sindical. Assim:

- «se a prioridade for a liberdade individual, ele procurará garantir que as opções sindicais de cada trabalhador sejam imunes a condicionamentos de ordem económica, social ou psicológica - desinteressando-se da consistência e da estabilidade das organizações;
- se, ao invés, o legislador atribuir a prevalência à necessidade social de organizações de trabalhadores sólidas e estáveis, então desvalorizará as opções individuais e admitirá que elas sejam limitadas ou condicionadas⁵».

Entre 1975 e 2009, a principal preocupação que se reflectiu no ordenamento jurídico português foi, claramente, a da garantia da liberdade sindical individual, do que resultou, por um lado, a excessiva ingerência do legislador ordinário no condicionamento da autonomia estatutária e regulamentar dos sindicatos e, por outro lado, o afastamento da disciplina das associações sindicais em relação ao regime jurídico das associações civis⁶.

A observação da evolução legislativa permite-nos afirmar que, entre nós, neste domínio, tem mudado mais a *técnica*⁷ do que a *táctica* legislativa, sendo possível identificar

⁴ Cfr. MONTEIRO FERNANDES (2006), p. 681.

⁵ *Idem*, p. 677. As chamadas *cláusulas de garantia salarial* apenas se compaginam com esta segunda orientação.

⁶ Isto porque, como é evidente, estando no CC o regime jurídico de aplicação subsidiária, quanto mais aspectos sejam regulados no regime especial, menor é o número de matérias que o CC é chamado a regular.

⁷ MENEZES CORDEIRO não poupou críticas à técnica legislativa que presidiu à elaboração da LS, nomeadamente, pela dispersão das matérias relacionadas com a organização e o funcionamento, opinião

três orientações que marcaram os dois primeiros diplomas [a Lei Sindical (LS) e Código do Trabalho (CT) de 2003] e o sentido de inflexão que caracterizou o Código de 2009:

- 1.^a - em primeiro lugar, optou-se por estabelecer um regime jurídico especial, autonomizado do regime das associações civis, no quadro do qual é indicado o conteúdo obrigatório mínimo dos estatutos destas associações, adiantando, para o efeito, elencos de matérias particularmente extensos [artigo 14.º da LS e artigo 485.º do CT de 2003], os quais só em 2009 foram consideravelmente reduzidos [artigo 450.º do CT de 2009];
- 2.^a - em segundo lugar, nas duas primeiras soluções legislativas esse regime jurídico especial é marcado pelo significativo peso relativo das normas injuntivas, opção que, apesar de ver a sua justificação fundada na preocupação de garantir o respeito dos direitos fundamentais- *maxime*, algumas dimensões da liberdade sindical e a sua articulação com o princípio democrático [sobretudo no artigo 17.º da LS e artigo 486.º do CT de 2003] -, resultou no condicionamento da autonomia estatutária e regulamentar dos sindicatos, em termos que só seriam atenuados em 2009 [artigo 451.º do CT de 2009];
- 3.^a - por último, observa-se a permanência, nos sucessivos diplomas, de uma disposição sobre a aplicação subsidiária do Regime Geral do Direito de Associação (RGDA), da qual vem a resultar a aplicação dos artigos 157.º e seguintes do Código Civil (CC) [artigo 46.º da LS; artigo 482.º do CT de 2003 e artigo 441.º do CT de 2009].

Centrar-nos-emos na questão enunciada em primeiro lugar – as matérias do conteúdo obrigatório mínimo dos estatutos das associações sindicais -, pretendendo, por um lado, demonstrar que a recente reforma legislativa traduziu, efectivamente, um marco de ruptura com a orientação que vinha sendo seguida nas opções legislativas anteriores, em termos que aproximaram o ordenamento jurídico português das soluções adoptadas no Direito espanhol; e, por outro lado, explicar qual foi o quadro de motivações do legislador nacional para uma tal mudança de orientação. Este último objectivo não prescinde da alusão a alguns aspectos relacionados com o controlo de legalidade dos estatutos das associações sindicais - matéria que também foi objecto de alterações de relevo na recente reforma -, do mesmo modo que

que não podemos deixar de subscrever. Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1999, p. 462.

não dispensa algumas considerações sobre o direito de tendência - cuja formulação constitucional foi alterada logo na primeira revisão da Constituição (1982), em termos que obrigaram as associações sindicais a proceder a reajustamentos nos estatutos em vigor.

1. A articulação do princípio da organização e gestão democráticas com o princípio da liberdade de organização e regulamentação interna

A doutrina tem sustentado que do princípio da *liberdade de organização e regulamentação interna* dos sindicatos, enquanto corolário do princípio da autonomia sindical, deverá decorrer o carácter minimalista da intervenção do Estado na regulação destas matérias. Tanto quanto possível, os sindicatos devem gozar de liberdade, autonomia e independência, sem o que é asfixiada a dimensão colectiva da liberdade sindical⁸. No entanto, tem sido defendida a ideia de que se justifica alguma ingerência do legislador, de modo a garantir «uma normação mínima, geral e abstracta, destinada a acautelar a legalidade democrática, se bem que subtraída a juízos discricionários da Administração»⁹.

As opiniões sobre os níveis de ingerência autorizados já não são uniformes. Sendo a própria exigência de organização e gestão democráticas uma decorrência da liberdade sindical numa sua concepção em sentido amplo, a controvérsia subjacente a este debate radica na dificuldade em encontrar um ponto de equilíbrio ideal, no qual seja possível conciliar a liberdade sindical em todas as suas vertentes e, desde logo, nas suas dimensões individual e colectiva. É que as questões que se colocam a propósito da natureza dicotómica da liberdade sindical se articulam com a relação de tensão entre os dois princípios constitucionais: de um lado, os princípios da liberdade de organização e gestão democráticas, expressão da liberdade

⁸ Cfr. VASCO DA GAMA LOBO XAVIER e BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, «Inaplicabilidade do Código Civil às Associações Sindicais», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Julho-Setembro, ano XXX (III da 2.ª série), n.º 3, Coimbra. 1988, p. 285 e ss. (p. 310).

⁹ Neste sentido, veja-se a doutrina explanada e a síntese da jurisprudência constitucional citada no Acórdão do TC n.º 298/90, de 13 de Novembro [DR, 2.ª série, de 15 de Março de 1991], no qual não deixa de se referir que «as «formas particularmente desenvolvidas de irrestricção e independência» enfatizadas por alguns autores [referem-se VASCO DA GAMA e BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER], não podem ser levadas tão longe». Mas, no mesmo Acórdão, citando-se um outro aresto do Tribunal (o Acórdão n.º 455/87), acabaria por se afirmar que «ao legislador ordinário é, em princípio, vedada a possibilidade de editar regras imperativas sobre a organização dos sindicatos - *maxime*, impondo-lhes estatutos-padrão -, mas deve-se-lhe reconhecer legitimidade para uma normação imperativa concretizadora do princípio da gestão democrática a que deve obedecer a organização dos sindicatos e a correspondente gestão».

sindical colectiva; de outro, o princípio democrático, que manda atender aos interesses e relevar as vontades individuais e minoritárias. Muitos têm defendido que «na dicotomia autonomia/democracia, o nosso legislador opta decididamente por esta última»¹⁰. Tal significa que, tendo em conta a articulação que mencionámos anteriormente, também na dicotomia entre liberdade sindical colectiva e liberdade sindical individual, o nosso legislador tem optado por esta última? Entendemos que sim.

As opções legislativas seguem, neste ponto, orientações ideológicas, mas assentam igualmente em justificações histórico-políticas e, neste quadro de motivações, há que afirmar que da experiência corporativa não pode retirar-se outra lição que não a de que é necessário reservar algum espaço de tutela à dimensão individual da liberdade sindical, cujos mecanismos de garantia se concretizam, em boa parte, pela salvaguarda de aspectos ligados ao princípio democrático. Este princípio supõe a efectiva participação dos associados na vida sindical, mas também a consideração das minorias, nomeadamente, através da definição de regras sobre quórum, sobre formas de votação, de normas sobre as convocações para as assembleias e a publicidade dos actos e supõe, evidentemente, o reconhecimento e a efectiva participação de tendências.

A grande dificuldade será, naturalmente, a de lograr garantir o efectivo exercício dos direitos dos associados e dos grupos minoritários sem retirar aos sindicatos o seu espaço próprio de actuação enquanto ente colectivo: assegurar a liberdade sindical individual sem asfixiar a liberdade sindical colectiva. Entre uma visão puramente *institucionalista* ou *colectivista*, capaz de obliterar os interesses individuais na protecção da tutela da liberdade sindical colectiva, e uma visão marcadamente *liberal*, centrada na salvaguarda dos direitos individuais em termos que comprometam a esfera jurídica dos próprios sindicatos e a sua autonomia colectiva, há que encontrar um ponto de equilíbrio e harmonização, uma lógica de *laissez-faire* sindical, que encontra paralelo em alguma doutrina estrangeira¹¹. Mas este deverá ser, afinal, o que a própria Constituição pretendeu fixar. À lei ordinária caberá, pois,

¹⁰ Cfr. EDUARDO COSTA, «Autonomia e Democracia Sindical», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Abril-Setembro, ano XXXX (XIII da 2.ª série), n.ºs 2 e 3, Coimbra, 1999, p. 133 e ss. (p. 146).

¹¹ O conceito de «collective *laissez-faire*», avançado por Otto Kahn-Freund, traduz a ideia de que a lei (e o Estado) deve abster-se de interferir nestes domínios, deixando a negociação colectiva e os seus actores regularem os seus interesses livremente, solução que, segundo o autor, é imprescindível para a realização da justiça e da estabilidade das relações de trabalho. Cfr. RUTH DUKES, «Otto Kahn-Freund and Collective Laissez-Faire: An Edifice without a Keystone?», in *Modern Law Review*, vol. 72, Issue 2, Oxford, 2009, p. 220 e ss.

alinhar-se com um quadro de equilíbrios que lhe é superiormente imposto pela Lei Fundamental.

Todavia, em Portugal, não tem sido essa a tendência das orientações legislativas. Numa solução que é diametralmente oposta à de algumas experiências estrangeiras, onde a tutela da liberdade sindical se esgota na respectiva definição, em termos minimalistas, na própria Constituição¹², o legislador nacional, ao estabelecer a disciplina jurídica das associações sindicais, optou por desenvolver um quadro normativo detalhado, o que fez tanto na Lei Fundamental como ao nível da legislação ordinária. Esta tónica *garantista*¹³ tem estado na origem de problemas de dois tipos: problemas de conflito entre diferentes princípios fundamentais e problemas de colisão de normas de nível inferior com a CRP. Acresce que, invariavelmente, a apreciação das questões de inconstitucionalidade das normas (problemas do segundo tipo) tem desembocado em discussões sobre conflitos entre princípios constitucionais (problemas do primeiro tipo).

Neste último plano, a opinião dominante tem sido a de que o princípio democrático - que é, afinal, um dos sustentáculos do próprio sindicalismo, sendo dele indissociável -, actua (algo paradoxalmente) como elemento de limitação da autonomia sindical, ou seja: os *princípios da organização e gestão democráticas dos sindicatos* actuam como limitadores do *princípio da liberdade de organização e regulamentação interna dos sindicatos*.

¹² Veja-se a experiência italiana, onde o artigo 39.º da Constituição nunca foi objecto de regulação pelo legislador ordinário: apesar de algumas iniciativas parlamentares, nunca foi aprovado o regime jurídico das associações sindicais, por se entender que a desregulação é a melhor forma de garantir a autonomia da organização perante os poderes públicos. Daqui resulta que, em Itália, as associações sindicais não têm personalidade jurídica, são meras associações de facto, mas a sua *informalidade* jurídica não prejudicou a *institucionalização* dos sindicatos nem a sua participação activa nos processos de concertação social que ali tiveram lugar nos anos '90. Cfr. MARINO REGINI e IDA REGALIA, «The prospects for Italian trade unions in a fase of concertation», in JEREMY WADDINGTON; REINER HOFFMANN (eds.), *Trade Unions in Europe: facing challenges and searching for solutions*, ETUI, Bruxelas, 2000, p. 365 e ss. (p. 372 e ss.). Sobre as questões levantadas pelo artigo 39.º da Constituição italiana, cfr. GIOVANNI CAZZETTA, «Scienza Giuridica e Trasformazione Sociali», in *Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, 8.º vol., Milão, 2007, p. 388 e ss.

¹³ A esta solução não são alheias as razões de ordem histórico-política. A LS «preocupou-se em discriminar longamente o conteúdo dos estatutos dos sindicatos, indo bem mais longe do que o exigido pela lei geral para os estatutos das associações- artigo 167.º do CC. Tal pormenor explica-se pelo ambiente de confrontação registado aquando da aprovação da LS (...) e que a levou a tomar o maior número possível de precauções regularizadoras». Cfr. MENEZES CORDEIRO (1999), p. 449.

Sobre esta questão, há que sublinhar que o princípio da organização e gestão democráticas «constitui uma irradiação do princípio democrático geral da CRP, que não se restringe à organização do poder político e às entidades públicas, antes se torna um princípio estruturante de todas as organizações colectivas especialmente daquelas, como os sindicatos, que assumem uma função constitucional relevante»¹⁴.

A jurisprudência constitucional tem defendido que a liberdade sindical só pode ser restringida pelo legislador ordinário nos casos expressamente previstos na Constituição e que, em tais casos, haveria que observar o *princípio da proporcionalidade*: inserindo-se a *liberdade de organização e regulamentação interna dos sindicatos* no catálogo dos direitos, liberdades e garantias, qualquer juízo susceptível de implicar a sua limitação ou compressão deveria confinar-se à medida do estritamente necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (n.º 2 do artigo 18.º) e assegurar que as limitações não atingissem o *conteúdo essencial* da liberdade sindical (n.º 3 do artigo 18.º)¹⁵. Tal entendimento levou o Tribunal Constitucional (TC) a pronunciar-se no sentido da inconstitucionalidade de diversas normas do diploma de 1975.

2. O excesso de regulação sobre o conteúdo mínimo obrigatório dos estatutos dos sindicatos e sobre a organização e a gestão democráticas

A definição do conteúdo mínimo obrigatório¹⁶ dos estatutos das associações sindicais sofreu importantes alterações na recente reforma legislativa, em termos que nos permitem falar de uma ruptura com a orientação que vinha sendo seguida desde 1975. Esta matéria,

¹⁴ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, 2007, p. 735. Estes autores defendem mesmo, por exemplo, a possibilidade do recurso ao referendo, no âmbito dos sindicatos, desde que previsto na lei ou nos estatutos: *idem*, p. 736.

