

## O acesso aos tribunais em tempos de pandemia: análise do contexto português<sup>1</sup>

*João Paulo Dias*<sup>2</sup>

*Paula Casaleiro*<sup>3</sup>

*Teresa Maneca Lima*<sup>4</sup>

*Conceição Gomes*<sup>5</sup>

### 1. Introdução

A COVID-19 veio colocar desafios inimagináveis às sociedades contemporâneas, a uma escala nunca vista, em resultado dos processos de globalização, em todos os domínios da vida humana, com impactos que perdurarão durante muitos anos (Santos, 2020a; Reis, 2020). O Governo português, na sequência da declaração efetuada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre a COVID-19 enquanto emergência de saúde pública global, adotou a partir de março de 2020 as medidas que considerou adequadas para combater o alastramento da pandemia.

No âmbito do sistema judicial, tal como noutros setores, o Governo e os órgãos de gestão do poder judicial implementaram um conjunto de medidas com impacto no funcionamento regular dos tribunais. Essas medidas procuraram acautelar o contágio por COVID-19 na utilização

---

<sup>1</sup> Este trabalho resulta do trabalho desenvolvido no âmbito do projeto “QUALIS - Qualidade da Justiça em Portugal! Impacto das condições de trabalho no desempenho profissional dos atores judiciais”, do Centro de Estudos Sociais e do seu Observatório Permanente da Justiça, financiado pelo FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional através do COMPETE 2020 - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos portugueses através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto 29039, Referência: POCI-01-0145-FEDER-029039.

<sup>2</sup> Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

<sup>3</sup> Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

<sup>4</sup> Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

<sup>5</sup> Coordenadora-Executiva do Observatório Permanente da Justiça e investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

dos espaços judiciais, mas também tiveram em consideração a necessidade de manter o nível de operacionalidade mínimo que garantisse o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, em particular, nas situações consideradas como urgentes. Foram assim implementadas medidas organizacionais, processuais, tecnológicas e físicas com repercussões imediatas e a médio-longo prazo no funcionamento dos tribunais, no trabalho diário das magistraturas judicial e do Ministério Público e dos oficiais de justiça e, conseqüentemente, no acesso ao direito e à justiça.

Com este pano de fundo, são dois os objetivos principais deste capítulo. Por um lado, analisar as respostas institucionais no âmbito do sistema judicial português, no primeiro semestre de 2020, para garantir a continuidade do funcionamento dos tribunais e o acesso dos cidadãos em segurança e no cumprimento das normas sanitárias em vigor. Por outro lado, refletir sobre o impacto da pandemia no acesso aos tribunais, em especial, no volume e tipo de procura e no desempenho dos tribunais judiciais. A hipótese geral é que as fragilidades prévias da organização judiciária e da gestão do sistema judicial português dificultaram a capacidade de implementação das medidas tomadas no quadro da crise COVID-19 e impactaram negativamente no funcionamento dos tribunais portugueses, aumentando as dificuldades no acesso dos cidadãos aos tribunais.

A abordagem sobre o acesso ao direito e à justiça segue a literatura internacional (Farrow, 2013; Palmer *et al.*, 2016) e o consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Europeia para proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. O acesso ao direito e aos tribunais, ao nível da União Europeia, está inscrito no Tratado de Amesterdão e na Carta dos Direitos Fundamentais.<sup>6</sup> A sua efetiva concretização implica a existência de mecanismos que garantam três etapas: a informação jurídica, a consulta jurídica e o patrocínio judiciário. (Dias, 2013; Pedroso *et al.*, 2003). Os tribunais desempenham um papel crucial na efetivação dessas três dimensões, essenciais à garantia do exercício da cidadania, pelo que o seu funcionamento eficaz em tempos de COVID-19 é fundamental. Importa, por isso, conhecer as variações e os possíveis impactos, ocorridos durante a primeira vaga da pandemia, no acesso dos cidadãos aos tribunais.

A análise e reflexão sobre as respostas institucionais à COVID-19 tem em consideração três períodos distintos: períodos pré, durante e pós Estado

---

<sup>6</sup> Ver os artigos 61º a 67º do Tratado de Amesterdão e o artigo 47º da Carta dos Direitos Fundamentais.

de Emergência, entre março e junho de 2020.<sup>7</sup>A análise efetuada recorreu à legislação e regulamentação publicadas no primeiro semestre de 2020, bem como a estatísticas oficiais relativas ao movimento processual dos tribunais, procurando avaliar os impactos da COVID-19 e das respostas institucionais na procura de tutela judicial e no desenvolvimento dos processos.

## 2. Resposta à COVID-19: medidas aplicadas aos tribunais

O ano de 2020 ficou marcado pela declaração da OMS, proferida a 30 de janeiro, de que o novo coronavírus era uma emergência de saúde pública à escala global. A partir desta declaração, o Governo português começou a preparar orientações de natureza sanitária e respostas para minimizar o impacto da COVID-19 em todos os setores da sociedade, incluindo os tribunais.

Considerando a progressão da COVID-19 em Portugal, entre final de janeiro de 2020 e junho de 2020, e as respetivas medidas de combate e de prevenção da doença, tomadas pelo Governo, pelas autoridades públicas e, também, pelos órgãos de governo das magistraturas e de gestão dos tribunais para o setor da justiça, é possível identificar três períodos distintos: 1) o período anterior à declaração do Estado de Emergência, entre janeiro de 2020 e meados de março de 2020, após o alerta da OMS e a emissão pela Direção-Geral de Saúde (DGS) das primeiras orientações de prevenção e controlo da infeção;<sup>8</sup> 2) o período de vigência do Estado de Emergência, declarado a 18 de março de 2020 pelo Presidente da República, através do Decreto n.º 14-A/2020 e subsequente regulamentação, e que esteve em vigor até 2 de maio de 2020; e 3) o período após o fim do Estado de Emergência (primeira vaga da COVID-19) e a adoção de medidas progressivas de desconfinamento.

<sup>7</sup> O período temporal abarca apenas março a junho de 2020, no que foi considerada como a primeira vaga. Após o início da segunda vaga, em setembro de 2020, voltou a ser declarado o Estado de Emergência a 9 de novembro de 2020, quando o número de infetados por COVID-19 voltou a atingir valores muito elevados, situação que se prolongou por vários meses já em 2021. Para uma análise mais detalhada dos impactos da pandemia COVID-19 nas condições de trabalho nos tribunais portugueses ver Dias *et al.* (2021).

<sup>8</sup> DGS, Orientação n. 6/2020, 26 de março. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0062020-de-26022020-pdf.aspx>.

Ao longo dos três períodos identificados, o Governo (com a centralidade da DGS) e as diversas entidades com competências na gestão dos tribunais delinearam um conjunto alargado de medidas para garantir que o sistema judicial continuasse a funcionar com a normalidade possível. Desse modo, e dentro do contexto pandémico, procurou-se que os profissionais nos tribunais tivessem condições de trabalho seguras e os cidadãos pudessem, nos casos considerados como urgentes, aceder aos edifícios. Porém, comparativamente com o que ocorreu noutros serviços públicos, como na segurança social, no ensino escolar (do básico ao ensino superior) ou nas finanças, os tribunais mostraram mais dificuldades, tanto em conseguir manter-se operacionais, de acordo com as exigências impostas pela COVID-19, como a retomarem a atividade presencial, demonstrando não só fragilidades várias, como também uma forte rigidez organizacional e funcional. A título de exemplo, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio (Regime processual transitório e excecional), que regulou o funcionamento dos tribunais na fase de desconfinamento e estabeleceu o fim da suspensão dos prazos judiciais, entrou em vigor a 3 de junho de 2020, apenas na terceira fase de desconfinamento e quando esta já se tinha iniciado.<sup>9</sup>

As medidas de proteção e controlo da COVID-19, aplicadas na área da justiça, podem dividir-se em quatro grandes dimensões: 1) processuais (suspensão de prazos, alteração do regime de férias, etc.); 2) organizacionais (teletrabalho, atendimento presencial e contacto com o público); 3) físicas (reorganização dos espaços de trabalho, disponibilização de equipamentos de proteção individual – EPIs); e 4) tecnológicas (salas de audiência virtuais, utilização de plataformas virtuais para procedimentos judiciais). O sistema judicial, refletindo a dispersão e sobreposição de competências e os problemas de coordenação da gestão do sistema já identificados antes da pandemia emergir (Dias e Gomes, 2018; Gomes, 2017), demonstra, em regra, dificuldades de resposta rápida e articuladas. A pandemia COVID-19 ao colocar um desafio de grau elevado, num período temporal muito curto, evidenciou essas dificuldades.