¹⁵ Cfr., por todos, o Acórdão do TC n.º 449/91, de 28 de Novembro, disponível no URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910449.html>. Não obstante, resultaria desse Acórdão a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de duas normas da LS, por se entender que elas restringiam de modo inaceitável a liberdade de organização e regulamentação interna dos sindicatos, violando, por isso, a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 55.º da Lei Fundamental (onde se estabelece a «liberdade de constituição de associações a todos os níveis») e o n.º 2 do artigo 18.º (princípio da proporcionalidade na restrição de direitos fundamentais).

¹⁶ Esta expressão é utilizada por MANUEL ALONSO OLEA e M. EMILIA CASAS BAAMONDE, a propósito de um preceito correspondente na lei espanhola (artigo 1.º, 2, da L.O.L.S.): *Derecho dei Trabajo*, 19.ª edição revista, Civitas, Madrid, 2001, p. 609. Entre nós, MENEZES CORDEIRO utiliza a expressão «conteúdo necessário» dos estatutos: *Tratado de Direito Civil Português*, vol. I, 2.ª edição, Coimbra, 2007, p. 625.

inicialmente regulada no artigo 14.º da LS¹⁷, passou a constar do artigo 485.º do CT de 2003¹⁸ e figura actualmente no artigo 450.º do novo Código¹⁹.

O primeiro CT manteve, no essencial, o elenco de matéria que, nos termos da LS deveriam figurar obrigatoriamente nos estatutos dos sindicatos, *inclusive*, as matérias que constavam das alíneas *c*) e *h*) (esta última, na parte em que se refere à liquidação e destino do património das associações sindicais) do artigo 14.º da LS, que haviam sido julgadas inconstitucionais pelo TC, no Acórdão n.º 39/91, de 14 de Fevereiro²⁰, com o fundamento de que violavam o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 55.º da CRP²¹ (direito das associações sindicais à *auto-organização*, à *auto-regulamentação* e ao *autogoverno*)²². Segundo o TC, afigurava-se excessiva a exigência de o regime disciplinar ter de ser vertido, na sua totalidade, nos estatutos [alínea *c*) do artigo 14.º] e desnecessária a exigência de neles se regular a extinção, dissolução e conseqüente liquidação e destino do respectivo património [alínea *h*) do mesmo preceito].

Um dos problemas que deveriam colocar-se a propósito do artigo 14.º era o da sua articulação com o artigo 17.º da mesma LS, uma vez que se constata que muitas das matérias

¹⁷ Recorde-se que, logo depois da Revolução de 1974, é consagrada a liberdade de associação (Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de Novembro) e, em 1975, é publicada a LS (Decreto-Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril), com o regime jurídico especial das associações sindicais, diploma que, apesar de diversas alterações, se manteria até à entrada em vigor do CT de 2003. A principal alteração produzida na LS foi a eliminação do sistema de unicidade sindical (Decreto-Lei n.º 773/76, de 27 de Outubro), na sequência da entrada em vigor da CRP, que consagrava o princípio do pluralismo sindical.

¹⁸ Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto.

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.

²⁰ Veja-se o texto deste acórdão no URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910039.html>.

²¹ Artigo 56.º, antes da revisão constitucional de 1989, e artigo 57.º, na versão inicial.

²² Note-se que também a norma do n.º 6 do artigo 17.º foi *judgada* inconstitucional (em sede de fiscalização concreta) pelo Acórdão n.º 393/87, de 28 de Junho [publicado *in DR*, 2.ª série, de 18 de Dezembro de 1987] e mantida na alínea *e*) do artigo 486.º; e a do n.º 8 do artigo 17.º, não *judgada* inconstitucional pelo Acórdão n.º 89/87 mas *judgada* inconstitucional pelos Acórdãos n.ºs 425/89, de 15 de Junho, 298/90, de 13 de Novembro, e 445/91, de 26 de Novembro [os dois primeiros estão publicados, respectivamente, *in DR*, 2.ª série, de 15 de Setembro de 1989, e *DR*, 2.ª série, de 15 de Março de 1991, e o terceiro encontra-se disponível no URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/Acordaos/19910445.html>], foi mantida na alínea *i*) do artigo 486.º Já as normas *declaradas* inconstitucionais (com força obrigatória geral) foram, evidentemente, expurgadas no novo elenco: foi o caso do segmento final do n.º 4 do artigo 16.º (Acórdão n.º 437/2000) e do n.º 3 do artigo 17.º (cfr. o Acórdão n.º 449/91, de 28 de Novembro, disponível no URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910449.html>).

que o primeiro preceito mandava colocar nos estatutos eram reguladas pelo segundo (e por outros preceitos da LS) em termos imperativos. As normas do artigo 14.º apresentavam uma dupla natureza: eram *normas impositivas de deveres* e normas sobre a forma da regulação - sendo, neste último sentido, *normas indicativas das matérias de reserva estatutária*. Acresce que muitas dessas matérias previstas no artigo 14.º se encontravam reguladas, pelo menos no essencial, em normas injuntivas, nomeadamente, nas que figuravam no artigo 17.º.

Pois bem: se defendermos o carácter supletivo das normas do artigo 17.º, a única interpretação que poderemos defender é a de que as normas do artigo 14.º apenas tinham a natureza indicada em segundo lugar, *i.e.*, tinham a função de indicar as matérias de reserva estatutária, mas não eram normas impositivas de deveres. Neste sentido, seria insustentável a ideia de que o artigo 14.º dispunha sobre o conteúdo *obrigatório mínimo* dos estatutos. O mesmo é dizer que, na prática, o artigo 14.º não apontava as matérias que as associações tinham de, *obrigatoriamente*, regular nos estatutos; informava apenas que, *querendo regular tais matérias*, as associações deveriam fazê-lo nos estatutos (e não, por exemplo, em regulamentos internos). Assim, a qualificação das normas do artigo 17.º como normas supletivas permitiria sustentar a sua harmonização com as regras do artigo 14.º²³.

Se, inversamente, entendermos que as normas do artigo 17.º tinham o carácter de *normas injuntivas*, o seu sentido torna-se incompreensível, se conjugado com os comandos do artigo 14.º Da reflexão que antecede resulta que, enquanto normas *impositivas de deveres*, aquelas normas (do artigo 14.º) ordenavam, afinal, a *transposição para os estatutos de aspectos regulados pela lei em termos imperativos* (*maxime*, no artigo 17.º). Assim sendo, as normas do artigo 14.º criavam deveres esvaziados de sentido útil. Qual é, afinal, o interesse em regular nos estatutos o que já a lei dispunha em termos imperativos? Parece-nos que nenhum interesse haverá. De tudo isto resultava, afinal, o carácter incongruente do sistema.

²³ Nesse sentido, escreveu MÁRIO DE BRITO, na declaração de voto junta ao Acórdão do TC n.º 39/91: «(...) tenho sustentado a inconstitucionalidade de algumas normas do Decreto-Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril, no entendimento, que lhes tem sido dado, de normas imperativas. (...) Só nessa interpretação, isto é, enquanto normas imperativas, serão, portanto, inconstitucionais as normas aqui em causa, já que, quer o «regime disciplinar», quer a «extinção, dissolução e conseqüente liquidação e destino do respectivo património» [alínea c) e h) do artigo 14.º do citado Decreto-Lei], fazem parte dos estatutos das associações sindicais, cuja elaboração só a elas compete». Noutra declaração de voto, junta ao Acórdão n.º 89/87, MÁRIO DE BRITO havia qualificado as normas dos n.ºs 8, 9 e 11 do artigo 17.º como supletivas [vejam-se os lugares de publicação na nota anterior].

Chegados à conclusão de que muitas das normas do artigo 14.º obrigavam as associações a transcrever nos estatutos regras legais injuntivas, há que dizer que a sua validade (e, evidentemente, a exigência do seu cumprimento) poderia ser questionada. O TC parece ter aflorado a questão no Acórdão n.º 39/91, de 14 de Fevereiro, ao julgar inconstitucionais as normas das alíneas *c)* e *h)* do artigo 14.º da LS. A verdade é que, nessa oportunidade, o TC não deixou de registar:

a propósito da alínea *c)*, que as regras básicas atinentes a qualquer processo disciplinar próprio de uma organização democraticamente estruturada constavam já da lei, em termos imperativos (artigo 18.º da LS);

a propósito da alínea *h)*, que já existia uma norma a proibir a distribuição dos bens pelos associados em caso de dissolução (artigo 19.º da mesma Lei).

Ou seja: observou que estes dois preceitos regulavam já, em termos injuntivos, alguns dos aspectos que as normas colocadas em crise naquele processo mandavam inserir nos estatutos. Assim, embora como argumento meramente circunstancial, o TC denunciava os problemas que aqui deixámos enunciados sobre o carácter incongruente do sistema.

De qualquer modo, em 2003, tanto se mantiveram, no essencial, as matérias elencadas no artigo 14.º (incluindo aquelas normas julgadas inconstitucionais) como as exigências previstas no artigo 17.º.

No fundo, é possível sintetizar do seguinte modo as alterações produzidas em 2003:

- a. por um lado, o abandono do teor da alínea *f)* do artigo 14.º da LS, *i.e.*, a exigência de se prever, nos estatutos, «a criação e o funcionamento de secções ou delegações ou outros sistemas de organização descentralizada»;
- b. por outro lado, o aparecimento da figura do direito de tendência e a obrigatoriedade de regular o seu exercício;
- c. e, ainda, a introdução de novas exigências no que respeita à estrutura orgânica.

A alínea *f)* do artigo 14.º da LS consubstanciava uma *injunção condicional*: ela só se impunha nos casos em que as associações pretendessem criar os ditos *sistemas de organização descentralizada*. Era, sobretudo, uma regra de reserva estatutária, embora impusesse, também, um dever de regulação (nos estatutos), quando se pretendesse criar uma tal estrutura.

Sobre os dois aspectos inovatórios, a problemática da regulação do direito de tendência e as novas exigências no que respeita à estrutura orgânica, há que tecer algumas

considerações. Com efeito, a regulação do exercício do direito de tendência, que não era matéria de regulação obrigatória nos estatutos no domínio da LS, passou a ser exigida pelo CT de 2003. Ao nível da CRP, o direito de tendência já estava previsto no n.º 5 do artigo 57.º da versão inicial, tendo sido deslocado para a alínea e), aditada ao elenco do n.º 2 do artigo 56.º [anterior artigo 57.º; actual artigo 55.º] logo na primeira revisão constitucional. Desenvolveremos este aspecto mais adiante. Por ora, deixamos apenas a nota de que a revisão constitucional não se limitou a optar por uma diferente inserção sistemática: na versão primitiva, o direito era «garantido (...) *nos casos e nas formas em que*» tal direito fosse «estatutariamente estabelecido»; nas versões posteriores, o direito passou a ser garantido «*nas formas que os respectivos estatutos*» determinem, alteração que, como veremos, não é puramente formal²⁴.

No que respeita à estrutura orgânica das associações, a LS apenas exigia que os estatutos indicassem «a composição, a forma de eleição e o funcionamento da assembleia geral e dos corpos gerentes»; o CT passou a exigir a presença de um *órgão colegial de direcção* e um *conselho fiscal*. A LS já indicava a necessidade de, além de uma assembleia geral, ter de existir um órgão de direcção e um órgão de fiscalização: era o que resultava da redacção do n.º 3 do artigo 43.º, ao prescrever que «as listas completas de candidatos aos lugares da direcção, da mesa da assembleia geral e do *conselho fiscal*, *se o houver*, ou dos *órgãos correspondentes* ser[iam] apresentadas ao presidente da mesa da assembleia geral, ou quem as suas vezes fizer, até dez dias antes da data marcada para a reunião, sendo atribuída a cada lista a letra correspondente à ordem alfabética da sua apresentação». Com efeito, não era obrigatório um *órgão colegial* de direcção e um conselho fiscal, mas teria de haver «órgãos correspondentes».

Quanto à *assembleia geral*, passou a indicar-se que esta poderia ser uma *assembleia de representantes de associados* [nomeadamente um congresso ou conselho geral], e que ela *exerceria os direitos previstos na lei para a assembleia geral* (n.º 3 do artigo 485.º).

A exigência da indicação da *forma de eleição da assembleia e dos corpos gerentes*, que constava da alínea d) do artigo 14.º da LS, foi alterada. Da nova formulação da alínea d) do n.º 1 do artigo 485.º do Código de 2003 resultou que os estatutos poderiam passar a omitir a forma de eleição dos órgãos, com excepção da assembleia de representantes, caso existisse. Mas mesmo em relação a esta apenas se exigia a indicação dos *princípios reguladores da respectiva eleição, tendo em vista a representatividade desse órgão*. De qualquer modo, seria

²⁴ Explicitaremos adiante qual tem sido o entendimento da doutrina sobre o alcance desta alteração legislativa (cfr. nota 75).

sempre necessário atender ao que dispunha o artigo 480.º do Código de 2003, no sentido de os titulares dos corpos sociais deverem ser eleitos, livre e democraticamente, de entre os associados (o que já se lia no artigo 13.º da LS).

Assim, de acordo com solução adaptada em 2003, os estatutos das associações sindicais passaram a prever, obrigatoriamente, os seguintes órgãos sociais:

- uma assembleia geral ou uma assembleia de representantes de associados (neste segundo caso, passou a dever indicar-se, ainda, os princípios reguladores da respectiva eleição, tendo em vista a representatividade desse órgão);
- um órgão colegial de direcção;
- um conselho fiscal.

Os estatutos deviam estabelecer ainda o número de membros e as regras de funcionamento daqueles órgãos sociais.

3. O artigo 450.º do Código do Trabalho de 2009: o sentido e o quadro de motivações do legislador

Vejamos, agora, quais foram as alterações introduzidas em 2009. O n.º 1 do artigo 450.º do novo CT ²⁵ refere o conteúdo mínimo obrigatório tanto para os estatutos das associações sindicais como para os estatutos das associações de empregadores, enquanto o n.º 2, exclusivamente dirigido às primeiras, lhes impõe a exigência de regulação do exercício do direito de tendência.

Para além deste último aspecto, que já constava do Código de 2003, o elenco das matérias de regulação obrigatória nos estatutos ficou reduzido às seguintes:

- «a) A denominação, a localidade da sede, o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico, os fins e a duração, quando a associação não se constitua por período indeterminado;

²⁵ Em resultado da nova opção técnico-legislativa, passou a tratar-se conjuntamente, na mesma secção, os dois tipos de associações. Ao contrário do Código anterior, em que se separava em secções diferentes as associações sindicais e as patronais, no novo Código, os dois tipos são tratados em conjunto na Subsecção II (constituição e organização das associações) da Secção III (associações sindicais e associações de empregadores) do Capítulo I (Estruturas de representação colectiva dos trabalhadores) do Subtítulo I (Sujeitos) do Título III (Direito colectivo) do Livro I (Parte Geral) do CT. O tratamento em conjunto é sintomático de uma aproximação dos respectivos regimes em alguns aspectos, denotando uma «tendência de convergência».

- b) Os respectivos órgãos, entre os quais deve haver uma assembleia geral ou uma assembleia de representantes de associados, um órgão colegial de direcção e um conselho fiscal, bem como o número de membros e o funcionamento de cada um deles;
- c) A *extinção* e consequente liquidação da associação, bem como o destino do respectivo património» (n.º 1).

Os n.ºs 3 a 5 do preceito limitam-se a explicitar aspectos referidos no elenco do n.º 1:

o n.º 3 do preceito acrescenta que a denominação [prevista na alínea a) do n.º 1] deve identificar o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico da associação e não pode confundir-se com a de outra associação existente;

o n.º 4 explicita que, no caso de os estatutos preverem a existência de uma assembleia de representantes de associados [tal como se refere na alínea b) do n.º 1], esta exerce os direitos previstos na lei para a assembleia geral, cabendo aos estatutos indicar, caso haja mais de uma assembleia de representantes de associados, aquela que exerce os referidos direitos;

o n.º 5 esclarece, por fim, que, em caso de extinção judicial ou voluntária de associação sindical [aspecto relacionado na alínea c) do n.º 1], os respectivos bens não podem ser distribuídos pelos associados, excepto quando estes sejam associações²⁶.

No caso de estar prevista uma assembleia de representantes, a alínea e) do n.º 1 do artigo 485.º do CT de 2003 impunha o dever de se indicar os princípios reguladores da respectiva eleição, tendo em vista a representatividade desse órgão. Refere-se agora, em substituição daquela previsão, que a assembleia de representantes de associados deve exercer os direitos previstos na lei para a assembleia geral e que, havendo mais do que uma, cabe aos estatutos indicar qual delas exerce os referidos direitos» (n.º 4 do artigo 450.º).

A partir do confronto do artigo 450.º com o seu precedente legislativo, verificamos que, de entre as nove alíneas que compunham o n.º 1 do artigo 485.º do Código anterior, seis foram abandonadas na reforma de 2009, pelo que é possível afirmar que a orientação foi, claramente, a de reduzir a disciplina legal nesta matéria. O elenco anterior era, efectivamente,

²⁶ Esta norma já constava dos diplomas anteriores, respectivamente do artigo 19.º da LS e do artigo 490.º do CT de 2003.

excessivo²⁷. Se compararmos a extensa lista de matérias de reserva estatutária daquele preceito do CT de 2003 com o artigo 167.º do CC²⁸, aplicável às associações em geral, ou com o disposto no artigo 15.º do Código Cooperativo²⁹, que dispõe sobre o conteúdo dos estatutos das cooperativas, teremos de concluir pela maior simplicidade destes últimos.

As soluções adaptadas na reforma de 2009 tiveram no Parecer do Provedor de Justiça R-2260/2007³⁰ uma fonte de inspiração absolutamente decisiva. Neste documento, nomeadamente, a partir de uma comparação do regime jurídico das associações sindicais com as normas análogas do regime jurídico dos partidos políticos, constante da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, o Provedor de Justiça constatou que, embora os partidos políticos também se encontrem sujeitos aos princípios de organização e gestão democráticas³¹, «não existe na lei em questão normativo de conteúdo comparável, em termos de minúcia, ao dos arts. 485.º ou 486.º do Código do Trabalho»³².

O Provedor confrontou igualmente o regime do CT de 2003 com o da lei espanhola, que é, apesar de tudo, a mais próxima da lei portuguesa, tendo verificado que «em Espanha a

²⁷ Registe-se que também no tocante ao dispositivo sobre a explicitação dos princípios da organização e gestão democrática, de entre as dez alíneas que compunham o artigo 486.º do CT de 2003 apenas foi mantido o conteúdo normativo de quatro delas no artigo 451.º do novo CT: foi abandonado o conteúdo normativo das alíneas *b)*, *c)*, *f)*, *h)*, *i)* e *j)* do artigo 486.º Neste aspecto, houve uma aproximação aos aspectos nucleares previstos no artigo 55.º, n.º 3, da CRP.

²⁸ Dispõe o artigo 167.º do CC, no n.º 1, o que deve constar do acto de constituição e, no n.º 2, o que pode constar dos estatutos. Segundo PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, na esteira de MANUEL DE ANDRADE, o acto constitutivo e os estatutos «São as duas peças fundamentais criadoras do substrato da associação», mas que podem reunir-se no mesmo instrumento jurídico: «O primeiro lança as bases da associação e os estatutos fixam a sua regulamentação, traçam o seu regimento». Cfr. PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª edição revista e actualizada, Coimbra, 1987, p. 170, e MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. I, Coimbra, 1983, p. 94.

²⁹ O artigo 15.º do Código Cooperativo inclui um elenco de matérias obrigatoriamente reguladas nos estatutos e outro de matérias facultativas; o n.º 1 contém apenas cinco alíneas e o n.º 2, sete.

³⁰ Cfr. Parecer da Provedoria de Justiça n.º R-2260/07, in *Relatório à Assembleia da República - 2008*, Edição Provedoria de Justiça - Divisão de Documentação, Lisboa, 2009, pp. 447-481, disponível no URL: http://www.provedor-jus.pt/restrito/pub_ficheiros/Relatorio_Assembleia_2008.pdf

³¹ Dispõe o artigo 5.º da referida Lei: «1 - Os partidos políticos regem-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus filiados. 2 - Todos os filiados num partido político têm iguais direitos perante os estatutos». Cfr., igualmente, os artigos 25.º a 35.º, que contêm as regras a que deve obedecer a organização interna dos partidos.

³² Cfr. o Parecer do Provedor de Justiça, cit., pp. 472-473.

solução legal se afasta da [que foi] adoptada no Código do Trabalho»³³. Com efeito, uma breve análise dos preceitos congêneres dos ordenamentos jurídicos francês e espanhol também levará à conclusão de que, nestes, é muito menor o grau de ingerência legislativa.

No *Code du Travail* francês não existe, sequer, um preceito dedicado ao conteúdo mínimo obrigatório dos estatutos das associações. Habitualmente, referem-se neles o objecto do sindicato, a sua sede, o montante das quotizações, o nome dos primeiros administradores, as condições de adesão. A formalidade de depósito é a única imposição legal para a atribuição de personalidade jurídica (artigo L.2131-3). Apenas as uniões de sindicatos estão obrigadas a dar a conhecer o nome e a sede social dos sindicatos que as compõem, aguardando do depósito dos estatutos e, nesses casos, eles devem conter as regras sobre a representação dos sindicatos filiados no conselho de administração e nas assembleias gerais (artigo L.2133-2, aplicável apenas às uniões)³⁴. No entanto, o incumprimento destas obrigações adicionais não é sancionado com a nulidade dos estatutos³⁵.

No ordenamento jurídico espanhol, onde, apesar de tudo, o regime é mais próximo do nosso, a liberdade sindical implica o direito de os sindicatos redigirem os seus estatutos e regulamentos, de organizarem a sua administração interna e a sua actividade e de formularem o seu programa de acção [artigo 2.º, 2, alínea a), da *Ley Orgánica de la Libertad Sindical* (L.O.L.S.)]³⁶. Assim, o sindicato goza de plena autonomia quanto ao desenho da sua estrutura orgânica e modo de funcionamento, exigindo-se, evidentemente, que não colidam com os direitos fundamentais dos associados (prevê-se expressamente, por exemplo, a proibição de

³³ *Idem*, p. 472, nota 338.

³⁴ Embora essa questão não nos ocupe, deve mencionar-se que as especificidades das associações de segundo grau foi outro dos aspectos abordados no Parecer e, também nesta parte, as sugestões do Provedor acabariam por ser acolhidas na recente reforma. Acrescente-se que já o TC se tinha debruçado sobre alguns dos alcances das especificidades das associações de segundo grau: cfr., v. g., o Acórdão n.º 425/89, de 16 de Junho, o Acórdão n.º 298/90, de 13 de Novembro, ou a declaração de voto que Luís Nunes de Almeida juntou ao Acórdão n.º 445/91, de 26 de Novembro (cfr. nota 22, *supra*, onde se indicam os locais de publicação destes arestos).

³⁵ JEAN PÉLISSIER, ALAIN SUPIOT e ANTOINE JEAMMAUD, *Droit du Travail*, 22.ª edição, Dalloz, Paris, 2004, pp. 665-666.

³⁶ *Ley Orgánica de la Libertad Sindical* 11/1985, de 2 de Agosto, diploma que foi objecto de inúmeras alterações desde a sua entrada em vigor.

discriminação em função da raça ou da religião)³⁷. Ao *conteúdo obrigatório* dos estatutos é dedicado o artigo 4.º, 2, da L.O.L.S., onde se referem:

- a) a denominação da associação³⁸, a qual não poderá coincidir nem induzir a confusão com outra legalmente registada;
- b) o domicílio e âmbito territorial e funcional da actuação do sindicato;
- c) os órgãos de representação, governo e administração e o seu funcionamento, assim como o regime de provimento nos cargos, que deverão ajustar-se a princípios democráticos;
- d) os requisitos e procedimentos para a aquisição e perda da condição de associados, assim como o regime de modificação dos estatutos, de fusão e dissolução do sindicato;
- e) o regime económico da associação, que estabeleça o carácter, a procedência e o destino dos seus recursos, assim como os meios que permitam que os associados conheçam a situação económica³⁹.

O regime é, pois, menos exigente do que aquele que vigorou em Portugal entre 1975 e 2009. Sobre os artigos 485.º e 486.º do CT de 2003, escreveu o Provedor de Justiça no Parecer a que vimos aludindo:

«67. Do cotejo entre as normas constitucionais e as do Código do Trabalho supra transcritas resultam dúvidas acerca da conformidade destas face àquelas: *não serão excessivas as exigências contidas nos art.º 485.º e 486.º do Código do Trabalho face ao direito constitucional da auto-regulação e auto-organização das associações sindicais? Será*

³⁷ O limite da democraticidade da estrutura e do funcionamento interno tem assento constitucional (artigo 7.º da Constituição Espanhola), sendo reiterado na L.O.L.S. No seu artigo 2.º, 1, alínea *a*), dispõe-se que são os associados que, democraticamente, deliberam sobre a suspensão da sua actividade ou a extinção do sindicato; no artigo 2.º, 1, alínea *c*), prevê-se o direito de os associados elegerem livremente os representantes do sindicato.

³⁸ A lei espanhola, pretendendo significar a mesma realidade, utiliza, em alguns lugares, a expressão *asociación* e, noutros, a expressão *organización*, alinhando-se, nestes últimos casos, com a terminologia adaptada na Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa à liberdade sindical e à protecção do direito sindical (1948).

³⁹ Os aspectos que constam das alíneas *c*), *d*) e *e*) do artigo 4.º, 2, são, afinal, os que se exigem para as «*asociaciones empresariales*»: J. A. SAGARDOY BENGOCHEA, JOSÉ MANUEL DEL VALLE VILLAR e JOSÉ LUÍS GIL y GIL, *Prontuario de Derecho del Trabajo*, 8.ª edição, Thomson | Civitas, Madrid, 2006, p. 408.

proporcional e adequada a cominação de extinção de uma associação sindical por qualquer desconformidade estatutária? (...)

75. Analisada a lei actual (Código do Trabalho) à luz do acima exposto, suscitam-se, desde logo, muitas dúvidas quanto à necessidade - para garantir a democracia no interior das associações sindicais - de tão pormenorizados e extensos comandos como os que constam, presentemente, dos artigos 485.º e 486.º do Código do Trabalho. Dificilmente se poderá crer ter sido conseguido o devido equilíbrio entre os princípios da autonomia sindical, por um lado, e da democracia sindical, por outro, nos termos supra analisados e devidamente firmados, na vigência da Lei Sindical, pela Doutrina e Jurisprudência dominantes»⁴⁰.

Nas considerações finais do mesmo documento, foi recomendado que «se altere o Código do Trabalho no sentido de: (...) expurgar os artigos 485.º e 486.º de todos os preceitos que não se mostrem absolutamente essenciais para garantir o princípio democrático no seio das associações sindicais, restringindo, assim, ao mínimo essencial a ingerência legal (...) no direito à auto-regulação e auto-organização que constitucionalmente é conferido às associações sindicais»⁴¹.

Com efeito, se confrontarmos esta parte do Parecer com o teor da iniciativa legislativa de 2009, apercebemo-nos facilmente de que a mão do legislador nacional foi, essencialmente, a do Provedor de Justiça. Embora a extensa *Exposição de Motivos* que acompanhou a Proposta de Lei n.º 216/X⁴² - que deu corpo àquela iniciativa legislativa -, não o tenha mencionado, parece inequívoco que a nova solução legislativa acolheu as recomendações daquele órgão no momento de redigir os novos artigos 450.º e 451.º.

Sintetizamos nos dois quadros em anexo, em primeiro lugar, a comparação entre as matérias do conteúdo obrigatório dos estatutos mantidas no CT de 2009 e as normas

⁴⁰ Cfr. o Parecer do Provedor de Justiça, cit., pp. 468 e 471. Pode ler-se, também, no ponto 76 do mesmo Parecer: «(...) crê-se desconforme à Constituição, porque desproporcionado, desadequado e injusto, o regime da extinção das associações sindicais previsto no art. 483.º, n.º 4, do Código do Trabalho, do qual resulta que qualquer desconformidade dos estatutos com a lei determina, inexoravelmente, a extinção da associação sindical»: *Idem*, pp. 471-472.

⁴¹ Cfr. *Idem*, pp. 479-480.