### 2.1. *A dimensão processual: riscos de congestionamento e limitação de acesso*

Os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais foram suspensos, através da Lei n.º 1-A/2020, de 19 março, que definia me-

<sup>9</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020, de 30 de abril, estabeleceu três etapas para o desconfinamento da administração pública, não incluindo os tribunais.

didadas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pela pandemia COVID-19.<sup>10</sup> Nos termos do artigo 7º da referida lei, a suspensão desses prazos não impossibilitava a tramitação dos processos e a prática de atos não urgentes quando todas as partes entendessem ter condições para assegurar a sua realização por via eletrónica, ou através dos meios de comunicação à distância. A lei permitiu ainda que fosse proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendessem não ser necessária a realização de novas diligências.

Os processos urgentes, por sua vez, continuaram a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, permitindo-se a sua realização de forma presencial sempre que necessário, no respeito pelas recomendações da DGS e das entidades judiciais, de acordo com as diretrizes publicadas e implementadas. Quando a opção presencial não era possível, estes procedimentos passaram a ser realizados através de meios de comunicação à distância adequados. Aplicou-se, neste contexto, o regime habitual do período de férias, onde os tribunais funcionam apenas para processos considerados como urgentes, de acordo com o tipificado por lei.

Os tribunais registaram nos primeiros dois meses da pandemia, na sequência das medidas aplicadas, uma diminuição operacional, tendo sido realizadas cerca de um terço das diligências realizadas em período homólogo no ano anterior (33.908, entre 1 de março de 2020 e 23 de abril de 2020).<sup>11</sup> A este propósito, a Ministra da Justiça, Francisca Van Dunen, defendeu, no início de junho de 2020, e em nota à comunicação social, que o decréscimo que se antevia das pendências em relação a 2019 “contribuirá de forma decisiva para equilibrar o aumento de processos que antevemos para o outono de 2020”, o que justifica o facto de o Ministério da Justiça não suscitar “junto do Parlamento a concretização da alteração do período de férias judiciais de Verão por este anunciada em março, na Lei n.º 1-A/2020.”<sup>12</sup> Significou que o

---

<sup>10</sup> A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, foi posteriormente alterada pelas Leis n.º 4-A/2020 e n.º 4-B/2020, de 6 de abril.

<sup>11</sup> Ministério da Justiça, Nota à comunicação social de 6 de maio de 2020 (Lisboa: Ministério da Justiça, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=67f0dc63-ca49-4e40-9d6a-e4a724e55e78>

<sup>12</sup> Ministério da Justiça, Nota à comunicação social: Retoma da atividade normal dos tribunais. Ministra visita tribunal de Lisboa-Norte, 2 junho de 2020 (Lisboa: Ministério da Justiça, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://www.>

Governo, partindo de uma estimativa geral de decréscimo de pendências, estribando-se na diminuição do número de processos entrados em consequência da pandemia, não viu necessidade de definir medidas que permitissem recuperar rapidamente atrasos, de modo a responder eficientemente aos cidadãos e empresas.

A médio/longo prazo, segundo informações recolhidas junto das estruturas associativo-sindicais das magistraturas, as diligências que foram suspensas e/ou adiadas, conjuntamente com a procura suprimida que pode vir a entrar mais tarde nos tribunais, poderão conduzir um aumento significativo do volume processual dos tribunais, sem que, entretanto, tenham sido adotadas quaisquer medidas de preparação de resposta e mitigação desses eventuais impactos.

## 2.2. *A dimensão organizacional: do atendimento presencial ao teletrabalho*

Ao nível das medidas de índole organizacional, destacam-se a aplicação do previsto no artigo 6.º, do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que tornou obrigatória a adoção do regime teletrabalho, sempre que a funções o permitissem, e no artigo 22.º, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que permitiu o funcionamento, com atendimento presencial, de serviços públicos considerados essenciais.

O Conselho Superior da Magistratura (CSM) definiu que “sem prejuízo das situações em que a audição presencial de pessoas ou a produção de meios de prova se revele essencial para a descoberta da verdade material ou a justa composição do litígio, todas essas diligências deverão ser asseguradas, preferencialmente por videoconferência, videochamada ou outro meio de comunicação à distância”.<sup>13</sup> No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral da República (PGR) estabeleceu que “os Magistrados do Ministério Público devem abster-se de comparecer no respetivo local de trabalho, privilegiando o teletrabalho e restringindo a sua deslocação a situações pontuais e imprescindíveis”.<sup>14</sup>

---

[portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bL-CAAAAAABACztDSzAADDn8MmBAAAAA%3d%3d](http://portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bL-CAAAAAABACztDSzAADDn8MmBAAAAA%3d%3d)

<sup>13</sup> CSM, Divulgação n.º 81/2020, de 20 de março. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/03/Div.-81-2020-Estado-de-Emerg%C3%AAncia.pdf>.

<sup>14</sup> PGR, Diretiva n.º 2/2020, de 30 de março. Consultado a 20/11/2020, em <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/direti->

A grande maioria dos magistrados judiciais e do Ministério Público, de acordo com as instruções do CSM e da PGR, passou rapidamente para o exercício de funções em regime de teletrabalho. Num inquérito realizado pela Associação Sindical de Juizes Portugueses (ASJP), nas últimas duas semanas de março de 2020, 86% dos 390 dos juizes inquiridos disseram que apenas foram aos tribunais ocasionalmente e 97% por cento afirmaram que estavam a trabalhar em casa.<sup>15</sup>

A adoção do regime de teletrabalho pelos funcionários foi significativamente menos expressiva devido à falta de meios técnicos, entre outros fatores, no caso das secretarias e serviços do Ministério Público, pese embora o Despacho n.º 3614-D/2020 da Direção-Geral da Administração da justiça (DGAJ) determinasse que “o teletrabalho é de adoção obrigatória para os funcionários de justiça, sempre que a situação do trabalhador e as funções em causa o permitam e tal seja determinado pelo Senhor Administrador Judiciário”.<sup>16</sup> De acordo com o Ofício-circular n.º 6/2020 da DGAJ, de 26 de março, num total de 7.252 oficiais de justiça foram feitos apenas 1.635 pedidos exercício de funções em teletrabalho (745 com computador próprio ou computador portátil já atribuído e 890 com utilização de computador a disponibilizar pela DGAJ). Assim, de 16 de março de 2020 a 5 de julho de 2020, a maioria dos atos realizados pelas secretarias no CITIUS (plataforma de gestão processual dos Tribunais Judiciais) foram em regime presencial e apenas 34,8% em teletrabalho.

Simultaneamente, de acordo com o Despacho n.º 4836/2020, “a continuidade da prestação presencial dos serviços junto dos Tribunais, durante o Estado de Emergência, revela-se imprescindível para garantir o atendimento dos cidadãos sempre que os meios digitais e analógicos não logrem dar resposta, pela sua natureza ou qualquer outra razão atendível”. Assim, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, foi determinado que “durante o Estado de Emergência, o atendimento presencial deve ser assegurado na sequência de pré-agendamento solicitado fundamentadamente por

---

va\_pgr\_2\_2020\_0.pdf

<sup>15</sup> Público, “Juizes trabalham de casa, mas admitem dificuldades”, 3 de abril de 2020. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/04/03/sociedade/noticia/juizes-trabalham-casa-admitem-dificuldades-1910958>

<sup>16</sup> DGAJ, Ofício-circular n. 8/2020, 31 de março. Consultado a 20/11/2020, em [https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/10-OF%C3%8DCIOS-CIRCULAR-RES/2020/Of%C3%ADcio-Circular\\_08\\_2020.pdf?ver=2020-03-31-203131-513](https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/10-OF%C3%8DCIOS-CIRCULAR-RES/2020/Of%C3%ADcio-Circular_08_2020.pdf?ver=2020-03-31-203131-513)

um cidadão e que haja merecido avaliação favorável do responsável pela secretaria, em função da impossibilidade da sua realização por via telefónica e online e da respetiva urgência”, sendo aplicáveis as regras de segurança e higiene definidas pela DGS.