⁴² Cfr. *Diário da Assembleia da República*, II série A, n.º 131/X/3, de 11 de Novembro de 2008, pp. 2-195. Este texto encontra-se acessível no sítio do Parlamento, a partir do URL: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=15260>

congêneres do ordenamento jurídico espanhol (quadro 1) ⁴³ e, em segundo lugar, a correspondência entre os preceitos sobre o conteúdo obrigatório que constavam do CT de 2003 e os que resultaram da recente reforma legislativa, incluindo também a localização das disposições correspondentes na LS (quadro 2).

O primeiro quadro permite observar que, embora não haja uma total coincidência entre as duas soluções legislativas, parece indesmentível a aproximação desta parte do novo regime jurídico das associações sindicais com as soluções adaptadas no Direito espanhol ⁴⁴; no segundo, evidencia-se, por um lado, que o primeiro CT não só manteve a quase totalidade dos comandos do artigo 14.º Lei de 1975 como ainda incorporou aspectos adicionais e, por outro lado, que uma parte significativa desses comandos foi abandonada na recente reforma.

Em suma, podemos afirmar que as matérias que hoje preenchem o conteúdo mínimo obrigatório dos estatutos das associações sindicais e que constam do novo artigo 450.º são as seguintes:

- a. a denominação e o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico;
- b. a localidade da sede;
- c. os fins;
- d. a duração, quando a associação não se constitua por período indeterminado;
- e. quanto aos órgãos:
 - e.1. o número de membros dos órgãos,
 - e.2. o funcionamento dos órgãos,
 - e.3. a composição dos órgãos, considerando que, entre eles, deve haver:
 - e.3.1. uma assembleia geral ou uma assembleia de representantes de associados;
 - e.3.2. um órgão colegial de direcção;
 - e.3.3. um conselho fiscal;
- f. quanto à extinção:
 - f.1. as condições de extinção;
 - f.2. a consequente liquidação da associação;
 - f.3. o destino do respectivo património;
- g. as normas sobre o exercício do direito de tendência.

⁴³ Por se tratar de um texto jurídico, optámos por não traduzir as disposições da lei espanhola. Cfr. quadros anexos.

⁴⁴ Cfr. o artigo 4.º, 2, da L.O.L.S., diploma do ordenamento espanhol que deixámos transcrito *supra*.

Voltaremos adiante à problemática do direito de tendência, em virtude do impacto que este aspecto da regulação acabou por produzir no quadro de motivações que presidiu às últimas alterações legislativas.

4. O controlo de legalidade das associações sindicais: o problema da aplicação do instituto da redução dos negócios jurídicos

Desde 1975, a constituição das associações sindicais depende de diversos actos dos seus fundadores. O *primeiro acto constitutivo* das associações sindicais «é praticado por uma assembleia constituinte especialmente convocada para o efeito» - acto que tem «a natureza de um negócio jurídico unilateral de tipo deliberativo»⁴⁵. Menezes Cordeiro refere que «a constituição de um sindicato exige, na realidade, *duas deliberações*: a deliberação constituinte, propriamente dita, e a deliberação que aprove os estatutos do sindicato»⁴⁶. Devemos, no entanto, acrescentar a necessidade de uma *terceira deliberação*: a que respeita à eleição do presidente da mesa, pois é necessariamente este que assina o requerimento de registo. Assumindo que a assembleia, anterior ao registo, é também um *acto constitutivo*⁴⁷, devemos também concluir que as associações sindicais estão sujeitas a *dois actos constitutivos* durante o seu processo de formação - e isto será assim porque o *registo no ministério competente* é, explicitamente, mencionado pela lei como passo necessário à aquisição de personalidade jurídica.

O requerimento do registo deve ser *assinado pelo presidente da mesa da assembleia constituinte*, devendo ainda ser acompanhado dos estatutos aprovados *e de certidão ou cópia certificada da acta da assembleia, tendo em anexo as folhas de registo de presenças e respectivos termos de abertura e encerramento*. Estes documentos que devem ser entregues além dos estatutos, são elementos de instrução, destinados à demonstração do cumprimento

⁴⁵ Cfr. MENEZES CORDEIRO (1999), pp. 446-448. Sobre as deliberações enquanto categorias de «modalidades negociais autónomas», cfr. MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, Coimbra, 1983, pp. 49-41.

⁴⁶ MENEZES CORDEIRO recorda que qualquer destas deliberações, quando contrária à lei, pode ser impugnada por qualquer participante que não tenha votado a deliberação, nos termos do artigo 178.º do CC: (1999), p. 448, nota 10.

⁴⁷ Com efeito, a assembleia deliberativa parece ter a natureza de uma verdadeira assembleia constituinte: as deliberações nela abrangidas não serão actos preparatórios do negócio constitutivo mas os negócios constitutivos. Sobre os chamados «acordos pré-contratuais», preparatórios da celebração dos contratos, cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Contratos*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, 2008, p. 140.

das exigências formais e materiais pela assembleia, atestando a legalidade das deliberações aí tomadas (e que, como concluímos, serão, pelo menos, três). As irregularidades eventualmente detectadas a partir da análise desses documentos podem, em casos extremos, comprometer a sobrevivência da associação.

A experiência revelou que a actuação do Ministério do Trabalho (MT) e do próprio Ministério Público (MP) levantou inúmeros problemas nos processos de controlo de legalidade dos estatutos e dos actos de constituição das associações sindicais, acabando por conduzir à extinção de diversos sindicatos, o que ocorreu, por vezes, em situações em que era possível suprir as omissões estatutárias, nomeadamente, através do instituto da redução dos negócios jurídicos. Com efeito, parece evidente que o MP nunca pôde promover a extinção das associações sindicais - do mesmo modo que nunca pôde promover a extinção das associações civis-, a pretexto de toda e qualquer irregularidade detectada: apenas estava autorizado a fazê-lo nos casos em que as omissões fossem susceptíveis de determinar a própria *infuncionalidade* da associação sindical ⁴⁸.

A norma do artigo 182.º, n.º 2, do CC, aplicável subsidiariamente às associações sindicais, prevê a extinção das associações, por decisão judicial, «quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível - p. ex., deixou de haver determinada profissão ou ramo de actividade -, quando ele não coincida com o fim expresso nos estatutos, quando ele seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais ou quando a sua existência se torne contrária à ordem pública. De igual modo, pode sobrevir uma decisão judicial de extinção no caso de desaparecimento ou falecimento de todos os associados – 182/1, d) do Código Civil - ou de declaração de insolvência- *idem*, 182.º/1, e)» ⁴⁹. Mas a questão que se nos coloca é a de saber se a extinção de um sindicato não pode ser desencadeada fora das situações ali previstas, ou seja, se o elenco contido naquele preceito é ou não taxativo ⁵⁰.

⁴⁸ Cfr., por todos, BERNARDO LOBO XAVIER, *Curso de Direito do Trabalho*, Lisboa, 1992, pp. 135 e 146.

⁴⁹ Cfr. MENEZES CORDEIRO (1999), pp. 452-453. Para este autor, «este último aspecto poderia levantar dúvidas, uma vez que o artigo 5.º/2 da LS declara impenhoráveis os móveis ou imóveis cuja utilização seja estritamente indispensável ao funcionamento das associações sindicais».

⁵⁰ É possível encontrar posições apontando o n.º 2 do artigo 4.º do RGDA como sendo a norma que confere ao MP os poderes para promover a extinção judicial das associações, com base nos fundamentos do artigo 6.º do mesmo diploma (causas de extinção) [nesse sentido, cfr. MANUEL VILAR DE MACEDO, *Regime Civil das Pessoas Colectivas. Anotações aos artigos 157.º a 201.º-A do Código Civil*, Coimbra, 2008, p. 32, e o Provedor de Justiça, no Parecer R-2260/07, p. 448, nota 295]. Sucede, porém, que, já depois da publicação

Entendemos que sim. É certo que cumpre ao MP fiscalizar a legalidade tanto do acto de constituição como dos estatutos e que poderá fazê-lo durante o processo de formação da associação como em qualquer outro momento ⁵¹, mas deve sublinhar-se que a extinção judicial, essa, terá de ter necessariamente um dos fundamentos típicos previstos no n.º 2 do artigo 182.º Fora das situações aí previstas, o MP não poderá mais do que desencadear o processo orientado à declaração de nulidade da parte ferida dos estatutos ou do acto constitutivo ⁵². O mesmo é dizer que deve «reduzir (ou "aproveitar") o negócio jurídico».

Como explica Mota Pinto, «O problema da redução dos negócios jurídicos insere-se na disciplina dos efeitos das nulidades e anulabilidades negociais. Trata-se de saber se, no caso de um fundamento de invalidade ser relativo apenas (afectar apenas) uma parte do conteúdo negociai, o negócio deve valer na parte restante (não afectada) ou deve ser nulo ou anulável na sua totalidade. (...) Na primeira hipótese (*utile per inutile non vitiatur*) tem lugar a chamada

do RGDA (Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de Novembro) e do diploma que o modificou (Decreto-Lei n.º 71/77, de 25 de Fevereiro), foi publicado o Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro, que deu corpo à reforma do CC. A conclusão a que devemos chegar é a de que aqueles preceitos do RGDA foram tacitamente revogados pelo Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro. Por essa razão, entendemos que as matérias que eram visadas por aqueles artigos do RGDA são actualmente reguladas, respectivamente, pelo n.º 2 do artigo 158.º e pelo artigo 182.º do CC. Concordamos com MENEZES CORDEIRO, que não hesita em afirmar que o RGDA se encontra apenas parcialmente em vigor, explicitando que, de acordo com as regras sobre a sucessão das leis no tempo, «na parte em que ele se desvia do Código Civil reformado em 1977 (...), este prevalece»: MENEZES CORDEIRO (2007), p. 617. De qualquer modo, a redacção trazida ao CC pela reforma de 77 não difere substancialmente do que se dispunha no artigo 6.º do RGDA (causas de extinção das associações).

⁵¹ O valor jurídico negativo é o da nulidade (e não o da anulabilidade), pelo que - concordamos neste ponto com MACEDO VILAR - se as nulidades «não forem oportunamente declaradas pelo MP podem ainda assim ser invocadas a todo o tempo e por qualquer interessado, de acordo com o disposto no artigo 286.º do Código Civil». Nesse sentido, pronunciou-se o Supremo Tribunal de Justiça, num acórdão de 7 de Novembro de 2002, citado por VILAR DE MACEDO: (2008), p. 33.

⁵² Anote-se que o campo de previsão do artigo 182.º, n.º 2, já é suficientemente de modo a poder contemplar inúmeras situações; segundo a alínea d) - «quando a sua existência se torne contrária à ordem pública» - tem um âmbito particularmente vasto. Como recordam PIRES DE LIMA e ANTUNES V ARELA, «a lei não define a *ordem pública*» e seria «impossível fazê-lo. É matéria que terá de ser apreciada em cada caso pelos julgadores»: PIRES DE LIMA *et al.* (1987), p. 251. A ideia de que se trata de um conceito que não é imutável, que varia ao longo do tempo (mas adiantando que a distinção repousa na existência ou não de um interesse suficientemente forte para que deva sobrepor-se às convenções privadas), é explicitada por VAZ SERRA, «Estudo sobre o objecto das obrigações, prestações, suas espécies, conteúdo e requisitos», in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 74, Março/1958, pp. 15-284 (p. 137).

redução dos negócios jurídicos (...). [Os] valores e fins que aí relevam [são] a autonomia privada e o controlo social desta: a boa fé (art. 292.º)»⁵³. Em face do caso concreto, o intérprete (em especial, o juiz) deve procurar a «vontade hipotética ou conjectural» das partes. À luz do Direito português, a invalidade total só poderá ter lugar, «se se provar que o negócio não teria sido concluído sem a parte viciada» (artigo 292.º)⁵⁴.

Devemos, pois, concluir no sentido da admissibilidade da aplicação da figura da redução do negócio jurídico durante o processo de controlo de legalidade do acto de constituição das associações: «a nulidade de uma cláusula do *acto de constituição* (...) não afecta necessariamente a totalidade do acto; uma vez notificada das nulidades detectadas, a pessoa colectiva pode rectificar o acto de constituição (...) na parte afectada pelo vício»⁵⁵, e isso é válido tanto para os actos constitutivos como para os estatutos das associações: uma disposição estatutária nula não tem de afectar, necessariamente, a validade dos estatutos na sua globalidade.

Para a defesa da pertinência dessa solução, no que aos actos constitutivos e aos estatutos das associações diz respeito, além dos princípios de Direito civil convocáveis nesta matéria [v. g. o princípio do aproveitamento dos negócios (artigo 292.º do C. Civil); tipicidade das causas de extinção das associações (artigo 182.º, n.º 2)], e de outra ordem de justificações, igualmente invocáveis, desde logo, a liberdade de associação (artigo 46.º da CRP) e o especial estatuto que lhe advém da inclusão no catálogo dos direitos, liberdade e garantias da CRP: no caso das associações sindicais, acresce, ainda, como argumento adicional, a necessidade de ser garantida a liberdade sindical colectiva. Se o artigo 182.º, n.º 2, do CC (o elenco das causas típicas da extinção judicial) era aplicável às associações sindicais *ex vi* 46.º da LS (com correspondente no artigo 482.º do CT de 2003), ao abrigo da qual, em última análise, seriam chamadas a regular as normas do regime geral das associações civis, já o 292.º do CC deveria considerar-se aplicável por analogia.

A verdade, porém, é que a experiência veio revelar uma prática diferente: a promoção da extinção tornou-se uma ameaça real para associações sindicais e a visão adoptada pelo MP

⁵³ Cfr. CARLOS ALBERTO MOTA PINTO. *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição, Coimbra, 2005, pp. 632-635.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Nesse sentido, nomeadamente, VILAR DE MACEDO (2008), p. 32. No entanto, como veremos, no caso das associações sindicais, estas não têm sido notificadas das nulidades detectadas para efeitos de rectificação do acto de constituição: diferentemente, têm tomado conhecimento da detecção das irregularidades quando citadas no âmbito da acção judicial com vista à sua extinção.

⁵⁶ no tocante aos motivos que poderiam justificá-la não foi tão restritiva quanto seria desejável.