### 2.3. *A dimensão física: constrangimentos do edificado*

Os tribunais portugueses mostraram grande dificuldade em se adaptar às novas exigências em termos de reorganização dos espaços. As respostas do sistema judicial, num primeiro momento, assentaram sobretudo em medidas processuais e organizacionais, como o teletrabalho ou o trabalho em rotatividade nas secretarias, sem reorganização dos espaços físicos para garantir a segurança, quer dos seus profissionais, quer no acesso de advogados ou cidadãos.

O *Plano de Contingência Tribunais/Comarcas*<sup>17</sup> definiu, entre outros aspetos, os termos para a aquisição e disponibilização de equipamentos e produtos indicados na orientação da DGS (EPI), bem como as entidades responsáveis pela sua aquisição. Todavia, a multiplicidade de entidades responsáveis pela aquisição de materiais, a par das dificuldades sentidas pela escassez destes bens no mercado, gerou atrasos consideráveis na capacidade de resposta dos tribunais. Pelo que, várias associações profissionais, como o Sindicato dos Funcionários Judiciais ou o Sindicato do Ministério Público, foram dando conta da falta de EPI nos tribunais e serviços do Ministério Público e das dificuldades em cumprir as regras de limpeza e desinfeção estabelecidas nos Planos de Contingência e recomendadas pela DGS, o que colocou em sério risco tanto os profissionais, como os utentes”.<sup>18 19</sup>

Os órgãos competentes da gestão dos tribunais, juntamente com a DGS, com o fim do Estado de Emergência, definiram as *Medidas*

<sup>17</sup> DGAJ, Plano de Contingência Tribunais/Comarcas (Lisboa: DGAJ, 2020). Consultado a 20/11/2020, em [https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/Not%C3%AAdcias/Plano%20de%20conting%C3%AAncia%20\(COVID%20-%2019\).pdf?ver=2020-03-05-123515-743](https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/Not%C3%AAdcias/Plano%20de%20conting%C3%AAncia%20(COVID%20-%2019).pdf?ver=2020-03-05-123515-743)

<sup>18</sup> Jornal de Notícias, “Funcionários judiciais reclamam tratamento dado aos magistrados”, 13 de março de 2020. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.jn.pt/justica/funcionarios-judiciais-reclamam-tratamento-dado-aos-magistrados-11925679.html>

<sup>19</sup> SMMP, Carta aberta à Ministra da Justiça (Lisboa: SMMP, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://www.smmp.pt/wp-content/uploads/2020/04/carta-mj.pdf>



para *Reduzir o Risco de Transmissão do Vírus nos Tribunais* (divulgadas a 7 de maio de 2020), contendo regras de higiene, limpeza e desinfecção, sobre o uso adequado de equipamentos de proteção individual e regras de distanciamento físico. De acordo com declaração da Ministra da Justiça, o seu Ministério tinha já investido mais de 600 mil euros em equipamentos e produtos de proteção individual, designadamente na aquisição de 340.000 máscaras, 11.071 viseiras, 96.540 pares de luvas, 276 termómetros para salas de isolamento e 785 separadores acrílicos para áreas de atendimento. Atendendo à necessidade manter um distanciamento entre pessoas de dois metros, o Ministério da Justiça considerou aptas para a realização de audiências de julgamento 91,8% do total de 824 salas de audiência existentes.<sup>20</sup> Contudo, estas medidas de prevenção e proteção foram severamente criticadas por diferentes estruturas profissionais, com destaque para a Ordem dos Advogados (OA)<sup>21</sup> ou a ASJP.<sup>22</sup>

Os vários relatos apresentados evidenciam a incapacidade gestionária do sistema de justiça português em, num curto período de tempo, reorganizar os espaços e assegurar as condições exigíveis, em termos de saúde pública, para que os tribunais pudessem funcionar no quadro de restrição geral.

#### 2.4. *A dimensão tecnológica: dificuldades do parque e sistemas informáticos*

A eficiência da aplicação das medidas processuais, como a prática de atos não urgentes através de meios de comunicação à distância, e organizacionais, como o teletrabalho, dependiam fortemente da infraestrutura tecnológica preexistente nos tribunais portugueses, mas também da disponibilização de soluções de videoconferência nos tribunais, como a ferramenta *Cisco Webex Meetings*.

---

<sup>20</sup> Ministério da Justiça, Nota à comunicação social: Retoma da atividade normal dos tribunais. Ministra visita tribunal de Lisboa-Norte, 2 de junho de 2020 (Lisboa: Ministério da Justiça, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bL-CAAAAAAABACztDSzAADDn8MmBAAAAA%3d%3d>

<sup>21</sup> OA, A reabertura dos tribunais (Lisboa: OA, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2020/05/12/a-reabertura-dos-tribunais/>

<sup>22</sup> Publico, “Engano atira reabertura dos tribunais para início de Junho”, 29 de maio de 2020. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/05/29/sociedade/noticia/engano-atira-reabertura-tribunais-inicio-junho-1918561>

A tramitação por via eletrónica foi possível porque a maioria dos processos já se encontra desmaterializado ou digitalizado nos sistemas CITIUS e SITAF (plataforma de gestão processual dos Tribunais Administrativos e Fiscais) e os magistrados possuem computadores portáteis com VPN, que permitem o acesso remoto aos processos e demais bases de dados. No entanto, no inquérito realizado pela ASJP entre finais de março e inícios de abril de 2020, 70% dos magistrados respondentes (390) afirmaram que demoravam mais para concluir as tarefas, sendo duas das principais razões apontadas: a) a morosidade decorrente do facto de alguns processos (nomeadamente os criminais e os de insolvências) não estarem totalmente digitalizados; e b) as dificuldades da ligação remota.<sup>23</sup> Apesar destas limitações, a utilização de vários meios de comunicação digitais permitiram superar as restrições resultantes da não realização de atos processuais presenciais. Como refere o Presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), em entrevista no jornal Público (24/03/2021), relativamente ao trabalho desenvolvido pela magistratura do Ministério Público, durante os períodos em que esteve em vigor o Estado de Emergência,

os processos urgentes continuam a correr normalmente e nos não urgentes tudo o que é tramitação nos inquéritos continua a correr normalmente. Existiram alguns problemas por causa da falta de equipamento digitalizador, principalmente na comarca de Lisboa, que tornou impossível que os magistrados em casa tivessem acesso aos processos. (...) As únicas diligências suspensas foram as presenciais e mesmo essas tentou-se realizar através de outros meios, como o WhatsApp. O cenário não é assim tão alarmante.<sup>24</sup>

No caso dos oficiais de justiça, a operacionalização do teletrabalho enfrentou maiores dificuldades, por falta de meios técnicos, o que se refletiu no número reduzido de oficiais de justiça em teletrabalho, como é observável pelo ofício da DGAJ:

<sup>23</sup> Público, “Juizes trabalham de casa, mas admitem dificuldades”, 3 abril 2020. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/04/03/sociedade/noticia/juizes-trabalham-casa-admitem-dificuldades-1910958>

<sup>24</sup> Jornal Público. “Adão Carvalho: “Os magistrados sentem uma ausência da Procuradora-Geral da República””. Consultado a 24 de março de 2021 em: <https://www.publico.pt/2021/03/24/sociedade/entrevista/adao-carvalho-magistrados-sentem-ausencia-procuradorageral-republica-1955643>