No âmbito da LS e do primeiro CT, após o registo, o MT mandava proceder à publicação dos estatutos no jornal oficial ⁵⁷, de modo que a publicação fosse garantida no prazo de trinta dias, e remetia ao agente do MP junto do tribunal da comarca da sede da associação, por carta registada, a documentação apresentada pelos interessados, acompanhada de uma apreciação fundamentada sobre a legalidade da associação e dos estatutos. Para tanto, dispunha o MT de um prazo de oito dias contados a partir da publicação no jornal oficial (artigo 10.º, n.º 3, da LS e artigo 483.º, n.º 3, do CT de 2003). Nos casos em que «a associação ou os estatutos se não [mostrassem] conformes à lei», o agente do MP promoveria, «dentro do prazo de quinze dias, a contar da sua recepção, a declaração judicial de extinção da associação em causa» (artigo 10.º, n.º 4, da LS e artigo 483.º, n.º 4, do CT de 2003) ⁵⁸.

Estes últimos preceitos foram sempre interpretados quer pelos funcionários e agentes do MT quer pelas magistraturas com excessivo apego ao elemento literal: perante toda e qualquer «desconformidade com a lei», o MP promovia as acções judiciais com vista à extinção das associações. Esta mesma postura era igualmente adaptada na sequência do registo das alterações estatutárias (artigo 10.º, n.º 6, da LS e artigo 484.º, n.º 1, do CT de 2003) ⁵⁹.

⁵⁶ Diga-se que o MT, enquanto fiscalizador, em primeira linha, da legalidade, adaptou uma postura semelhante à do MP, na elaboração dos pareceres que lhe remetia.

⁵⁷ Como é sabido, em 1976, o *Diário da República* vem substituir os anteriores jornais oficiais - *Diário do Governo* e *Diário das Sessões* -, fundindo-os na mesma publicação. No ano seguinte, o Decreto-Lei n.º 224/77, de 30 Maio, estabeleceu, entretanto que, para todos os efeitos legais, a publicação dos estatutos das associações sindicais, bem como a das respectivas alterações, no *Boletim do Trabalho e Emprego (BTE)*, do MT, substituíam a publicação no *DR*.

⁵⁸ Esta competência era, até recentemente, dos tribunais comuns. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de Outubro, foi estabelecida competência dos tribunais do trabalho para o controlo da legalidade da constituição e dos estatutos das associações sindicais, associações de empregadores e comissões de trabalhadores, tendo sido alteradas para o efeito algumas disposições relativas à organização e funcionamento dos tribunais judiciais: cfr. o artigo 4.º daquele Decreto-Lei, que adita a alínea *s)* ao artigo 85.º da Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, e o artigo 5.º, que adita a alínea *s)* ao artigo 118.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto.

⁵⁹ Nos termos do n.º 6 do artigo 10.º da LS, as alterações dos estatutos estavam de igual modo sujeitas a registo e as alterações sobre alguns aspectos dos estatutos [os previstos nas alíneas *a)*, *d)*, *g)* e *h)* do artigo 14.º do diploma] estavam ainda «sujeitas ao formalismo e processamento previstos no artigo 8.º e no n.º 2 deste artigo, com as necessárias adaptações, além do mais previsto nos estatutos».

Inversamente, em relação às associações civis, a prática do MP tem sido a de aplicar o princípio do aproveitamento dos negócios jurídicos. Detectadas nulidades nos estatutos, os interessados são habitualmente notificados para proceder ao aperfeiçoamento dos actos, sanando os vícios apontados ⁶⁰. Por não ser essa a prática em sede de controlo de legalidade das associações sindicais, vários sindicatos que se encontravam já em plena actividade acabariam por ser judicialmente extintos, *inclusive*, na sequência de alterações pontuais dos estatutos.

Ora, tendo em conta tudo o que deixámos dito sobre o carácter taxativo das causas de extinção das associações e sobre a aplicabilidade do instituto previsto no artigo 292.º do CC às associações sindicais, parece incompreensível o tratamento diferenciado dos dois tipos associativos. Aliás, não falta quem entenda que da norma segundo a qual «as associações sindicais só podem iniciar o exercício das respectivas actividades depois da publicação dos estatutos no Boletim do Trabalho e Emprego» ⁶¹ deverá retirar-se que a lei leva «até às suas últimas consequências o princípio da não-ingerência da Administração nos sindicatos: mesmo o sindicato ilegal ou patentemente irregular adquire a personalidade pelo registo dos estatutos, desaparecendo apenas por decisão judicial» ⁶². Não obstante, o certo é que o controlo de legalidade das associações sindicais não se tem pautado por padrões de não-ingerência, em parte, por deficiências do próprio ordenamento jurídico, é certo, mas sobretudo em virtude das práticas e dos procedimentos adaptados pelas entidades de fiscalização.

A União Geral de Trabalhadores (UGT) esteve na iminência de uma declaração judicial de extinção e apenas tomou conhecimento das irregularidades detectadas pelo MP no momento da citação judicial ⁶³. Este caso ilustra bem que, em sede de controlo de legalidade

⁶⁰ Nesse sentido, nomeadamente, VILAR DE MACEDO (2008), p. 32.

⁶¹ Esta norma constava do artigo 10.º, n.º 5, da LS. No primeiro CT foi acrescentado um segmento final com vista a evitar o prejuízo das associações nos casos em que o MT possa não cumprir os prazos de registo. Passou a estabelecer-se que «As associações sindicais só podem iniciar o exercício das respectivas actividades depois da publicação dos estatutos no *BTE* ou, na falta desta, *depois de decorridos 30 dias após o registo* (artigo 483, n.º 5). Esta outra solução foi mantida CT de 2009 (artigo 447.º, n.º 7).

⁶² Nesse sentido, MENEZES CORDEIRO (1999), p. 448.

⁶³ O processo correu termos sob o n.º 4710/06.0 TVLSB, pela 2.ª secção da 7.ª Vara Cível de Lisboa. Enfatizamos este aspecto porque, como sustentámos, a lei não impedia que o procedimento do convite à correcção dos estatutos - cumprido habitualmente no caso das associações civis - pudesse aplicar-se nos processos de controlo da legalidade das associações sindicais. Por outro lado, o Código de Procedimento

da constituição das associações sindicais, se fez *letra morta* do disposto nos artigos 182.º, n.º 2, e 292.º do CC. No caso da UGT, foram as alterações estatutárias deliberadas no IX congresso, em Outubro de 2004, e o subsequente depósito da versão integral e actualizada dos estatutos que desencadearam, dessa feita, a intervenção do MT e do MP⁶⁴. Além da omissão da regulação do exercício do direito de tendência, foram também alegadas irregularidades quanto ao processo previsto para a desvinculação dos associados e quanto às regras relativas à convocação do congresso e do conselho geral.

Foi justamente na sequência de uma queixa apresentada pela UGT junto do Provedor de Justiça em reacção a essa ameaça de extinção, que este órgão veio a emitir o Parecer R-2260/07, a que já fizemos referência. Para além de enfatizar que as entidades administrativas incumbidas de se pronunciar, em primeira linha, sobre a legalidade dos actos praticados pelas associações [MT, em particular a Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)] haviam incorrido, elas próprias, em algumas situações de ilegalidade durante o processo (*v. g.*, problemas de incompetência, vícios de forma, por falta de fundamentação, etc.) – irregularidades que, curiosamente, não foram apreciadas nem relevadas pelo MP –, o Provedor de Justiça censurou a orientação do MP, desde logo, por se ter debruçado sobre a legalidade de disposições estatutárias que não tinham resultado daquela revisão dos estatutos e em relação às quais já se havia esgotado o prazo fixado no artigo 483.º, n.º 3, do CT de 2003: ou seja, a circunstância de a UGT ter optado por depositar a versão integral actualizada dos estatutos (e não uma versão com a mera indicação das disposições alteradas) não conferia às entidades competentes para o controlo de legalidade o direito de procederem a uma reapreciação global do documento⁶⁵.

Sobre a necessidade do «aproveitamento dos estatutos» nos casos em que as irregularidades se afigurassem supríveis, escreveu-se no Parecer do Provedor de Justiça o seguinte:

Administrativo, aplicável durante a fase administrativa do processo, previa-o, aliás, como passo obrigatório (cfr. os artigos 100.º e ss. daquele diploma, sobre a audiência dos interessados).

⁶⁴ Os novos estatutos foram publicados em Julho de 2006.

⁶⁵ Segundo o Provedor de Justiça, «O (...) poder fiscalizador, quanto à conformidade à lei dos estatutos das associações sindicais para os efeitos em causa (promoção da extinção das associações sindicais), esgota-se, assim, quanto à totalidade do teor estatutário, no momento constitutivo da associação sindical, sendo que, posteriormente, apenas poderá fiscalizar a legalidade das alterações introduzidas a esses mesmos estatutos»: cfr. o Parecer do Provedor de Justiça, cit., p. 448.

«76. (...) crê-se desconforme à Constituição, porque desproporcionado, desadequado e injusto, o regime da extinção das associações sindicais previsto no art. 483.º, n.º 4, do Código do Trabalho, do qual resulta que qualquer desconformidade dos estatutos com a lei determina, inexoravelmente, a extinção da associação sindical. (...)

78. Essa situação é excessiva e manifestamente desproporcionada, como, aliás, se constata através da comparação com o regime dos partidos políticos actualmente em vigor. (...) Em ambos os casos valem as razões de ordem pública que determinam a necessidade de garantir a democracia no interior das associações em apreço (obediência aos princípios democráticos na sua organização e gestão internas)»⁶⁶.

Assim, a par da recomendação no sentido da alteração dos artigos 485.º e 486.º do CT (de 2003), o Provedor de Justiça recomendou igualmente que - em substituição do regime então em vigor, o qual, na sua opinião, postulava «a extinção das associações sindicais cujos estatutos integr[ass]em *qualquer* desconformidade à lei»⁶⁷ -, se adaptasse um outro regime que passasse «a distinguir as situações de ilegalidade cuja gravidade deva determinar a extinção da associação sindical (que deverão ser taxativamente elencadas) daquelas que, sendo menos graves, determinem apenas a declaração de ilegalidade da cláusula viciada»⁶⁸.

Segundo o Provedor de Justiça, havia que dar tratamento diferenciado às irregularidades, consoante a sua gravidade. Para tanto elas deveriam ser agrupadas em ilegalidades de dois tipos:

- no *primeiro grupo* deveriam «estar elencadas, de forma taxativa, as ilegalidades cuja gravidade comprometa a própria existência da associação sindical enquanto tal, designadamente por colidirem com a própria lógica que lhes preside ou por impossibilitarem o respectivo funcionamento»;
- o *segundo grupo* deveria «integrar as ilegalidades estatutárias que, atenta a menor gravidade que revestem, não devam determinar, por si só, a imediata extinção da associação sindical». Neste caso, «a associação sindical, ainda em

⁶⁶ Cfr. o Parecer do Provedor de Justiça, cit., pp. 471-782, aqui, na esteira do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 3 de Dezembro de 1981 [publicado *in DR*, II série, n.º 162, de 16 de Julho de 1982]. O Provedor explicita mesmo que, «(...)contrariamente ao que acontece com as associações sindicais (...), não é qualquer desconformidade dos estatutos com a lei que determina a extinção de um partido político»: p. 473.

⁶⁷ Sublinhe-se que não era esse, já então, o regime jurídico, na nossa opinião.

⁶⁸ *Idem*, p. 480.

sede administrativa, [deveria] ser convidada a, dentro de determinado prazo [que se sugeriu ser fixado em 3 meses], regularizar a situação, substituindo a norma viciada por norma conforme à lei ou, em caso de omissão estatutária, regulando, nos termos que a lei determinar, a matéria em falta». Sugeriu-se que o processo apenas fosse remetido ao MP depois de esgotado esse prazo, para que este, caso a associação sindical não tivesse «procedido à regularização da ilegalidade detectada e se assim o entende[sse]», promovesse «a declaração judicial de ilegalidade da norma viciada e a consequente supressão dessa mesma ilegalidade»⁶⁹.

Há que dizer que todas estas sugestões foram acolhidas na reforma de 2009. Por um lado, nos n.ºs 5 e 6 do artigo 447.º do novo Código passou a prever-se que, «caso os estatutos contenham disposições contrárias à lei, o serviço competente, no prazo previsto na alínea b) do número anterior [8 dias, contados a partir da publicação, para remeter o processo ao MP], notifica a associação para que esta altere as mesmas, no prazo de 180 dias» e que, «caso não haja alteração no prazo referido no número anterior, o serviço competente procede de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 4 [remessa do processo ao MP, no prazo de 8 dias]⁷⁰. Por outro lado, nos n.ºs 8 e 9 do mesmo artigo, estabeleceu-se que, quando a constituição ou os

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Tal como em Portugal, em Espanha, o controlo de legalidade é desencadeado após o depósito dos estatutos e da acta da assembleia constituinte (este segundo documento passou a ser exigido pelo artigo 1.º, 2, do *Real Decreto* 873/1977, de 22 de Abril, diploma que regulamenta a L.O.L.S.). Na sequência do depósito, a Administração (*oficina pública*) leva a cabo um controlo meramente formal: ao abrigo do artigo 4.º, 3, da L.O.L.S., o serviço público dispõe de um prazo de dez dias para proceder à publicação ou para convidar os interessados a, também no prazo de dez dias, sanarem os vícios que tenham sido detectados. Também ali, a extinção tem de ser judicialmente decretada, mas a prática geral em matéria de controlo administrativo e judicial da legalidade dos estatutos é, todavia, a da «ingerência mínima do Estado». Cfr., sobre estas matérias, J. A. SAGARDOY BENGOCHEA *et al.* (2006), pp. 406-409, e ALONSO OLEA *et al.* (2001), pp. 606-607. Em França, o Procurador da República é a única entidade com poderes para proceder à extinção judicial do sindicato (artigo L.2135-I do *Code du Travail*, inserido num capítulo sobre disposições penais), mas a ocorrência dos processos de extinção não é comparável com a que se observa em Portugal e o próprio dispositivo legal francês está concebido, sobretudo, para situações de simulação em que, sob a forma de sindicatos, as pessoas colectivas pretendem actuar à revelia do escopo que lhes é próprio: o que está em causa é, em regra, a violação do princípio da especialidade das pessoas colectivas, um dos poucos aspectos regulados pela lei (no artigo L.2131-I). Sobre esta matéria, cfr. JEAN PÉUSSIER *et al.* (2004), nomeadamente, pp. 665-666 e 671.

estatutos iniciais das associações sejam «desconformes com a lei imperativa», o magistrado do MP «promove, no prazo de 15 dias a contar da recepção dos documentos a que se refere a alínea *b*) do n.º 4, a declaração judicial de extinção da associação ou, no caso de norma dos estatutos, a sua nulidade, se a matéria for regulada por lei imperativa ou se a regulamentação da mesma não for essencial ao funcionamento da associação». Só nesse caso, deverá o MT seguir o procedimento previsto para o cancelamento do registo (no n.º 3 do artigo 456.º) - se estiver em causa a extinção da associação - ou promover a publicação imediata de aviso no *BTE* - se estivesse em causa apenas a nulidade de uma norma dos estatutos.

Como sustentámos, as soluções recomendadas pelo Provedor de Justiça já existiam, embora a sua consideração dependesse, em parte, de uma interpretação com recurso ao elemento sistemático, em termos que viabilizassem a aplicação, por analogia, das normas de Direito civil. A previsão dessas soluções no próprio CT - foi sobretudo isso que foi assegurado - terá servido, essencialmente, para que não restassem dúvidas sobre a validade dos princípios de Direito civil em causa, no domínio do controlo de legalidade das associações sindicais. Em rigor, estas alterações tiveram, por isso, um carácter mais interpretativo do que inovatório.

Há que registar também que, nesta matéria do controlo de legalidade - ao contrário do que, como salientámos, sucedeu, por exemplo, em relação à definição do conteúdo obrigatório dos estatutos -, a tendência da última reforma não foi a de reduzir o nível de regulação. Não obstante, não devemos concluir que o incremento de regulação a que se operou equivale a um aumento da ingerência do legislador em matérias que devem estar reservadas à liberdade *auto-organização*, à *auto-regulamentação* e ao *autogoverno* das associações sindicais. E não devemos concluir nesse sentido por duas ordens de razões: desde logo, precisamente porque, na nossa opinião, as soluções não são substancialmente novas; mas também, e sobretudo, porque as normas acrescentadas têm como destinatárias directas, essencialmente, as entidades competentes para o exercício do controlo de legalidade (vinculam-nas a procedimentos, impõem limites à sua actuação) e, nessa medida, não decorre delas uma maior compressão dos direitos dos sindicatos - ao invés, resulta delas um reforço da garantia desses direitos.

5. A problemática do direito de tendência e o seu alcance no controlo de legalidade dos estatutos

O direito de tendência decorre do princípio do pluralismo sindical, sendo também uma expressão da sujeição dos sindicatos ao princípio democrático. Para os efeitos do artigo 55.º, n.º 2, alínea e), da CRP e do artigo 450.º, n.º 2, do CT, podemos definir o direito de tendência como o direito que assiste aos associados de constituir agrupamentos representativos de correntes de opinião, de natureza política, ideológica, religiosa ou outra, de sentido que diverge da orientação da maioria ou da orientação de outros grupos existentes no interior de um sindicato ⁷¹.

O direito de tendência é, assim, a tradução do princípio «da democracia pluralista no interior dos sindicatos - pois o Estado de direito democrático baseia-se "no pluralismo de expressão e organização política democráticas"» (art. 2.º da CRP) ⁷². Por vezes, é um grupo de tendência formado no seio de uma associação sindical que está na génese da constituição de um sindicato novo, nomeadamente, quando o grupo não logra alcançar as suas pretensões no seio do sindicato em que se encontra inserido. No entanto, o direito de tendência tem sido apontado mais como factor de atenuação da «pressão para a pulverização do movimento sindical», na medida em que o pluralismo sindical «contribui para a própria independência das associações sindicais existentes, designadamente, em face dos partidos políticos ⁷³. Tal efeito resulta da dupla dimensão do direito de tendência: ele garante a "(...) existência de sindicatos plurais ('pluralismo sindical interno'), como alternativa à multiplicação de 'sindicatos de tendência' ('pluralismo sindical externo')"» ⁷⁴.

No contexto que nos interessa, o direito de tendência deve ser considerado na dimensão que se prende com o pluralismo sindical *interno*, onde assume a importante função

⁷¹ *Tendência* é, por definição, uma «força que se dirige por si mesma, quando não suporta força contrária, para um sentido determinado» [Dicionário da Língua Portuguesa, Porto Editora, 5.ª edição (s. d.), p. 1376]. No contexto que nos interessa, as *tendências* surgem, justamente, com esse significado de «forças que se orientam em sentido diferente, por si mesmas».

⁷² Cfr. JORGE MIRANDA, «Liberdade de Associação e Alterações aos Estatutos Sindicais», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Abril-Junho, ano XVIII (I da 2.ª série), n.º 2, Coimbra, 1986, p. 161 e ss. (p. 186).

⁷³ Nesse sentido, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, 2005, p. 545, e GOMES CANOTILHO *et al.* (2007), p. 731.

⁷⁴ Cfr. GOMES CANOTILHO *et al.*, *ob. e loc. cit.*

de «assegurar a integração das minorias » e, nessa medida, se articula com os princípios da organização e da gestão democráticas.

Na versão inicial da CRP, o direito de tendência encontrava-se previsto no n.º 5 do artigo 57.º, onde se afirmava:

«5. A fim de assegurar a unidade e o diálogo das diversas correntes sindicais eventualmente existentes, é garantido aos trabalhadores o exercício do direito de tendência, dentro dos sindicatos, em casos e nas formas em que tal direito for estatutariamente estabelecido».

Na revisão de 1982, o direito de tendência foi deslocado do n.º 5 para a alínea e) do n.º 2 do mesmo artigo [que seria o artigo 56.º da CRP na nova numeração]. Passou a dispor-se, na nova alínea e) do n.º 2:

«2. No exercício da liberdade sindical é garantido aos trabalhadores, sem qualquer discriminação, designadamente: (...) e) o direito de tendência, nas formas que os respectivos estatutos determinarem».

Importa sublinhar que a revisão constitucional não se limitou a optar por uma diferente inserção sistemática da norma sobre o direito de tendência: na versão primitiva, o direito era «garantido (...) *nos casos e nas formas* em que» tal direito fosse "estatutariamente estabelecido"; na versão resultante da primeira revisão constitucional (e nas seguintes), o direito de tendência passou a ser garantido "*nas formas* que os respectivos estatutos" determinem. O abandono do segmento "*nos casos*" tem o importante alcance de transformar a regulação deste direito num aspecto do conteúdo *obrigatório* dos estatutos: na primeira versão, havia apenas uma "garantia institucional, não se garantia directamente o direito de tendência nas associações sindicais, nem se adstringia a lei a declará-lo obrigatório; à lei era, sim, vedado deixar de o prever ou de o consentir aos estatutos. (...); no texto actual (...) vai-se mais longe": o direito de tendência passou a constituir um "direito fundamental formalmente constitucional mas são os estatutos que têm de conferir exequibilidade à regra constitucional"⁷⁵.

Ao nível infraconstitucional, esta matéria foi regulada pela primeira vez no CT de 2003 [artigo 485.º, n.º 1, alínea f)], embora, em rigor, este não tenha feito mais do que repetir o que já resultava directamente da CRP desde a sua primeira revisão. A solução não poderia ter sido

⁷⁵ Como explica JORGE MIRANDA, uma vez que é a própria Lei Fundamental que remete directamente para os estatutos, estes «ficam na mesma posição da lei»: (1986), pp. 185-186.

a de acrescentar aspectos de regulação, uma vez que, neste domínio, «a lei não pode vir intrometer-se, impondo, por exemplo, um figurino do exercício do direito de tendência»⁷⁶. Poderá compreender-se a inclusão daquela previsão no CT, sobretudo, por razões de *pedagogia e prevenção*, tendo em conta o número de vezes que esta matéria foi discutida nos tribunais⁷⁷.

A circunstância de o direito de tendência, tal como figura na CRP, não ser exequível *per se* e a circunstância de se tratar de matéria de reserva estatutária, implicam que, se, por um lado, se exige a não ingerência da lei ordinária, por outro, não se prescinde da regulamentação pelas próprias associações⁷⁸. Precisamente porque a omissão nos estatutos inviabiliza a concretização do preceito constitucional, algumas associações sindicais foram extintas em virtude da omissão ou insuficiência de normas estatutárias sobre o exercício do direito de tendência, mas a verdade é que, em bom rigor, noutros tantos casos em que a questão deveria ter sido suscitada, acabou por não o ser.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Veja-se, por todos, um Acórdão da Relação de Lisboa, de 17 de Maio de 2007, que ilustra um dos inúmeros casos em que da omissão dessa regulação nos estatutos veio a resultar a extinção da associação sindical: a 2.ª instância acabaria por (revogando a sentença recorrida) declarar a nulidade das *disposições estatutárias* [do Sindicato dos Transportes Ferroviários] por elas não regularem o exercício do direito de *tendência* [o texto do acórdão está disponível no URL: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf33182fc732316039802565fa00497eec/7402e0fc7b4996c0802572f700664e65?OpenDocument>].

⁷⁸ Como escrevem JORGE MIRANDA e Rui MEDEIROS, «a concretização do direito de tendência constitui matéria que cabe no âmbito da liberdade sindical ou, mais concretamente, no domínio da liberdade estatutária que ela envolve. (...). Na falta de norma estatutária, o direito de tendência não [é] exequível por si mesmo»: JORGE MIRANDA *et al.* (2005), pp. 545-546. Em geral, sobre o direito de tendência, *vide*, igualmente, GOMES CANOTILHO *et al.* (2007), pp. 734-735. Segundo estes autores, «O direito de tendência está dependente da sua concretização nos estatutos dos sindicatos. Trata-se de um direito sob reserva de estatutos, devendo estes definir organizatória e materialmente o respectivo âmbito. Não é urna simples liberdade, mas uma verdadeira obrigação estatutária sob pena de omissão ilícita. Os estatutos são livres na definição das formas de pôr em prática o direito de tendência, mas não podem dispensá-lo»: (2007), p. 734 e ss. Sobre os conceitos de «organizações de tendência», *vide* RAQUEL REIS, *Liberdade de Consciência e de Religião e Contrato de Trabalho do Trabalhador de Tendência - Que Equilíbrio do Ponto de Vista das Relações Individuais de Trabalho?*, Coimbra, 2004, capítulos IV e V.

No caso da UGT, o MP entendeu que uma iniciativa da alteração dos estatutos importava a obrigatoriedade de regular aquela matéria, ausente na versão anterior⁷⁹. A opinião dominante das entidades com competência para o controlo de legalidade dos estatutos foi a de que a alteração do texto constitucional impusera o ajustamento dos estatutos de todas as associações sindicais e não apenas a consideração do direito de tendência nos estatutos elaborados partir daquele momento⁸⁰.

No Parecer do Provedor de Justiça emitido na sequência da queixa apresentada pela UGT sustentou-se «a necessidade de conformar os estatutos das associações sindicais à lei vigente»⁸¹. Nesse sentido, o Provedor de Justiça sublinhou - e bem - que «a necessidade legal de regular o direito de tendência nos estatutos não se cinge aos estatutos das associações sindicais que tenham sido, ou venham a ser, constituídas após a entrada em vigor do Código do Trabalho [de 2003], nem tão-pouco, às que existindo àquela data tenham entretanto alterado os respectivos estatutos e, por conseguinte, tenham - ainda que indevidamente (...) – visto os seus estatutos serem submetidos a um novo controle de legalidade»⁸². Segundo o Provedor, da «dignidade que o legislador entendeu conferir à matéria da regulação do direito de tendência» [nomeadamente, com o assento constitucional] resulta a «necessidade de conformar à lei os estatutos de todas as associações sindicais existentes, independentemente da data da sua constituição ou das alterações a que os respectivos estatutos hajam sido sujeitos»⁸³.

⁷⁹ Como adiantámos, estavam em causa, sobretudo, três irregularidades: a omissão da regulação do exercício do direito de tendência, a ilegalidade do processo previsto para a desvinculação dos associados e a violação das regras relativas à convocação do congresso e do conselho geral.

⁸⁰ Segundo JORGE MIRANDA *et al.*, a remissão constitucional para os estatutos não envolve uma «liberdade de decisão quanto à existência ou não de um direito de tendência, mas tão-somente uma liberdade quanto ao conteúdo e ao modo de exercício de um tal direito (...) não é seguro, em face do texto constitucional em vigor, que o silêncio estatutário não possa justificar, ao menos quando estiver em causa o conteúdo essencial do direito de tendência (...) um controlo de legalidade por omissão dos estatutos»: (2005) p. 545.

⁸¹ Cfr. o Parecer do Provedor de Justiça, cit.. p. 456 e ss.

⁸² *Idem*, p. 456 e ss. «Indevidamente», referiu o Provedor de Justiça, porque entendeu que, no caso da UGT, a DGERT não deveria ter apreciado a legalidade da totalidade dos estatutos, mas apenas a dos «preceitos efectivamente alterados»: *idem*, p. 455. De qualquer modo, inversamente, em relação à omissão do direito de tendência, entendeu o Provedor de Justiça que ela deveria ter sido suprida, pois todas as apreciações de legalidade de estatutos deveriam passar a considerar esse aspecto, desde a Revisão Constitucional de 1982.

⁸³ *Idem*, p. 460.

Mais referiu ter analisado as conclusões de uma auditoria realizada aos serviços da DGERT pela Inspeção-Geral do MT e ter verificado que «a quase totalidade das associações sindicais, cujos processos de constituição ou de alterações estatutárias foram averiguados, não tinha devidamente regulado o direito de tendência, sem que tal facto, em muitos casos, tenha merecido por parte da DGERT um juízo de ilegalidade». O Provedor de Justiça manifestou mesmo alguma perplexidade pelo facto de aqueles serviços terem produzido o juízo de ilegalidade no tocante às alterações estatutárias da UGT, «que é publicamente, e desde a sua fundação, reconhecida como uma central sindical com tendências político-sindicais», quando não haviam procedido de modo semelhante com outras tantas associações sindicais⁸⁴.

A verdade é que da leitura do artigo 14.º dos estatutos da outra confederação sindical (CGTP-IN) - disposição sobre o exercício do direito de tendência - é possível concluir que o «direito de tendência» que é ali configurado se afasta do verdadeiro figurino do direito de tendência: a referência a «correntes de opinião político-ideológicas, cuja organização é (...) exterior ao movimento sindical» é, afinal, uma alusão às correntes político-ideológicas externas à associação; dentro da associação, as «diversas correntes de opinião (...) subordinam-se às normas regulamentares», o que significa que, a existirem, não são reguladas no seu lugar próprio: os estatutos.