Decide-se: 1. Disponibilizar no imediato a totalidade dos computadores portáteis solicitados, quando esse número não exceder os 20, e nas demais Comarcas/Tribunais Administrativos disponibilizar 50% do número de computadores portáteis solicitados. 2. Autorizar que os computadores fixos utilizados pelos funcionários de justiça no Tribunal possam ser transportados e utilizados na sua residência, sempre que necessário para a execução de teletrabalho, por o número dos computadores portáteis disponibilizados pela DGAJ e aqueles que as Comarcas/Tribunais Administrativos já tinham afetos a vários serviços e como reserva serem insuficientes.<sup>25</sup>

O Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), na sequência da Lei 4-A/2020 que reviu as medidas excecionais de combate à pandemia, colocou à disposição a plataforma *Webex* para Videoconferência – as designadas salas virtuais.<sup>26</sup> Contudo, o IGFEJ reconheceu existir um conjunto de perturbações e emitiu recomendações no sentido de tentar solucionar os problemas.<sup>27</sup> A disponibilização de salas virtuais em número reduzido, face às necessidades, e a falta experiência de muitos profissionais na sua utilização suscitou diversas críticas pelos diferentes atores judiciais e pela OA, por serem insuficientes, terem falhas constantes, não haver formação suficiente dos profissionais ou serem vulneráveis à presença de terceiros.<sup>28,29,30.</sup>

<sup>25</sup> DGAJ, Ofício circular n. 6/2020, de 26 de março. Consultado a 20/11/2020, em [https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/10-OF%C3%8DCIOS-CIRCULARES/2020/OF%C3%ADcio-circular%206\\_2020\\_%20teletrabalho%20nos%20tribunais.pdf?ver=2020-03-26-113047-120](https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/10-OF%C3%8DCIOS-CIRCULARES/2020/OF%C3%ADcio-circular%206_2020_%20teletrabalho%20nos%20tribunais.pdf?ver=2020-03-26-113047-120)

<sup>26</sup> CSM, Informação relativa ao uso da plataforma informática Cisco Webex Meetings (Lisboa: CSM, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/04/Info-Cisco-Webex.pdf>

<sup>27</sup> IGFEJ, Sessões de videoconferência. Nota técnica (Lisboa: IGFEJ, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/04/20200428-Videoconferencia-nota-tecnica.pdf>

<sup>28</sup> Público, “Tribunais querem retomar actividade, mas queixam-se de não lhes facultarem meios suficientes”, 9 de abril de 2020. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/04/09/sociedade/noticia/tribunais-querem-retomar-actividade-queixamse-nao-facultarem-meios-suficientes-1911729>

<sup>29</sup> Público, “Salas de audiência virtuais não funcionam, reclamam juízes”, 23 de abril de 2020. Consultado a 20/11/2020, em <https://www.publico.pt/2020/04/23/sociedade/noticia/salas-audiencia-virtuais-nao-funcionam-reclamam-juizes-1913625>

### 3. Indicadores de Acesso à Justiça: o movimento processual nos tribunais

Em Portugal, existe, não só uma constelação de entidades que asseguram a informação jurídica, a consulta jurídica e o patrocínio judiciário em diversas áreas (Dias, 2013; Pedroso, Dias e Trincão, 2002; Pedroso, 2011), como também de instâncias de resolução de conflitos: julgados de paz, mediação, arbitragem. Contudo, apesar do peso crescente dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos no sistema de justiça globalmente considerado, os tribunais continuam a desempenhar um papel central no controlo social e na resolução da conflitualidade social.

O acesso dos cidadãos aos tribunais é, assim, um indicador parcelar, porque apenas trata e analisa a conflitualidade que chega aos tribunais, ficando de fora os que optam por recorrer a outras instâncias, formais ou não formais, existentes na sociedade portuguesa, podendo, nalguns casos, ficar resolvido com informações ou consultas jurídicas proporcionadas por diversas entidades. Também não inclui a procura suprimida, ou seja, a conflitualidade que, por algum motivo, dificuldade ou obstáculo, não procura a tutela judicial, ou outra alternativa (Gomes, 1999). Todavia, por limitações de espaço e de fontes disponíveis, adotamos uma abordagem mais restrita do acesso ao direito e à justiça, focando a análise nos indicadores estatísticos do movimento processual nos Tribunais Judiciais de 1<sup>a</sup> Instância<sup>31</sup> e dos serviços do Ministério Público, nos últimos 3 anos (2018 a 2020). A análise da evolução do movimento processual procura efetuar uma comparação por semestre, para que seja possível avaliar melhor o impacto da pandemia COVID-19 na procura e desempenho da tutela judicial.<sup>32</sup>

#### 3.1. *Da reforma de 2014 à crise pandémica de 2020: o movimento processual*

O período que antecede a crise COVID-19, após a reforma da organização judiciária de 2014 (Dias e Gomes, 2018) e até 2019, é marcado por uma tendência de estabilização da procura e da oferta da

<sup>30</sup> OA, A reabertura dos tribunais (Lisboa: OA, 2020). Consultado a 20/11/2020, em <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2020/05/12/a-reabertura-dos-tribunais/>

<sup>31</sup> Em Portugal, existem duas jurisdições paralelas: Tribunais Judiciais e Tribunais Administrativos e Fiscais. Pela sua dimensão e áreas jurídicas incluídas, centramos a análise nos Tribunais Judiciais.

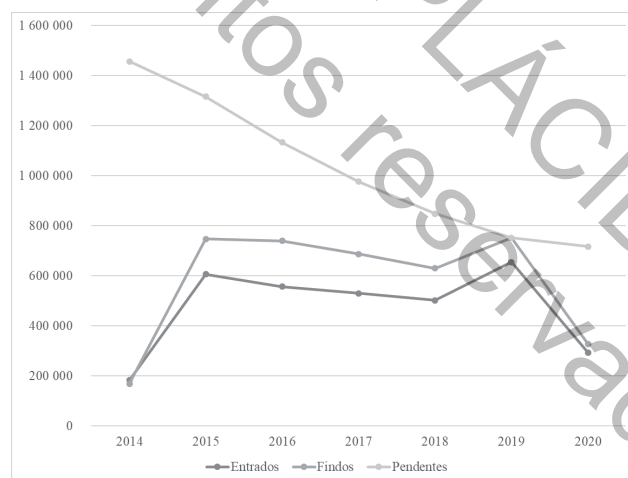
<sup>32</sup> Relativamente ao ano de 2020, os dados disponíveis reportam apenas ao primeiro semestre de 2020.

justiça em Portugal, nos serviços do Ministério Público e nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância, ao mesmo tempo que as pendências diminuem consistentemente (*Gráfico 1 e Gráfico 3*).

Em 2020, o surgimento da crise pandémica e as medidas de prevenção e controlo da COVID-19 nos tribunais portugueses interromperam esta tendência, observando-se, no primeiro, segundo e terceiro trimestres do ano, uma quebra acentuada na procura, que não se reflete numa diminuição significativa das pendências, dada a diminuição da atividade judicial no mesmo período.

A suspensão de todos os prazos para a prática de atos processuais, determinada pela Lei n.º 1-A/2020 de 19 março, não impossibilitava a tramitação dos processos e a prática de atos não urgentes (quando todas as partes entendessem ter condições para assegurar a sua realização por via eletrónica, ou através dos meios de comunicação à distância). A lei permitiu ainda que fosse proferida a decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendessem não ser necessária a realização de novas diligências. Porém, de acordo com os indicadores, tais possibilidades terão tido impacto reduzido com os tribunais a verem a sua atividade reduzida de forma significativa.

Gráfico 1 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância (2014-2020)<sup>33</sup>

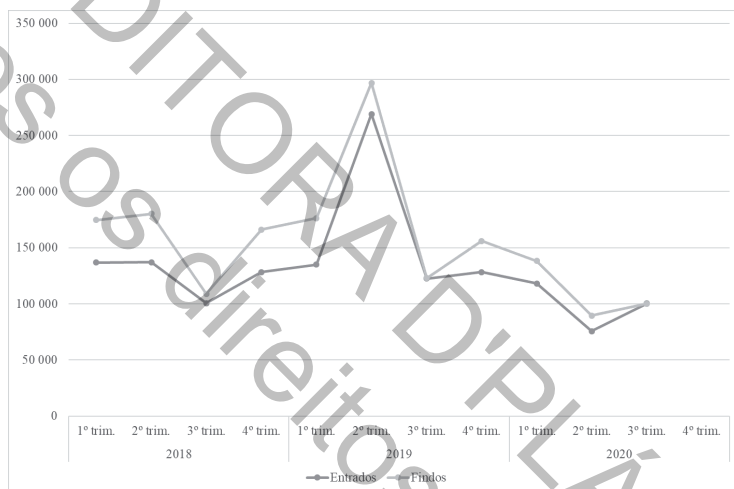


Fonte: Estatísticas da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

<sup>33</sup> Os dados referentes a 2020 incluem apenas o primeiro, segundo e terceiro trimestres, não estando ainda disponíveis os dados relativos ao quarto trimestre.

O *Gráfico 1* mostra a evolução do movimento processual entre 2014 e 2020 (processos entrados, findos e pendentes), podendo-se observar a estabilização de entrados e findos e a redução gradual do número de pendentes, devido à existência de um maior número de processos findos do que dos entrados. Em 2020, apesar de termos apenas os dados relativos aos primeiros 9 meses, regista-se uma queda acentuada no número de processos entrados e findos, consequência da redução da atividade dos tribunais devido à COVID-19.

Gráfico 2 - Processos Entrados e Findos por Trimestre nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância (2018-2020)



Fonte: Estatísticas da Justiça – Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

A análise do *Gráfico 2* permite observar de forma mais detalhada a queda do número de processos entrados e findos no segundo trimestre de 2020, face aos períodos homólogos dos anos anteriores. Observa-se igualmente que, apesar do crescimento do número de processos entrados e findos, no terceiro trimestre de 2020, após a reabertura dos tribunais, os valores estão ainda longe dos registados no período homólogo do ano anterior (2019). De notar ainda que no terceiro trimestre o número de processos entrados (100.274) supera (ainda que por pouco) o número de processos findos (100.099), o que pode ser um dado preocupante no que respeita o acesso ao direito e à justiça dos cidadãos e pode conduzir ao aumento das pendências. Os tribunais reabriram, mas a sua atividade continuou muito condicionada, o que pode indiciar um agravamento da pendência processual.

A análise do movimento processual registado pelos serviços do Ministério Público é outro indicador interessante para se avaliar o acesso dos cidadãos à justiça. A sua ação tem particular importância no âmbito das suas competências nas áreas criminais, de família e menores ou laboral, onde, em muitos processos, funcionam como porta de entrada nos tribunais, com um papel de interface relevante no acesso dos cidadãos. (Dias, 2013) O *Gráfico 3* mostra uma estabilização do movimento processual após os impactos da reforma da organização judiciária (Dias e Gomes, 2018), implementada em setembro de 2014, que permitiu reduzir anualmente em cerca de 200.000 processos ao volume de processos entrados e findos.

Gráfico 3 – Movimento Processual nos serviços do Ministério Público nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância (2014-2020) (não inclui o último trimestre de 2020)<sup>34</sup>



Fonte: Estatísticas da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

A observação do movimento processual no Ministério Público, nos últimos 5 anos revela um movimento de estabilização, seja nos processos entrados, findos ou pendentes, demonstrando uma regularidade no seu funcionamento (*Gráfico 3*). As alterações registadas em 2020, apesar de relativas apenas a três trimestres, mostram já o impacto da pandemia, com a redução de entrados e findos e o consequente aumento dos pendentes.

<sup>34</sup> Inclui inquéritos tutelares educativos e os inquéritos-crime.

### 3.2. Tribunais Judiciais de 1ª Instância: comparação entre 2018 e 2020

A análise comparativa do movimento processual nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância em Portugal no primeiro semestre de 2018<sup>35</sup> e de 2020 permite obter uma visão, ainda que parcelar, do impacto da crise da COVID-19 da oferta e da procura da justiça, e consequentemente no acesso ao direito e à justiça (*Tabela 1*). Opta-se, nesta análise, bem como nos dados estatísticos subsequentes, por comparar com o ano de 2018, porque no segundo trimestre de 2019 o número de processos entrados e findos foi invulgarmente elevado, devido ao efeito das transferências internas decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de março, que procede a uma reorganização dos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância.

No primeiro semestre de 2020, a procura efetiva dos tribunais judiciais, ou seja, o número de processos entrados nas diversas jurisdições registou uma diminuição de quase 30% (29,2%) em relação ao período homólogo de 2018, de 273.687 para 193.719 processos. Em termos percentuais, a jurisdição mais afetada foi a justiça laboral, com um decréscimo de 43,8% em relação a 2018, seguindo-se a justiça penal, com 37,8%.

Tabela 1 - Processos Entrados - primeiro semestre de 2018, 2019 e 2020

Área Processual	Ano			Taxa de Crescimento	
	2018	2019	2020	2018-2020	2019-2020
Justiça cível	169.902	295.974	126.083	-25,8%	-57,4%
Justiça penal	42.376	43.810	26.355	-37,8%	-39,8%
Justiça laboral	31.864	32.307	17.904	-43,8%	-44,6%
Justiça laboral penal	777	969	526	-32,3%	-45,7%
Justiça tutelar	28.741	31.062	22.834	-20,6%	-26,5%
Justiça militar	27	29	17	-37,0%	-41,4%
<b>Total Geral</b>	<b>273.687</b>	<b>404.151</b>	<b>193.719</b>	<b>-29,2%</b>	<b>-52,1%</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

A este decréscimo da procura corresponde também uma diminuição (quase na mesma proporção) da capacidade de resposta (oferta) dos

<sup>35</sup> Optou-se por analisar apenas o primeiro semestre por coincidir com o primeiro período de confinamento.



tribunais, ou seja, do número de processos findos nas diversas jurisdições (35,8%) – ver *Tabela 2*.

Tabela 2 - Processos Findos - primeiro semestre de 2018, 2019 e 2020

Área Processual	Ano			Taxa de Crescimento	
	2018	2019	2020	2018 - 2020	2019-2020
Justiça cível	243.016	361.027	164.757	-32,2%	-54,4%
Justiça penal	43.535	45.384	25.501	-41,4%	-43,8%
Justiça laboral	34.643	32.706	15.560	-55,1%	-52,4%
Justiça laboral penal	1.000	1.032	538	-46,2%	-47,9%
Justiça tutelar	32.668	32.852	21.400	-34,5%	-34,9%
Justiça militar	34	33	17	-50,0%	-48,5%
<b>Total Geral</b>	<b>354.896</b>	<b>473.034</b>	<b>227.773</b>	<b>-35,8%</b>	<b>-51,8%</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

A *Tabela 2* mostra que, entre as quatro jurisdições com maior volume processual, a maior diminuição vai novamente para a justiça laboral, com um decréscimo de 55%, seguido da justiça penal com uma queda de 41,4%. Fica claro que a capacidade dos tribunais em resolver os processos já pendentes foi bastante afetada pelas restrições impostas nos primeiros meses de 2020.

Tabela 3 - Processos Pendentes - primeiro semestre de 2018, 2019 e 2020

Área Processual	Ano			Taxa de Crescimento	
	2018	2019	2020	2018-2020	2019-2020
Justiça cível	1.637.303	1.402.444	1.257.270	-23,2%	-10,4%
Justiça penal	86.934	82.348	82.866	-4,7%	0,6%
Justiça laboral	53.993	51.629	53.454	-1,0%	3,5%
Justiça laboral penal	1.135	1.256	1.143	0,7%	-9,0%
Justiça tutelar	52.768	48.799	53.330	1,1%	9,3%
Justiça militar	51	62	52	2,0%	-16,1%
<b>Total Geral</b>	<b>1.832.184</b>	<b>1.586.538</b>	<b>1.448.115</b>	<b>-21,0%</b>	<b>-8,7%</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

A *Tabela 3* mostra-nos a evolução do número de processos pendentes nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância. Num primeiro olhar, é

possível observar que a grande variação, em termos de diminuição, se regista apenas na jurisdição cível, onde os processos puderam continuar a correr termos, por ser possível efetuar os atos processuais mais facilmente à distância e por estes estarem configurados de uma forma mais “mecanizada”. As demais áreas jurídicas não registaram alterações significativas, tendo sido possível manter os valores estáveis.

A taxa de resolução, ou seja, a relação entre os processos resolvidos face aos processos entrados, e a taxa de eficácia, a relação entre os processos resolvidos face ao conjunto de processos entrados e pendentes, não sofreram alterações substantivas, se não considerarmos o ano de 2019 devido à justificação avançada acima. Em todas as áreas jurídicas houve uma redução na taxa de resolução, entre o primeiro semestre de 2018 e o mesmo período de 2020, em resultado do que já foi dito do impacto da pandemia (*Tabela 4*).

Tabela 4 - Taxa de Resolução e Taxa de Eficácia  
- primeiro semestre de 2018, 2019 e 2020

Área Processual	Taxa de Resolução			Taxa de Eficácia		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Justiça cível	143,0%	82,0%	130,7%	13,4%	21,3%	11,9%
Justiça penal	102,7%	96,5%	96,8%	33,7%	36,0%	23,3%
Justiça laboral	108,7%	98,8%	86,9%	40,3%	39,0%	21,8%
Justiça laboral penal	128,7%	93,9%	102,3%	52,3%	46,4%	32,2%
Justiça tutelar	113,7%	94,6%	93,7%	40,1%	41,1%	28,1%
Justiça militar	125,9%	87,9%	100,0%	43,6%	36,3%	24,6%
<b>Total Geral</b>	<b>129,7%</b>	<b>85,4%</b>	<b>117,6%</b>	<b>16,9%</b>	<b>23,8%</b>	<b>13,9%</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça – Direção-Geral da Política de Justiça (DGPPJ).

A taxa de eficácia, ou seja, a percentagem dos processos resolvidos pelos Tribunais Judiciais de 1ª Instância, face ao conjunto dos processos novos e que aguardam decisão, baixou igualmente face ao período homólogo de 2018, em todas as áreas jurídicas, reforçando a constatação da diminuição da operacionalidade dos tribunais no primeiro semestre de 2020. Deste modo, com a situação pandémica e a implementação de um longo período de confinamento geral da população, houve efetivamente uma diminuição da operabilidade dos tribunais, onde apenas a área cível, devido às suas especificidades, conseguiu baixar o volume processual e assim diminuir o número de processos pendentes.

### 3.3. Ministério Público: a manutenção da procura em tempos de pandemia

Neste ponto, procura-se analisar a evolução do movimento processual, de forma autónoma, nos serviços do Ministério Público. Esta justifica-se por, em várias áreas, o Ministério Público funcionar como primeiro contacto do cidadão, na procura de tutela judicial, iniciando o procedimento judicial junto do Ministério Público, antes de seguir para tribunal, momento em que ocorre a intervenção de um juiz.

A comparação efetuada reporta-se aos mesmos períodos analisados para o movimento processual nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância, nos últimos 3 anos (1º semestre), relativamente aos processos entrados, findos e pendentes nos serviços do Ministério Público. Procurou-se focar a análise em duas áreas sensíveis como são os inquéritos tutelares educativos e os inquéritos-crime, estes últimos a de maior volume na atividade do Ministério Público. Observaram-se variações negativas mais reduzidas, no movimento processual nestas duas áreas jurídicas, do que as verificadas para a globalidade dos Tribunais Judiciais de 1ª Instância (*Tabela 5*).

Os inquéritos na área criminal, que compreendem o grosso da atividade processual do Ministério Público, registaram uma queda em 2020 muito reduzida ao nível dos processos entrados, mas já atingiu valores mais elevados ao nível dos processos findos, o que demonstra igualmente a diminuição da operacionalidade dos serviços do Ministério Público, na condução dos inquéritos crime. Consequentemente, em 2020, comparativamente com 2018, registou-se um aumento no número de processos pendentes na ordem dos 13%.

Tabela 5 - Processos Entrados, Findos e Pendentes nos Serviços do Ministério Público - primeiro semestre de 2018, 2019 e 2020

Área Processual	Ano			Taxa de Crescimento	
	2018	2019	2020	2018-2020	2019-2020
<b>Processos Entrados</b>					
Inquérito Tutelar Educativo	4.130	4.343	2.890	-30,0%	-33,5%
Inquérito Crime	235.540	229.103	221.667	-5,9%	-3,2%
<b>Total Entrados</b>	<b>239.670</b>	<b>233.446</b>	<b>224.557</b>	<b>-6,3%</b>	<b>-3,8%</b>
<b>Processos Findos</b>					
Inquérito Tutelar Educativo	4.032	4.106	2.921	-27,6%	-28,9%

Inquérito Crime	250.070	233.012	201.621	-19,4%	-13,5%
<b>Total Findos</b>	<b>254.102</b>	<b>237.118</b>	<b>204.542</b>	<b>-19,5%</b>	<b>-13,7%</b>
<b>Processos Pendentes</b>					
Inquérito Tutelar Educativo	5.778	6.062	6.366	10,2%	5,0%
Inquérito Crime	409.647	391.416	461.717	12,7%	18,0%
<b>Total Pendentes</b>	<b>415.425</b>	<b>397.478</b>	<b>468.083</b>	<b>12,7%</b>	<b>17,8%</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

Enquanto nos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância a procura diminuiu 29,2% de 2018 para 2020, os processos entrados de inquérito no tutelar educativo e no crime nos serviços do Ministério Público, para o mesmo período, diminuem apenas 6,3%. Ou seja, a procura reduziu-se em muito menor proporcionalidade em comparação com os Tribunais Judiciais, onde os processos entrados diminuíram bastante (ainda que, como referido atrás, com maior premência, em termos de valores reais, na área cível).

A análise da atividade criminal registada nas autoridades policiais, em Portugal, no ano de 2020, ajuda a compreender a diminuição registada nos processos entrados registados no primeiro semestre de 2020. Segundo os dados relativos à criminalidade durante o ano 2020, apresentados pelo Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, a 17 de fevereiro de 2021, estes registam os valores mais baixos em Portugal desde que há registos oficiais. (SSI, 2021) O governante referiu que houve “(...) uma redução de cerca de 12% na criminalidade geral e uma redução em 14% na criminalidade violenta e grave”<sup>36</sup>, face a 2019, com apenas os crimes informáticos, como as burlas, a registarem uma subida assinalável. Ainda de acordo com o jornal Observador, “o Ministro da Administração Interna destacou também a diminuição dos números da sinistralidade rodoviária em 2020, ano em que os acidentes com vítimas reduziram 26% e o número de mortos diminuiu 22% face ao ano anterior.”

Estes dados mostram como o impacto da pandemia se fez sentir no volume dos processos que chegam, posteriormente, aos serviços do

<sup>36</sup> Intervenção proferida na comissão parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, a 17 de fevereiro de 2021, de acordo com o jornal Observador: <https://observador.pt/2021/02/17/criminalidade-registou-em-2020-niveis-mais-baixos-desde-que-ha-registos/>

Ministério Público e aos tribunais, reforçando o argumento de que parte da redução dos valores registados, de processos entrados nos serviços do Ministério Público, na área criminal, resultam da diminuição da atividade que origina a abertura de novos inquéritos.

#### 4. Acesso à Justiça: discussão e limites da análise

A análise das estatísticas do movimento processual nos Tribunais Judiciais de 1.<sup>a</sup> Instância e nos serviços do Ministério Público revelam pouco mais do que tendências e impactos diretos do confinamento obrigatório motivado pela COVID-19 na atividade judicial. O decréscimo na procura judicial é um efeito direto da diminuição da atividade geral e, conseqüentemente, da conflitualidade associada. Ao verificar-se uma redução da atividade económica, educativa, social, cultural, desportiva, entre outras, bem como uma menor mobilidade populacional, é expectável que haja uma diminuição da conflitualidade geral. A dificuldade de acesso aos serviços do Estado, por imposição das regras sanitárias, designadamente com as enormes restrições de presença física e, em geral, com dificuldades de contacto tem também impacto na diminuição da procura judicial e no aumento da procura suprimida.

As estatísticas judiciais não permitem identificar a procura suprimida em diferentes áreas. Dois dos campos mais consensuais dessa procura é campo da violência doméstica, com as vítimas confinadas em espaços intrafamiliares (UMAR, 2020), ou da violação de direitos laborais, com a formas emergentes de teletrabalho e de trabalho em horários disfuncionais que alguns estudos identificaram (Peralta, Carvalho e Esteves, 2021; Caldas, Silva e Cantante, 2020; Silva *et al.*, 2020). Significa que apenas estudos que avaliem as motivações e causas para a ausência de conflitualidade em tribunal poderiam proporcionar mais dados relevantes, para se poderem tomar medidas que mitiguem o problema, partindo da assunção que os cidadãos devem ter todas as condições para recorrer aos tribunais sem a existência de obstáculos (Lima e Gomez, 2020).

Os dados apresentados anteriormente podem significar que existem ocorrências, com potencial relevância judicial, que se mantêm invisíveis aos olhos do sistema judicial, e que justificam a ausência da conflitualidade nos tribunais que estes deviam acolher e dirimir. E um conflito ausente, ou oculto (Gomes, 2001; Mandarino, Braga e

Rosa, 2017; Cusatelli e Giacalone, 2018), pode significar que existe uma violação de um direito fundamental que fica por acolher, em regra, com prejuízo da parte mais fraca no conflito, ou seja, a vítima. Por conseguinte, torna-se premente promover estudos que avaliem, não só a conflitualidade que chega aos tribunais, como também a conflitualidade ausente, seja por ter tido uma resolução satisfatória noutros mecanismos informação jurídica ou mesmo de resolução de conflitos ou, na pior das hipóteses, por ter ficado de fora, pelos mais diversos motivos, da tutela judicial a que tinha direito.

Apesar do sistema de acesso ao direito e à justiça, em Portugal, comportar uma diversidade de “portas de entrada”, formais e informais, judiciais e não judiciais (Dias, 2013; Pedroso, 2011), a fragilidade, ou mesmo especificidade, de muitas delas não permite garantir que todas as ocorrências de conflitualidade e, em especial, aquelas com potencial de violação de direitos fundamentais conseguem aceder ao sistema de justiça e nele obter uma resolução satisfatória, em particular, para a vítima. Deste modo, conhecer as “cifras ocultas” é, em tempo normal, uma exigência de qualquer Estado de Direito, que se torna ainda mais urgente num tempo excecional como o que vivemos com o impacto da pandemia COVID-19.

A título ilustrativo, e partido de duas áreas completamente diferentes, é possível verificar a preocupação de distintos atores com as violações de direitos que não obtêm tutela judicial, pelos mais diversificados motivos. Como primeiro exemplo, refiram-se os dados divulgados por várias instituições de apoio aos cidadãos, na área da violência doméstica, que demonstram que durante a primeira vaga da pandemia, entre janeiro e junho de 2020, houve muita conflitualidade sinalizada que, posteriormente, não chegou a tribunal (APAV, 2021; UMAR, 2020). Já numa área muito diferente, mas agravado igualmente pelo contexto pandémico, os designados cibercrimes registaram um crescimento elevado durante 2020, pelo maior uso pessoal da internet em virtude das restrições impostas pelas autoridades sanitárias. Contudo, como referem autoridades europeias ou nacionais, este é um campo onde a litigância que chega a tribunal é apenas uma parte da realidade, em que pode haver cifras ocultas com grande relevância (EUROPOL, 2020; SSI, 2021).

O funcionamento do sistema judicial, bem como doutras entidades promotoras dos direitos dos cidadãos, ocorreu, durante a primeira vaga da pandemia, com ritmos e níveis de operacionalidade diferenciados,

não obstante a tendência geral para uma diminuição operacional nos tribunais judiciais durante o primeiro Estado de Emergência, na sequência das medidas de prevenção e proteção contra a COVID-19. A diversidade de entidades com competências na gestão dos tribunais, considerando os recursos humanos, materiais e infraestruturas, dificultou respostas mais coordenadas e assertivas no diagnóstico e delineação das estratégias de intervenção. Com base em resultados obtidos da aplicação de um inquérito online e de entrevistas a profissionais judiciais, no âmbito do projeto QUALIS, verificou-se nos tribunais a existência de diversidade de respostas entre os diferentes Tribunais de Comarca do país. Com isto, e com as dificuldades inerentes às próprias restrições sanitárias, o acesso à justiça foi igualmente diversificado, intermitente e muito volátil, isto é, dependeu do nível de operacionalidade de resposta institucional, do contexto em que os conflitos ocorreram e da capacidade do cidadão, de forma voluntária, por omissão ou por coerção, em participar a ocorrência em que foi vítima de alguma injustiça.

## 5. Conclusões: os impactos (in)visíveis da COVID-19 no acesso aos tribunais

As diversas entidades com competências na gestão dos tribunais portugueses adotaram um conjunto alargado e diversificado de medidas para garantir que o sistema judicial continuasse a funcionar, ainda que em regime de serviços mínimos e urgentes. Contudo, essa resposta ficou marcada pela desarticulação, rigidez e ineficiência e pelas limitações do próprio parque judiciário e informático, o que, por um lado, provocou atrasos na dotação dos tribunais com as condições necessárias para garantir a segurança e saúde de profissionais e utentes. Por outro lado, limitou a utilização de todas as potencialidades das plataformas informáticas para a realização de diligências e julgamentos virtuais. O presente trabalho procurou efetuar uma análise fundamentada, com as informações e indicadores estatísticos disponíveis, no âmbito do contexto pandémico ocorrido no primeiro semestre de 2020, relativo ao acesso aos tribunais por parte dos cidadãos.

O acesso dos cidadãos aos tribunais, nos primeiros seis meses de 2020, sofreu uma contração com a redução da procura de tutela judicial, parcialmente justificado pela diminuição da atividade económica e social em resultado das restrições sanitárias provocadas pela COVID-19. Esta redução foi mais evidente nos processos que chegaram a tribunal dos

que nos inquéritos abertos pelo Ministério Público, nas áreas de tutelar educativo e crime. Os indicadores permitem igualmente concluir pela redução da produtividade dos tribunais, por efeitos da pandemia, com o registo de uma diminuição ainda maior do número de processos findos durante o primeiro semestre de 2020, em comparação com iguais períodos nos dois anos anteriores.

Apesar da redução dos processos findos, a diminuição da procura teve algum impacto nas pendências, com os Tribunais Judiciais de 1<sup>a</sup> Instância a conseguirem, globalmente, diminuir o número de processos pendentes, ainda que este resultado tenha sido conseguido com a área cível, que possibilita uma tramitação eletrónica mais fácil e simples, pelos atos processuais inerentes. Já nos inquéritos nos serviços do Ministério Público se registou um aumento nos processos pendentes, com a diminuição da capacidade na realização das investigações, que necessitam do apoio de outros serviços, como a Segurança Social ou as forças policiais.

Daqui resultam duas conclusões. Por um lado, a diminuição da procura, por parte dos cidadãos, devido à redução das atividades que originam a ocorrência de conflitos que necessitam de tutela judicial e, por outro, o decréscimo da capacidade de operacionalidade dos Tribunais Judiciais de 1<sup>a</sup> Instância e serviços do Ministério Público. Esta situação resultou da aplicação das medidas de restrição sanitária determinadas pelas autoridades de saúde e constantes da legislação emanada, que colocou os tribunais e serviços do Ministério Público a funcionar num regime similar ao vigente no período de férias judiciais, onde a prioridade é dada aos processos considerados urgentes.

A necessidade de no período pós-pandemia se analisar e avaliar o desempenho do sistema judicial, no seu todo, será fundamental. Por dois motivos principais. O primeiro para avaliar o que ficou “invisível”, ou seja, a procura suprimida ou oculta de tutela judicial, identificando os motivos que levaram a que determinados conflitos, devido às dificuldades impostas pela pandemia, não tenham chegado aos tribunais. O segundo para construir mecanismos que, no futuro, possam garantir que quem precisa pode e deve recorrer, de forma simples e eficaz, ao tribunal, mesmo em contextos de restrições sanitárias, o que implica alterar procedimentos, adotar mecanismos complementares de acesso e garantir que todos os direitos inerentes são salvaguardados.

É efetivamente importante que o funcionamento do sistema judicial possa ocorrer em diferentes espaços e contextos adotando novos



modelos de acesso digital aos tribunais e adaptando a sua organização e modo de funcionamento futuro. Esta avaliação, a partir da experiência do atual contexto sanitário, e procurando aproveitar as transformações e ferramentas desenvolvidas durante os períodos de restrição (incluindo para diferentes atos processuais, desde as diligências às salas de audiências), é fundamental para preparar o sistema de justiça para o futuro, tendo em consideração a possibilidade de novas pandemias poderem ocorrer. Essas transformações implicam processos de avaliação, planeamento, criação e implementação de medidas de reorganização de espaços, modos de trabalho, ferramentas tecnológicas e digitais, competências e formação profissional para o qual é imperativo começar a trabalhar com horizontes de curto, médio e longo prazo.

Os tribunais desempenham funções centrais nas sociedades contemporâneas, constituindo um dos pilares fundamentais que assegura o Estado de Direito (Santos, 2020b; Dias, Casaleiro e Gomes, 2020). A COVID-19 evidenciou as múltiplas fragilidades do sistema judicial ao nível de recursos, mas, sobretudo, organizacionais e gestionárias do sistema de justiça, apesar de, na última década, os tribunais terem sido palco de várias reformas no domínio da organização judiciária e da administração e gestão. Esta realidade revela a essencialidade do desenvolvimento de políticas públicas, assentes em diagnósticos cientificamente credíveis e com capacidade de intervenção e transformação dos tribunais e dos seus profissionais, que possam tornar os tribunais verdadeiras “casas de cidadania”. O acesso à justiça em tempos de pandemia será, sem dúvida, um assunto que irá merecer melhores e mais profundas análises nos tempos vindouros.

## Referências Bibliográficas

APAV - Associação de Apoio às Vítimas (2021). *Estatísticas APAV – Linha Internet segura 2020*. Lisboa: APAV. [https://apav.pt/apav\\_v3/images/pdf/Estatisticas\\_LIS\\_2020.pdf](https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas_LIS_2020.pdf)

Cabrita, J. P., Peycheva, D. (2014). *National working conditions surveys in Europe: a compilation*. Dublin: EUROFOUND. 2014.

Caldas, J. C., Silva, A. A., Cantante, F. (2020). *As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição*. Lisboa: COLABOR. <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2021/03/As-consequencias-socioeconomicas-da-COVID-19-e-sua-desigual-distribuicao.pdf>

Casaleiro, P., Lima, T. M., Relvas, A. P., Henriques, M., & Dias, J. P. (2019). Condições de trabalho e qualidade de trabalho: reflexões para um estudo das profissões judiciais. *International Journal on Working Conditions*, 18: 83-97.

Cusatelli, C., Giacalone, M. (2018). Evaluating the Judicial Activity: A Proposal of Indicators and Analyses of Criminal Burden. *Social Indicators Research*. N° 138, 725-746.

Dias, J. P. (2013). *O Ministério Público no acesso ao direito e à justiça: “porta de entrada” para a cidadania*. Coimbra: Almedina.

Dias, J. P., Casaleiro, P., Lima, T. M., Gomes, C. (2021). “Judicial Responses to COVID-19 Attack: Impacts on the Working Conditions of Portuguese Courts”. *International Journal for Court Administration*, 12, Special Issue, 1-14

Dias, J. P., Gomes, C. (2018). Judicial Reforms ‘Under Pressure’: The New Map/Organisation of the Portuguese Judicial System. *Utrecht Law Review*, 14:1: 174-86.

Dias, J. P., Casaleiro, P., & Gomes, C. (2020). Os/as “invisíveis” da Justiça: as condições de trabalho dos/as oficiais de justiça em Portugal. *Revista Culturas Jurídicas*, 7: 1-31.

EUROPOL (2020). How COVID-19-related crime infected Europe during 2020. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. [https://cibercrime.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/how\\_covid\\_19\\_related\\_crime\\_infected\\_europe\\_during\\_2020.pdf](https://cibercrime.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/how_covid_19_related_crime_infected_europe_during_2020.pdf)

Farrow, T. C. (2013). What is access to justice. *Osgoode Hall LJ*, 51, 957.

Ferreira, A. C., Dias, J. P., Duarte, M., Fernando, P., Campos, A. (2014). *Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juizes e magistrados do Ministério Público em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Gomes, C. (1999). *Bloqueios ao andamento dos processos e propostas de solução. Relatório de investigação*. Coimbra: CES/OPJ.

Gomes, C. (2001). A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 60, 61-86.

Gomes, C. (2017). Tribunais e transformação social: desafios às reformas da justiça. In M. L. Rodrigues, N. Garoupa, P. Magalhães, C. Gomes e R. G. Fonseca (ed.s). *40 anos de políticas de justiça em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Lima, V., Gomez, M. (2020). Access to Justice: Promoting the Legal System as a Human Right. In: Leal Filho W., Azul A., Brandli L., Özuyar P., Wall T. (eds). *Peace, Justice and Strong Institutions*. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2\\_1-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_1-1)

Mandarino, R. P., Braga, A. G. M., Rosa, L. A. (2017). participação da vítima no controle da Braga oculta da criminalidade. *NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará* (Fortaleza). V. 37, jan./jun., 281-299.

Palmer, E., Cornford, T., Guinchard, A., Marique, Y. (ed.s) (2016). *Access to Justice: beyond the policies and politics of austerity*. Hart Publishing: Oxford.

Pedroso, J., Dias, J. P., Trincão, C. (2002). *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Pedroso, J., Dias, J. P., Trincão, C. (2003). E a justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 77-106.

Pedroso, J. (2011). *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças*. Tese de doutoramento. Coimbra: FEUC.

Peralta, S., Carvalho, B. P., Esteves, M. (2021). *Portugal, Balanço Social 2020 - Um retrato do país e dos efeitos da pandemia*. Lisboa: NOVA School of Business and Economics. <https://www2.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Reports/Portugal%2C%20Balanco%20Social%202020-Relatorio.pdf>

Reis, J. (coord.) (2020) *Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise*. Coimbra: CES.

Santos, B. S. (2020a). *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina.

Santos, B. S. (2020b). *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation - 3rd Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.

SSI - Sistema de Segurança Interna (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dB-QAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3d>

Silva, P. A., Carmo, R. M., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S., Lamelas, F. (2020). *Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento II: desemprego, layoff e adaptação ao teletrabalho*. Lisboa:

COLABOR. <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/06/Trabalho-e-Desigualdades-no-Grande-Confinamento-II.pdf>

UMAR-OMA Observatório de Mulheres Assassinadas (2020). *Femicídios em Portugal durante a pandemia COVID-19*. Porto: UMAR-União de Mulheres Alternativa e Resposta. [http://www.umarfeminismos.org/images/stories/oma/Femic%C3%ADdios\\_em\\_Portugal\\_durante\\_a\\_pandemia\\_COVID-19\\_.pdf](http://www.umarfeminismos.org/images/stories/oma/Femic%C3%ADdios_em_Portugal_durante_a_pandemia_COVID-19_.pdf)

EDITORA D'PLÁCIDO  
Todos os direitos reservados