Há que sublinhar que o direito de tendência se concretiza através do reconhecimento das «tendências» e através das possibilidades de participação e actuação dos grupos que as representam, no seio da associação, de modo que possam exprimir as suas opiniões e exercer a sua influência. Tal supõe a previsão de um conjunto de regras capazes de viabilizar essas formas de participação e actuação, o que, no artigo 14.º dos estatutos da CGTP-IN, não se vislumbra⁸⁵.

Na sequência do processo intentado pelo MP e com vista a suprir a omissão estatutária, a UGT optaria por resolver o problema, anexando aos seus estatutos um *Regulamento de Tendências*, composto por nove artigos, que já havia feito aprovar no seu I Congresso Ordinário, em 27 e 28 de Janeiro de 1979. Nele se prevê, por exemplo, que «as tendências constituem formas de expressão sindical própria, organizadas na base de

⁸⁴ *Idem*, p. 478 (ponto 6). O processo de auditoria é identificado com o n.º 23/2007.

⁸⁵ Segundo GOMES CANOTILHO *et al.*, a regulação do direito de tendência deve viabilizar a «possibilidade de expressão institucional das várias correntes (tendência) minimamente representativas existentes em cada associação sindical»; por outro lado, os estatutos são livres na definição das formas de pôr em prática o direito de tendência mas não podem dispensá-lo»: (2007), pp. 735 e 734, respectivamente.

determinada concepção política, social ou ideológica e subordinadas aos princípios democráticos da *Declaração de Princípios e dos Estatutos* da UGT» (artigo 2.º); por outro lado, «só serão reconhecidas as tendências que hajam feito eleger com o seu apoio, pelo menos 5% dos Delegados ao Congresso da UGT». Afirma-se também que «os trabalhadores podem agrupar-se nos locais de trabalho, para fins eleitorais, em Tendências» (artigo 6.º). Acresce que os poderes e competências das tendências são os previstos no *Regulamento Eleitoral* e no *Regimento do Congresso* (artigo 4.º) e que a constituição de cada tendência se efectua mediante comunicação dirigida ao presidente do congresso, assinada pelos delegados que a compõem, com indicação da sua designação, bem como o nome e qualidade de quem a representa, comunicação que deverá ser acompanhada dos dados referentes à sua implantação e representação sindicais, traduzidos pelo número das organizações e trabalhadores e dos delegados eleitos com o seu apoio» (artigo 5.º).

A conclusão a que chegamos a partir da análise do tratamento desta matéria pelas duas confederações é a de que, embora não o tivesse feito no lugar próprio, a UGT tinha a regulação do exercício do direito de tendência efectivamente mais garantida do que a CGTP-IN, que, apesar de aparentemente ter incorporado essa disciplina nos estatutos, bem vistas as coisas, em rigor, não o fizera.

Este problema levantado pelo Provedor de Justiça sobre a necessidade de reajustar os estatutos de *todas* as associações sindicais esteve na origem da inclusão da disposição de Direito transitório que hoje figura no artigo 8.º do diploma que aprovou o CT, (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro), impondo a todas as associações sindicais o dever de reverem os estatutos em vigor à data da sua publicação e concedendo-lhes, para tanto, um prazo de três anos ⁸⁶. Nos termos do mesmo preceito, decorrido esse prazo, o serviço competente do ministério

⁸⁶ Foi também previsto que as associações sindicais que, nos últimos seis anos, não tivessem requerido, nos termos legalmente previstos, a publicação da identidade dos respectivos membros da direcção disporem de 12 meses, contados a partir da entrada em vigor da lei, para requerer aquela publicação (artigo 9.º da Lei 7/2009, de 12 de Fevereiro). O diploma que aprovou o CT de 2003 - Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto - estabeleceu um regime de Direito transitório tendo em vista o necessário ajustamento das disposições dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho - *i. e.*, se dispusessem «de modo contrário às normas imperativas» do CT teriam de «ser alteradas no prazo de 12 meses após a entrada em vigor [daquele], sob pena de nulidade» (artigo 14.º do diploma preambular) -, mas não forneceu semelhante disposição tendo em vista a conformação dos estatutos das associações sindicais, o que deveria ter feito. Na realidade, essa medida só foi assegurada com a redacção do artigo 8.º da Lei que aprovou o CT de 2009. Quanto à norma que passou a constar do artigo 9.º da Lei nº 7/2009, a sua justificação decorreu da necessidade de publicitação dos membros da direcção, dever criado *ex novo*. no CT de 2009 (artigo 454.º).

responsável pela área laboral procederá à «apreciação fundamentada sobre a legalidade dos estatutos que não tenham sido revistos» e, caso encontre disposições contrárias à lei, deverá notificar a estrutura em causa para que esta, no prazo de 180 dias, assegure as alterações estatutárias que devam ter lugar⁸⁷. Quanto aos termos ulteriores, a lei remete para o artigo 447.º: disciplina do registo e controlo de legalidade do processo de constituição e dos estatutos das associações sindicais.

Note-se que a revisão constitucional que criara o dever da regulação estatutária do direito de tendência teve lugar em 1982. O legislador de 2003 incluiu esta matéria no elenco dos aspectos de reserva estatutária, mas o que se constata é que o primeiro CT não garantiu, afinal, a operacionalização do comando constitucional, precisamente por não ter regulado os termos (nomeadamente, o prazo) em que as associações sindicais deveriam assegurar a concretização da exigência constitucional. Acabaria por ser o legislador de 2009 a fazê-lo e, também neste aspecto, por influência das recomendações do Provedor de Justiça, no Parecer que deixámos referido.

Podemos concluir que, se por um lado, em 2003, o legislador ordinário pecou por excesso de ingerência em algumas matérias, mantendo a tendência que marcou a LS de 1975, por outro lado, parece ter falhado por omissão noutros aspectos: a ausência de um regime de Direito transitório capaz de operacionalizar o comando constitucional que impunha a regulação estatutária do direito de tendência já desde 1982 é um exemplo flagrante de omissão legislativa. Embora essa falta tenha sido remediada em 2009, o principal problema que daí resultou subsiste, ainda, e prende-se com o desajustamento generalizado dos estatutos das associações deste tipo: na esmagadora maioria dos casos, o exercício do direito de tendência ou é pura e simplesmente omitido, ou é apenas aparentemente regulado.

Conclusões

1. No quadro do confronto entre a liberdade de organização e regulamentação interna - corolário da liberdade sindical - e o princípio da organização e da gestão democráticas -- expressão do princípio democrático-, o TC desenvolveu a doutrina de que «a liberdade sindical só pode ser restringida pelo legislador ordinário nos casos expressamente previstos na Constituição» e com observância do *princípio da proporcionalidade*: as limitações à *liberdade de organização e regulamentação interna dos sindicatos* devem confinar-se ao estritamente

⁸⁷ Cfr. os restantes aspectos deste novo regime nos n.ºs 3 a 6 do mesmo artigo.

necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e garantir que as limitações não atinjam o *conteúdo essencial* da liberdade sindical (artigo 18.º). Este entendimento do TC conduziu à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de algumas normas da LS e ao julgamento de inconstitucionalidade de outras tantas em sede de fiscalização concreta. No entanto observa-se que apenas as normas declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral foram abandonadas na reforma de 2003.

2. No âmbito da LS e do primeiro CT (2003), muitas das matérias que se incluíam no elenco do conteúdo mínimo obrigatório dos estatutos das associações sindicais eram reguladas através de normas injuntivas, pelo que parte dos comandos sobre aquele conteúdo obrigatório eram esvaziados de sentido útil. Daqui resultava a incongruência do sistema e esta foi uma das consequências dos excessos de ingerência do legislador laboral. As preocupações com a salvaguarda do princípio democrático e com a tutela da liberdade sindical individual levaram a um excesso de garantismo que acabaria por comprimir excessivamente a liberdade sindical colectiva.

3. O CT de 2009 representa uma ruptura com as tendências assumidas desde 1975, na medida em que opera uma redução significativa da ingerência da lei na organização e no funcionamento dos sindicatos, sobretudo no que diz respeito ao conteúdo mínimo obrigatório dos estatutos e à explicitação dos princípios de organização e gestão democráticas (artigos 450.º e 451.º do CT de 2009). Nesta parte, o nosso ordenamento jurídico foi simplificado, aproximando-se do espanhol, o que é particularmente evidente na redacção do novo preceito sobre o conteúdo dos estatutos (artigo 450.º).

4. Entre 1975 e 2009, o controlo de legalidade do processo de constituição e dos estatutos por parte do MP levou à extinção de alguns sindicatos, nomeadamente, com base na orientação de que toda e qualquer irregularidade deveria conduzir à promoção da extinção, preterindo-se, deste modo, quer o elenco dos fundamentos de extinção das associações, previsto no n.º 2 do artigo 182.º, quer o princípio da redução dos negócios jurídicos, que figura no artigo 292.º, ambos do CC.

5. Acresce que foi desenvolvida pelo MT e pelo MP a prática de apreciar todas as disposições estatutárias, incluindo as não alteradas, nos casos em que o controlo de legalidade

era desencadeado em virtude de alteração dos estatutos, ignorando que, em relação às disposições intocadas, já se haviam esgotado todos os prazos legais.

6. Nos processos de controlo de legalidade desencadeados por alterações estatutárias, foi particularmente relevante o fundamento da omissão da regulação do direito de tendência, problema que só a reforma de 2009 veio resolver, através da inclusão de um regime de Direito transitório que concedeu um prazo aos sindicatos para conformarem os estatutos com as exigências resultantes da revisão constitucional de 1982. Assim, se é indubitável que da recente reforma resultou uma menor ingerência da legislação nas matérias que se encontram hoje previstas nos artigos 450.º e 451.º do CT, constata-se que, noutros aspectos, o nível de regulação se viu intensificado - o que foi particularmente evidente no que respeita à definição de disposições de Direito transitório, como as que visam o ajustamento dos estatutos em vigor com o comando constitucional sobre a regulação do direito de tendência.

7. No que respeita ao mecanismo do convite ao aperfeiçoamento dos estatutos e ao princípio do aproveitamento dos negócios jurídicos, o maior detalhe da regulação resultante da última reforma não corresponde a um aumento da ingerência do legislador em matérias que devem estar reservadas à *auto-organização*, à *auto-regulamentação* e ao *autogoverno* das associações sindicais, uma vez que, desde logo, porque as soluções acolhidas já existiam na ordem jurídica, embora a sua consideração dependesse, em parte (nomeadamente no tocante ao artigo 292.º do CC, aplicável por analogia), de uma tarefa de interpretação sistemática e, ainda, porque as novas disposições se dirigem, sobretudo, a garantir procedimentos e a impor limites às entidades com competência para o controlo de legalidade, traduzindo, afinal, um reforço da garantia dos direitos dos sindicatos.

8. Parte significativa das modificações do regime jurídico das associações sindicais operadas no CT de 2009 acolhe um conjunto de recomendações dirigidas pelo Provedor de Justiça, num Parecer emitido em 2007, na sequência de uma queixa que lhe foi apresentada por uma confederação sindical. A influência das orientações do Provedor de Justiça na disciplina das associações sindicais que resultou da recente reforma (2009) foi globalmente mais saliente do que a influência do TC, que, apesar de tudo, se fez notar, de algum modo, na reforma de 2003.

9. O Provedor de Justiça pôde ir mais longe na apreciação das deficiências do ordenamento jurídico. E pôde ir mais longe, em virtude da diferente natureza dos poderes de que está investido: além de estar autorizado a fazer incidir os seus juízos sobre actos

normativos e administrativos, pode apreciar não apenas a legalidade, mas também o mérito e a conveniência das soluções legislativas, tendo em conta os interesses legítimos dos particulares. E foi isso que veio a reflectir-se, também, no aludido Parecer, cujos argumentos, na sua maioria, também subscrevemos.

Quadros anexos

Quadro 1 - Comparação do ordenamento jurídico português com o espanhol

Artigo 450.º do Código do Trabalho português (2009)	Artigo 4 da Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto
1 - Com os limites dos artigos seguintes, os estatutos (...) devem	2 - Las normas estatutárias contendrán al menos:
a) A denominação, a localidade da sede, o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico, os fins e a duração, quando a associação não se constitua por período indeterminado	a. La denominación de la organización que no podrá coincidir ni inducir a confusión con otra legalmente registrada.
3 - A denominação deve identificar o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico da associação e não pode confundir-se com a de outra associação existente	b. El domicilio y ámbito territorial y funcional de actuación del sindicato
b) Os respectivos órgãos, entre os quais deve haver uma assembleia geral ou uma assembleia de representantes de associados, um órgão colegial de direcção e um conselho fiscal, bem como o número de membros e de funcionamento daqueles	
4 - No caso de os estatutos preverem a existência de uma assembleia de representantes de associados, esta exerce os direitos previstos na lei para a assembleia geral, cabendo aos estatutos indicar, caso haja mais de uma assembleia de representantes de associados, a que exerce os referidos direitos	c. Los órganos de representación, Gobierno y Administración y su funcionamiento, así como el régimen de provisión electiva de sus cargos, que habrán de ajustarse a principios democráticos
[Artigo 451.º do Código do Trabalho (2009) No respeito pelos princípios da organização e da gestão democráticas, as associações sindicais (...) devem reger -se, nomeadamente, em obediência às seguintes regras: (...)]	
2 - O exercício do direito de tendência	
c) A extinção e conseqüente liquidação da associação, bem como o destino do respectivo património	d. Los requisitos y procedimientos para la adquisición y pérdida de la condición de afiliados, así como el régimen de modificación de estatutos, de fusión y disolución del sindicato
5 - Em caso de extinção judicial ou voluntária de associação sindical (...), os respectivos bens não podem ser distribuídos pelos associados, excepto quando estes sejam associações	e. El régimen económico de la organización que establezca el carácter, procedencia y destino de sus recursos, así como los medias que permitan a los afiliados conocer la situación económica

Quadro 2 - Preceitos sobre o conteúdo dos estatutos nos

Códigos do Trabalho de 2003 e 2009

(tabela de correspondência, indicando-se também o preceito correspondente na Lei Sindical)

Lei Sindical (1975)	Artigo 485.º do Código do Trabalho (2003)	Artigo 450.º do Código do Trabalho (2009)
Corpo do art. 14.º	1 - Com os limites dos artigos seguintes, os estatutos devem conter e regular:	1 - Com os limites dos artigos seguintes, os estatutos (...) devem regular:
Alínea a) do art. 14.º	a) A denominação, a localidade da sede, o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico, os fins e a duração, quando a associação não se constitua por período indeterminado	a) A denominação, a localidade da sede, o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico, os fins e a duração, quando a associação não se constitua por período indeterminado
Alínea b) do art. 14.º	b) Aquisição e perda da qualidade de associado, bem como os respectivos direitos e deveres	[Sem correspondente]
Alínea c) do art. 14.º	c) Princípios gerais em matéria disciplinar	[Sem correspondente]
Alínea d) do art. 14.º	d) Os respectivos órgãos, entre os quais deve haver uma assembleia geral ou uma assembleia de representantes de associados, um órgão colegial de direcção e um conselho fiscal, bem como o número de membros e de funcionamento daqueles	b) Os respectivos órgãos, entre os quais deve haver uma assembleia geral ou uma assembleia de representantes de associados, um órgão colegial de direcção e um conselho fiscal, bem como o número de membros e de funcionamento daqueles
[Sem correspondente]	e) No caso de estar prevista uma assembleia de representantes, os princípios reguladores da respectiva eleição, tendo em vista a representatividade desse órgão	[Sem correspondente]
Alínea f) do art. 14.º	[Sem correspondente]	[Sem correspondente]
[Sem correspondente]	f) O exercício do direito de tendência	2 – O exercício do direito de tendência
Alínea e) do art. 14.º	g) o regime de administração financeira, o orçamento e as contas	[Sem correspondente]
Alínea g) do art. 14.º	h) O processo de alteração dos estatutos	[Sem correspondente]
Alínea h) do art. 14.º	f) A extinção, dissolução e conseqüente liquidação, bem como o destino do respectivo património	c) A extinção e conseqüente liquidação da associação, bem como o destino do respectivo património
Art. 15.º	2 - A denominação deve identificar o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico da associação e não pode confundir - se com a denominação de outra associação existente	3 - A denominação deve identificar o âmbito subjectivo, objectivo e geográfico da associação e não pode confundir-se com a de outra associação existente
[Sem correspondente]	3 - No caso de os estatutos preverem a existência de uma assembleia de representantes de associados, nomeadamente um congresso ou conselho geral, esta exerce os direitos previstos na lei para a assembleia geral	4 - No caso de os estatutos preverem a existência de uma assembleia de representantes de associados, esta exerce os direitos previstos na lei para a assembleia geral, <i>cabendo aos estatutos indicar, caso haja mais de uma assembleia de representantes de associados, a que exerce os referidos direitos</i>
Art. 19.º	Artigo 490.º do Código do Trabalho (2003) Em caso de dissolução de uma associação sindical, os respectivos bens não podem ser distribuídos pelos associados	5 - Em caso de extinção judicial ou voluntária de associação sindical (...), os respectivos bens não podem ser distribuídos pelos associados, excepto quando estes sejam associações
N.º 11 do art. 17.º	Al. h) do art. 486.º do Código do Trabalho (2003) [Os corpos sociais podem ser destituídos por deliberação da assembleia geral,] devendo os estatutos regular os termos da destituição e da gestão da associação sindical até ao início de funções de novos corpos sociais	[Sem correspondente]

Bibliografia

- ALMEIDA, Carlos Ferreira de, *Contratos*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, 2008
- ANDRADE, Manuel de, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vols. I e II, Coimbra, 1983
- BENGOCHEA, Juan Antonio Sagardoy; José Manuel del Valle Villar; José Luís Gil y Gil, *Prontuario de Derecho del Trabajo*, 8.ª edição, Thomson / Civitas, Madrid, 2006
- CANOTILHO, J. J. Gomes; Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- CAZZETTA, Giovanni, «Scienza Giuridica e Trasformazione Sociali», in *Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, 8.º vol., Milão, 2007, p. 388 e ss.
- CORDEIRO, António Menezes, *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1999 - *Tratado de Direito Civil Português*, vol. I, 2.ª edição, Coimbra, 2007
- COSTA, Eduardo, «Autonomia e Democracia Sindical», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Abril-Setembro, ano XXXX (XIII da 2.ª série), n.ºs 2 e 3, Coimbra, 1999, p. 133 e ss.
- DUKES, Ruth, «Otto Kahn-Freund and Collective Laissez-Faire: An Edifice without a Keystone?», in *Modern Law Review*, vol. 72, Issue 2, Oxford, 2009, p. 220 e ss.
- FERNANDES, António Monteiro, *Direito do Trabalho*, 13.ª edição, Coimbra, 2006
- LIMA, Pires de; Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª edição revista e actualizada, Coimbra, 1987
- MACEDO, Manuel Vilar de, *Regime Civil das Pessoas Colectivas. Anotações aos artigos 157.º a 201.º-A do Código Civil*, Coimbra, 2008
- MIRANDA, Jorge, «Liberdade de Associação e Alterações aos Estatutos Sindicais», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*. Abril-Junho, ano XVIII (tomo I da 2.ª série), n.º 2, Coimbra, 1986, p. 161 e ss.
- OLEA, Manuel Alonso; M. Emilia Casas Baamonde, *Derecho del Trabajo*, 19.ª edição revista, Civitas, Madrid, 2001
- PÉLISSIER, Jean; Alain Supiot; Antoine Jeammaud, *Droit du Travail*, 22.a edição, Dalloz, Paris, 2004
- PINTO, Carlos Alberto Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição, Coimbra, 2005
- REGINI, Marino; Ida Regalia, «The prospects for Italian trade unions in a fase of concertation», in Jeremy Waddington; Reiner Hoffmann (eds.), *Trade Unions in*

Europe: facing challenges and searching for solutions, ETUI, Bruxelas, 2000, p. 365 e ss.

- REIS, Raquel, *Liberdade de Consciência e de Religião e Contrato de Trabalho do Trabalhador de Tendência - Que Equilíbrio do Ponto de Vista das Relações Individuais de Trabalho?*, Coimbra, 2004
- SERRA, Vaz, «Estudo sobre o objecto das obrigações, prestações, suas espécies, conteúdo e requisitos», in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 74, Março/1958, p. 15 e ss.
- XAVIER, Bernardo Lobo, *Curso de Direito do Trabalho*, Lisboa, 1992
- XAVIER, Vasco da Gama Lobo; Bernardo da Gama Lobo Xavier, «Inaplicabilidade do Código Civil às Associações Sindicais», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Julho-Setembro, ano XXX (tomo III da 2.ª série), n.º 3, Coimbra, 1988, p. 285 e ss.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

IV – Jurisprudência

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. Ac. TC 190/92, de 21-05-1992 (Armindo Ribeiro Mendes)

Sumário:

O artigo 8.º CPT (de 1963) na interpretação segundo a qual o mesmo impõe que o Ministério Público exerça com exclusividade o patrocínio oficioso dos trabalhadores, nomeadamente quando a legislação ordinária consagra com carácter geral um regime de apoio judiciário em todas as jurisdições, viola o princípio da igualdade, podendo haver trabalhadores privados do direito de serem patrocinados por advogado de sua livre escolha em processos laborais, exclusivamente em razão da sua situação económica, pelo que é inconstitucional

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920190.html?impressao=1>

2. Ac. TRL de 10-10-2012 (Maria João Romba), proc. 3500/11.3TTLSB.L1-4

Sumário:

A notificação da R. no âmbito do processo administrativo organizado nos serviços do Ministério Público junto dos Tribunais do Trabalho de Lisboa não pode ser considerada uma notificação judicial e só essas, como explicitamente decorre do nº 1 do art. 323º do CC, têm a virtualidade de interromper a prescrição.

Texto parcial

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/4bf8f69df9add51c80257a980036439a?OpenDocument>

3. Ac. TRL de 18-10-2011 (António Santos), proc. 428/11.0TBALQ.L1-1

Sumário:

- Para efeitos de atribuição de uma causa a tribunal judicial dotado de competência especializada, vigora a regra geral da subsidiariedade da jurisdição comum, pois que a competência especializada decorre directa e concretamente da lei e, a dos tribunais comuns, apenas por via indirecta ou por exclusão se fixa.

- Dispondo a alínea n), do artº 85º, da LOFTJ, que em matéria cível compete aos tribunais do trabalho conhecer “Das execuções fundadas nas suas decisões, ou noutros títulos executivos, ressalvada a competência atribuída a outros tribunais ,e porque sob a alçada da competência especializada do tribunal do Trabalho estão todas as questões emergentes de relações de trabalho subordinado, ou , no mínimo, apresentam elas um qualquer nexo com um vínculo jurídico que a lei equipara ao de trabalho, em sede de acção executiva e quando não consubstancia ele uma sua própria decisão, há-de o respectivo titulo executivo , também , directa ou indirectamente, estar relacionado com matéria conexa com as relações de trabalho subordinado ou , pelo menos, com um vínculo jurídico equiparado por lei aos de natureza laboral.

- Daí que, se do título executivo (um acordo extra-judicial promovido pelo Ministério Público) que integra a causa petendi de uma acção executiva resulta uma obrigação - exequenda – que surge no âmbito de uma relação jurídica de natureza laboral que até à data vinculava ambas as partes, nascendo a obrigação precisamente em resultado e por causa da extinção da referida relação laboral , inequívoco é que se está perante uma acção executiva cujo desiderato visa a cobrança de uma divida emergente de uma relação de trabalho.

- E, sendo assim como é, forçoso é que, as razões de ordem pública de vocacionalidade, adequação e idoneidade funcional do Juiz do Tribunal do Trabalho, encaminhem necessariamente a referida acção executiva para a competência especializada dos tribunais do trabalho.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/16610e3742407bc28025794b004057f1?OpenDocument>

4. Ac. TRE de 27-02-2014 (Paula Paço), proc. 374/13.3TUEVR.E1

Sumário:

I- A eficácia retroativa da lei processual é admitida, por via, por exemplo, da consagração de disposições transitórias, desde que não viole a Constituição da República Portuguesa.

II- A norma que elimina os documentos particulares, constitutivos de obrigações, assinados pelo devedor do elenco de títulos executivos (artigo 703º do novo CPC), quando conjugada com o artigo 6º, nº3 da Lei nº41/2013, e interpretada no sentido de se aplicar a documentos particulares dotados anteriormente da característica da exequibilidade, conferida pela alínea c) do nº1 do artigo 46º do anterior Código de Processo Civil, é manifestamente inconstitucional por violação do princípio da segurança e proteção da confiança integrador do princípio do Estado de Direito Democrático.

III- A eliminação dos documentos particulares, constitutivos de obrigações, assinados pelos devedores do elenco dos títulos executivos, constitui uma alteração no ordenamento jurídico que não era previsível. Se, à data em que tais documentos foram constituídos os mesmos eram dotados de exequibilidade, é de esperar alguma constância no ordenamento no âmbito da segurança jurídica constitucionalmente consagrada. Assim, a alteração da ordem jurídica não era de todo algo com que se pudesse contar. Daí que os titulares de documentos particulares constituídos antes da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, que tinham a característica da exequibilidade conferida pela alínea c) do nº1 do artigo 46º do velho código, tivessem uma legítima expectativa da manutenção da anterior tutela conferida pelo direito.

IV- Por conseguinte, a aplicação retroativa do artigo 703º do novo Código de Processo Civil, a títulos anteriormente tutelados com a característica da exequibilidade, constitui uma consequência jurídica demasiado violenta e inadmissível no Estado de Direito Democrático, geradora de uma insegurança jurídica inaceitável, desrespeitando em absoluto as expectativas legítimas e juridicamente criadas.

V- De acordo com a Exposição de Motivos apresentada na Proposta de Lei nº 113/XII, a retirada dos documentos particulares do elenco dos títulos executivos teve dois objetivos em vista: (i) diminuir o número de ações executivas; (ii) criar medidas para agilizar o processo executivo, libertando o mesmo de identificadas causas de protelamento e complexidade (v.g. oposições à execução).

VI- As razões de interesse público subjacentes à opção da retirada dos documentos particulares do elenco dos títulos executivos, não prevalecem, sobre as legítimas expectativas individuais geradas pelo próprio ordenamento jurídico.

VII- Uma alteração da ordem jurídica que sacrifique legítimas expectativas de particulares juridicamente criadas só faz sentido e só pode ser admitida quando valores mais elevados se impõem, ou seja, o sacrifício imposto apenas tem razão de ser perante a inevitabilidade de razões da maior importância para a sociedade, justificando-se, então, o sacrifício de alguns em prol do coletivo.

VIII- Os fins que se visam alcançar com a eliminação dos documentos particulares do elenco dos títulos executivos não constituem razões de tal forma ponderosas para o bem comum coletivo que justifiquem o sacrifício das legítimas expectativas de, muito provavelmente, um número significativo de cidadãos que se limitou a agir de acordo com a lei vigente, na altura, confiando que a sua atuação estaria protegida pelo Estado de Direito Democrático.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/6705daae8aae5bd480257c99005c4270?OpenDocument>

5. Ac. TRL de 26-03-2014 (Paula Santos), proc. 766/13.8TTALM.L1-4

Sumário:

I - O auto de conciliação exarado nos Serviços do Ministério Público, sob a égide do respectivo magistrado, e subscrito por este, pelo trabalhador e pela entidade

empregadora, do qual decorre a assunção de uma dívida, não constitui documento autêntico ou autenticado e, portanto, por essa via, não constitui título executivo.

II - A interpretação das normas do art. 703º do novo CPC e 6º nº3 da Lei 41/2013 de 26 de Junho, no sentido de o primeiro se aplicar a documentos particulares emitidos em data anterior à da entrada em vigor do novo CPC, e então exequíveis por força do art. 46º nº1 c) do CPC de 1961, é inconstitucional por violação do princípio da segurança e protecção da confiança.

III – Em consequência, deve prosseguir seus termos a execução instaurada após a entrada em vigor do novo CPC, com base em documento particular emitido em data anterior e então exequível.

Texto parcial

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/e7a0ec54b2a0935a80257cac00422112?OpenDocument>

**Título: FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
JURISDIÇÃO LABORAL E PATROCÍNIO DOS
TRABALHADORES NOUTRAS JURISDIÇÕES**

Ano de Publicação: 2015

ISBN: 978-989-8815-01-9

Série: Formação Inicial

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt