



**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**

Equipa de Investigação:
António Casimiro Ferreira
(Coordenador)
João Pedroso
João Paulo Dias
Patrícia Branco
Teresa Maneca Lima

Novembro 2007

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE GRÁFICOS	4
ÍNDICE DE QUADROS	5
INTRODUÇÃO	7
NOTAS METODOLÓGICAS	10
CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO DO REGIME DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: ABORDAGENS TEÓRICAS	13
1. O DIREITO DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA	13
2. A EVOLUÇÃO: A PASSAGEM DE UM DIREITO FORMAL A UM DIREITO SOCIAL	15
2.1. AS ORIGENS: ALGUMAS RAZÕES PARA O APARECIMENTO DOS SISTEMAS DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA	16
2.2. OS ALTOS E BAIXOS DE UMA TRAJECTÓRIA NEM SEMPRE FÁCIL	18
2.3. OS MODELOS DE CAPPELLETTI E GARTH: <i>CHARITABLE, JUDICARE, PUBLIC SALARIED ATTORNEY</i> E SISTEMAS COMBINADOS	21
3. O TRINÓMIO JUSTIÇA/ESTADO/MERCADO: UMA RELAÇÃO CASUAL OU INDUZIDA?	22
4. CONCLUSÕES	26
CAPÍTULO II - ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA EM PORTUGAL	29
1. A EVOLUÇÃO LEGAL DO REGIME DE APOIO JUDICIÁRIO: DA LEI N.º 7/70 À LEI N.º 47/2007	29
2. ANÁLISE DOS VÁRIOS DIPLOMAS LEGAIS	30
2.1. A LEI N.º 7/70, DE 9 DE JUNHO: O DIREITO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA NA ÉPOCA DE MARCELLO CAETANO	30
2.2. O DECRETO-LEI N.º 387-B/87: “APROXIMAR O DIREITO DA VIDA DAS PESSOAS”	33
2.3. A LEI N.º 46/96: A REPOSIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE	37
2.4. A LEI N.º 30-E/2000: A ATRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA DE APRECIÇÃO DOS PEDIDOS DE CONCESSÃO DE APOIO JUDICIÁRIO AOS SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL	38
2.5. A LEI N.º 34/2004, DE 29 DE JULHO: A TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA EUROPEIA E A INTRODUÇÃO DO CONCEITO DE INSUFICIÊNCIA ECONÓMICA	42
2.6. A LEI N.º 47/2007, DE 28 DE AGOSTO: “MELHORAR O ACESSO À JUSTIÇA E AOS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS”	50
3. CONCLUSÕES	56
CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS	60
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	60
1.1. O CONTEXTO HISTÓRICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL	61
1.2. O SÉCULO XX E OS ESTATUTOS JUDICIÁRIOS	63
1.3. DA REVOLUÇÃO DE 1974 À CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA DE 1976	64
2. A ARQUITECTURA LEGAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	66
2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA PORTUGUESA	66
2.2. O ESTATUTO ORGÂNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: RETRATO E EVOLUÇÃO	68
2.2.1. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1978: A CONSAGRAÇÃO LEGAL DA AUTONOMIA	69
2.2.2. LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1986: A MATURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	72
2.2.3. ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1998: TEMPO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS	76
3. AS FUNÇÕES E OS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	81
3.1. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	81
3.2. A ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	83
3.3. O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO	87
4. O ACESSO À CARREIRA E A FORMAÇÃO DOS MAGISTRADOS	90
5. ALGUNS DADOS RELATIVOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO E AOS TRIBUNAIS	92
CAPÍTULO IV – O PAPEL DE “INTERFACE” DO MINISTÉRIO PÚBLICO	96
1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: TÓPICOS PARA UMA REFLEXÃO ALARGADA	96
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO ENTRE O (I)LEGAL E O INFORMAL: UMA PRÁTICA QUOTIDIANA DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO	98
2.1. O ATENDIMENTO AO PÚBLICO: INFORMAÇÃO, CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO	99
2.2. A (IR)REGULARIDADE DE SERVIÇOS E HORÁRIOS DE ATENDIMENTO	101
2.3. O ATENDIMENTO AO PÚBLICO: QUEM PODE E DEVE FAZÊ-LO?	101
2.4. A (DES)VALORIZAÇÃO DO SERVIÇO PRESTADO: PARA QUE SERVE O ATENDIMENTO?	102
3. UM SERVIÇO ACESSÍVEL E BARATO: A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA	104

4. A “IMAGEM” DE CREDIBILIDADE E INDEPENDÊNCIA DOS MAGISTRADOS.....	105
5. A ESPECIALIZAÇÃO E FORMAÇÃO DOS MAGISTRADOS.....	106
6. A LEGITIMIDADE JURÍDICA E PROFISSIONAL PARA EFECTUAR O ATENDIMENTO	106
7. A ARTICULAÇÃO INTERNA E EXTERNA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	108
8. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
CAPÍTULO V – CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DO DISTRITO DE COIMBRA	112
1. POPULAÇÃO RESIDENTE	112
1.1. POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO O SEXO	113
1.2. POPULAÇÃO RESIDENTE POR ESCALÕES ETÁRIOS.....	114
1.3. ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO.....	115
2. EDUCAÇÃO	116
3. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E EMPREGO	117
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO ACTIVA.....	117
3.1.1. TAXA DE ACTIVIDADE.....	119
3.2. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EMPREGADA (POR CONTA DE OUTRÉM)	121
3.2.1. TRABALHADORES POR CONTA DE OUTRÉM (TCO), SEGUNDO O SEXO E ESCALÃO ETÁRIO ...	122
3.2.2. TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO AS HABILITAÇÕES LITERÁRIAS...	128
3.2.3. TRABALHADORES POR CONTA DE OUTRÉM, SEGUNDO O SEXO E NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO.	131
3.2.4. ANÁLISE DA TAXA DE EMPREGO	135
3.3. CARACTERIZAÇÃO DO DESEMPREGO	137
3.3.1. TAXA DE DESEMPREGO (1991 E 2001)	137
3.3.2. EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO DESEMPREGO REGISTADO: 2000-2005.....	139
4. INDICADORES SOCIAIS E DAS FAMÍLIAS.....	144
4.1. TAXA DE NATALIDADE.....	144
4.2. NÚMERO DE FAMÍLIAS	145
4.3. CASAMENTOS E DIVÓRCIOS.....	147
5. CONCLUSÕES	151
CAPÍTULO VI - O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA NO TRABALHO.....	154
1. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	157
2. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL: ANÁLISE DOS DADOS NACIONAIS.....	159
2.1. MOVIMENTO PROCESSUAL TOTAL	160
2.2. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	163
3. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL NO CONCELHO DE COIMBRA.....	166
3.1. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL TOTAL	166
3.2. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	167
4. ATENDIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES DO TRIBUNAL DE TRABALHO DE COIMBRA	168
4.1. ANÁLISE DOS DADOS DO ATENDIMENTO: 2004 A 2006	169
4.1.1. CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES	170
4.1.2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO DO ATENDIMENTO	171
4.1.3. CARACTERIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES FORNECIDAS NO ATENDIMENTO	174
5. PAPEL DA INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO (AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DE TRABALHO) ..	175
6. PAPEL DA SEGURANÇA SOCIAL	178
7. ANÁLISE DO <i>FOCUS-GROUP</i> COM OS PRINCIPAIS ACTORES NA ÁREA DA JUSTIÇA LABORAL.....	182
7.1. ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA LABORAL: INFORMAÇÃO, CONSULTA, APOIO E PATROCÍNIO JUDICIÁRIO	183
7.2. OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS NO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA LABORAL	185
7.3. O PAPEL E O DESEMPENHO DA SEGURANÇA SOCIAL: ALGUNS DADOS.....	190
7.4. O PAPEL E O DESEMPENHO DA INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO (AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DE TRABALHO)	191
7.5. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DOS SINDICATOS	194
7.6. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS	195
7.7. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS E DOS ADVOGADOS NOMEADOS ...	197
7.8. O PAPEL E O DESEMPENHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA LABORAL	198
7.9. A MEDIAÇÃO LABORAL E A ARTICULAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO	204
7.10. A ACTUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DA SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO	205
8. CONCLUSÕES.....	206
CAPÍTULO VII – O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: FAMÍLIA E MENORES	210
1. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR: ANÁLISE DOS DADOS NACIONAIS	210

1.1. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	215
2. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR NO CONCELHO DE COIMBRA	218
2.1. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR GERAL: CÍRCULO DE COIMBRA	219
2.2. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	221
3. ATENDIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES DO TRIBUNAL DE FAMÍLIA E MENORES DE COIMBRA	223
4. O PAPEL DAS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS (CPCJ)	224
4.1. AS CPCJ E O MINISTÉRIO PÚBLICO	226
4.2. ANÁLISE DA ACTIVIDADE PROCESSUAL DAS COMISSÕES	226
4.2.1. ANÁLISE DO FLUXO PROCESSUAL DAS COMISSÕES: DADOS NACIONAIS	227
4.2.2. ANÁLISE DO FLUXO PROCESSUAL DA CPCJ DE COIMBRA	228
5. PAPEL DA SEGURANÇA SOCIAL	230
6. ANÁLISE DO PAINEL SOBRE O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA DA FAMÍLIA E CRIANÇAS	232
6.1. A FUNÇÃO EXERCIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA DA FAMÍLIA E MENORES: A VISÃO INTERNA E A VISÃO EXTERNA	233
6.2. O SISTEMA DE ATENDIMENTO, DE INFORMAÇÃO E CONSULTA JURÍDICAS E DE APOIO JUDICIÁRIO	235
6.3. O ATENDIMENTO FEITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	237
6.4. O PAPEL DA SEGURANÇA SOCIAL: ALGUNS DADOS	241
6.5. AS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS NO SISTEMA DE ATENDIMENTO	245
6.6. A ARTICULAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS	247
6.7. ALGUMAS PROBLEMÁTICAS LIGADAS ÀS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS	251
6.8. A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ORDEM DOS ADVOGADOS	254
6.9. O FUTURO: NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES À LEI E À PRÁTICA	255
7. CONCLUSÕES	257
CONCLUSÕES	262
BIBLIOGRAFIA	272

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: POPULAÇÃO RESIDENTE NO DISTRITO DE COIMBRA	113
GRÁFICO 2: POPULAÇÃO RESIDENTE NO DISTRITO DE COIMBRA, POR ESCALÃO ETÁRIO	114
GRÁFICO 3: TAXA DE ANALFABETISMO DO DISTRITO DE COIMBRA	116
GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ACTIVA, POR CONCELHO	118
GRÁFICO 5: TAXA DE ACTIVIDADE, POR CONCELHO	120
GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO	122
DISTRITO DE COIMBRA (DEZ. 2004 E DEZ. 2005).....	122
GRÁFICO 7: EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO, DISTRITO DE COIMBRA (DEZ. 2004).....	123
GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO, DISTRITO DE COIMBRA (DEZ. 2005).....	123
GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DA TAXA DE EMPREGO, POR CONCELHO (DA POPULAÇÃO ACTIVA)	136
GRÁFICO 10: EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO, POR CONCELHO.....	138
GRÁFICO 11: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO NO DISTRITO DE COIMBRA, POR SEXO.....	140
GRÁFICO 12: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS (COM SEDE NO DISTRITO)	143
GRÁFICO 13: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS.....	145
GRÁFICO 14: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CASAMENTOS E CASAMENTOS CATÓLICOS, NO DISTRITO DE COIMBRA.....	147
GRÁFICO 15: COMPARAÇÃO DO NÚMERO DE CASAMENTOS E DIVÓRCIOS, NO DISTRITO DE COIMBRA.....	150
GRÁFICO 16: TOTAL DE ACÇÕES FINIDAS NOS PROCESSOS DE TRABALHO (1992-2004)	163
GRÁFICO 17: DISTRIBUIÇÃO DOS ATENDIMENTOS SEGUNDO O MÊS (%) (2004-2006).....	170
GRÁFICO 18: ATENDIMENTO SEGUNDO O SEXO DOS UTENTES (%) (2004-2006).....	171
GRÁFICO 19: ATENDIMENTO SEGUNDO O ASSUNTO (%) (2004-2006).....	172
GRÁFICO 20: PROCESSOS DE PROTECÇÃO JURÍDICA NOS CONFLITOS DE TRABALHO (%)	180
GRÁFICO 21: CARACTERIZAÇÃO DOS UTILIZADORES, SEGUNDO O SEXO	181
GRÁFICO 22: CARACTERIZAÇÃO DOS UTILIZADORES, SEGUNDO A NACIONALIDADE (%)	181
GRÁFICO 23: CARACTERIZAÇÃO DAS MODALIDADES DE PROTECÇÃO JURÍDICA	182
GRÁFICO 24: PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO (2005).....	217
GRÁFICO 25: PROCESSOS TUTELARES MOVIMENTADOS NO TRIBUNAL DE FAMÍLIA E MENORES DE COIMBRA (2001-2002)	221
GRÁFICO 26: PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO NO CÍRCULO DE COIMBRA (2005)	223
GRÁFICO 27: FLUXO PROCESSUAL DAS CPCJ DO DISTRITO (2006)	229
GRÁFICO 28: FLUXO PROCESSUAL DA CPCJ DE COIMBRA (2006).....	230
GRÁFICO 29: PROCESSOS DE PROTECÇÃO JURÍDICA NA ÁREA DE FAMÍLIA E MENORES DE COIMBRA	231
GRÁFICO 30: PROCESSOS DE PROTECÇÃO JURÍDICA: TUTELARES CÍVEIS EM COIMBRA	232

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1: ESTRUTURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	84
QUADRO 2: RECURSOS HUMANOS DA JUSTIÇA (1993* A 2003).....	93
QUADRO 3: PROCESSOS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE 1.ª INSTÂNCIA (1993* A 2003).....	95
QUADRO 4: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO (2000 A 2006).....	115
QUADRO 5: TAXA DE ANALFABETISMO, SEGUNDO O SEXO.....	117
QUADRO 6: POPULAÇÃO ACTIVA, SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO.....	119
QUADRO 7: TAXA DE ACTIVIDADE, SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO.....	121
QUADRO 8: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO DISTRITO DE COIMBRA E CONCELHOS (DEZ. 2004).....	125
QUADRO 9: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO DISTRITO DE COIMBRA E CONCELHOS (DEZ. 2005).....	127
QUADRO 10: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO HABILITAÇÕES, POR CONCELHO (2005).....	129
QUADRO 11: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO QUALIFICAÇÕES, POR CONCELHO.....	130
QUADRO 12: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO PROFISSÕES, POR CONCELHO.....	131
QUADRO 13: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, COM REMUNERAÇÕES DE CARÁCTER PERMANENTE (DEZ. 2004 E DEZ. 2005).....	132
QUADRO 14: TAXA DE EMPREGO (DA POPULAÇÃO ACTIVA), SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO.....	137
QUADRO 15: TAXA DE DESEMPREGO, SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO.....	139
QUADRO 16: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO ENTRE OS HOMENS, POR CONCELHO (2000 A 2005).....	141
QUADRO 17: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO ENTRE AS MULHERES, POR CONCELHO (2000 A 2005).....	142
QUADRO 18: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS, POR CONCELHO.....	144
QUADRO 19: EVOLUÇÃO DA TAXA DE NATALIDADE, POR CONCELHO.....	145
QUADRO 20: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS.....	146
QUADRO 21: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CASAMENTOS, POR CONCELHO.....	148
QUADRO 22: PROPORÇÃO DOS CASAMENTOS CATÓLICOS, POR CONCELHO.....	149
QUADRO 23: NÚMERO DE DIVÓRCIOS, POR CONCELHO.....	150
QUADRO 24: PESO DOS DIVÓRCIOS NOS CASAMENTOS, POR CONCELHO.....	151
QUADRO 25: MOVIMENTO PROCESSUAL NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS (1992-2004).....	161
QUADRO 26: PROCESSOS DE TRABALHO NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS (1992-2004).....	162
QUADRO 27: ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO (1996-2005).....	163
QUADRO 28: ACÇÕES DE DOENÇAS PROFISSIONAIS (1996-2005).....	164
QUADRO 29: ACÇÕES DE CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO (1996-2004).....	165
QUADRO 30: PROPORÇÃO DAS ACÇÕES PENDENTES NO TOTAL DE ACÇÕES (1996-2004).....	166
QUADRO 31: PROCESSOS DE TRABALHO (CÍRCULO DE COIMBRA: 1999-2002).....	167
QUADRO 32: ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO (2001-2005).....	167
QUADRO 33: ACÇÕES DE CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO (2001-2004).....	168
QUADRO 34: ASSUNTO CONTRATO DE TRABALHO, POR TIPO (%) (2004-2006).....	173
QUADRO 35: ASSUNTO ACIDENTES DE TRABALHO, POR TIPO (%) (2004-2006).....	174
QUADRO 36: ORIENTAÇÕES FORNECIDAS (%) (2004-2006).....	175
QUADRO 37: ATENDIMENTO AO PÚBLICO (1990-2000).....	177
QUADRO 38: JURISDIÇÃO TUTELAR NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE 1.ª INSTÂNCIA – TOTAL GERAL NACIONAL (1992-2004).....	211
QUADRO 39: PROCESSOS TUTELARES CÍVEIS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA (1992-2004).....	212
QUADRO 40: PROCESSOS TUTELARES NACIONAIS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA.....	214
QUADRO 41: PROCESSOS TUTELARES EDUCATIVOS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA.....	214
QUADRO 42: PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA.....	215
QUADRO 43: JURISDIÇÃO TUTELAR – TOTAL NACIONAL (1996- 2005).....	216
QUADRO 44: JURISDIÇÃO TUTELAR CÍVEL (1996- 2005).....	217

QUADRO 45: PROCESSOS TUTELARES NO CÍRCULO DE COIMBRA (1999-2002)	219
QUADRO 46: PROCESSOS TUTELARES NO TRIBUNAL DE FAMÍLIA E MENORES	221
QUADRO 47: JURISDIÇÃO TUTELAR NO CÍRCULO DE COIMBRA (2001-2005)	221
QUADRO 48: JURISDIÇÃO TUTELAR CÍVEL NO CÍRCULO DE COIMBRA (1999-2005)	222
QUADRO 49: FLUXO PROCESSUAL DAS CPCJ (2000-2006)	228
QUADRO 50: EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS INSTAURADOS (2000-2006)	228

INTRODUÇÃO

“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, *in* Público, 29/01/2007)

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 direitos¹. 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 (Santos, 1999: 67). O poder judicial tanto é o “terceiro poder” como, de imediato, se transforma no poder dominante ou, pelo menos, num poder primordial. Denis Salas (1998) transporta-nos, em relação a França, para uma realidade jamais vista em tempos passados, na qual o poder judicial sai da sua “tradição Republicana” de subjugação aos restantes poderes estatais para “reencarnar” num novo papel. Este papel emergente deve-se, quer às transformações ocorridas no interior do poder judicial, quer à renovação da própria sociedade civil, a qual exige uma instância imparcial, capaz de julgar os até agora considerados acima da lei, e assim reequilibrar os diversos poderes estatais existentes no seio dos sistemas democráticos representativos.

Nas últimas décadas temos, assim, assistido a um crescente protagonismo dos tribunais, um pouco por toda a parte, protagonismo esse que corporiza, também, os

¹ 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”.

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 juizes; e/ou se deve, ou não, ter uma autonomia legal e funcional face ao poder executivo.

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, procuramos 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 nas áreas laboral e de família e menores. A informação, consulta e patrocínio judiciário 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.

Garantir o acesso ao direito e a justiça é assegurar que os cidadãos conhecem os seus direitos, que não se resignam quando estes são lesados e que têm condições de vencer os custos e as barreiras para aceder às formas mais adequadas para a resolução do litígio. Vencer estas barreiras nos conflitos de família e menores e nos conflitos laborais é, neste sentido, das situações mais complexas e delicadas. A fragilidade das organizações não estatais de promoção dos direitos da família e menores e dos trabalhadores e a reduzida capacidade das entidades estatais em “chegar” a todas as situações levam-nos a questionar a actual organização do modelo de acesso ao tribunais nestas duas áreas.

A investigação desenvolvida, e vertida no presente relatório, pretendeu assim analisar o desempenho dos tribunais, e em particular do Ministério Público, como actor

“charneira”, que tem de recorrer a diversos saberes e instituições no contexto dos mecanismos facilitadores do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nas áreas laboral e de família e menores. A nossa hipótese de trabalho procurou, assim, desenvolver as várias problemáticas que esta questão encerra em si mesmo, partindo da seguinte ideia: *O activismo judicial do Ministério Público e dos tribunais, nestas duas áreas de conflito social estrutural, deve-se à existência de um Estado-providência pouco desenvolvido e à inexistência de estruturas organizadas no âmbito da sociedade civil, contribuindo, assim, para que o surgimento destes mecanismos informais de resolução de conflitos seja incipiente.*

A comprovação desta hipótese pressupõe um alargar da perspectiva de análise, dado que esta problemática não se circunscreve ao papel restrito do Ministério Público nas áreas laboral e de família e menores. Deste modo, procuramos compreender o funcionamento dos actuais mecanismos legais relacionados com o Tribunal de Família e Menores e o Tribunal de Trabalho e a “confiança” que os cidadãos depositam no actual modelo, determinando se ela se deve à sua fiabilidade ou à inexistência de alternativas. Assim, o actual conjunto de competências do Ministério Público, que decorre de um processo histórico, nos conflitos de família e menores e de trabalho, herdado do Estado corporativo, pode, actualmente, configurar, na verdade, uma forma eficaz de garantir a efectividade dos direitos dos cidadãos nestas duas áreas sociais. É que uma mudança do papel do Ministério Público nas competências ou modelo organizacional, em geral ou na áreas sociais 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.

Este projecto teve, assim, como objecto de estudo um dos temas mais importantes para o desenvolvimento da cidadania nas sociedades democráticas, como seja o acesso das crianças, das famílias e dos trabalhadores ao conhecimento e defesa dos seus direitos, com enfoque na acção do Ministério Público enquanto promotor do acesso ao direito e à justiça. Esperemos, por fim, que os resultados desta investigação, que mais não é do que um primeiro “mergulho” numa problemática complexa e essencial como é a da concretização dos direitos de cidadania, contribuam para que se lhe atribua uma maior relevância e centralidade.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este projecto foi desenvolvido por uma equipa interdisciplinar que procurou, desde o início e de forma enquadradora, alargar o estudo às tendências e orientações internacionais nos modelos de acesso ao direito e à justiça pelos cidadãos, provenientes das instâncias internacionais, como a União Europeia ou o Conselho da Europa, e dos sistemas de acesso em vários países europeus. Por outro lado, tivemos em consideração a realidade portuguesa, analisando as transformações legais ocorridas desde o 25 de Abril no sistema de acesso ao direito e à justiça (oficial, não oficial, formal e informal, público, semi-público e privado). Dentro do nosso sistema, elegemos como estudo de caso a acção do Ministério Público no Tribunal de Família e Menores e no Tribunal de Trabalho, ambos em Coimbra, como indutor e promotor dos meios judiciais de acesso e protecção dos direitos da família e dos menores e dos trabalhadores.

A opção por este duplo estudo de caso justificou-se por quatro razões principais: 1) representam duas áreas de conflito estrutural diferente; 2) conformam situações de grande fragilidade social e, normalmente, com uma desigualdade de forças, 3) configuram duas áreas onde o tribunal desempenha um conjunto de competências de carácter proteccionista, dos mais fracos e incapazes; 4) enquadram a actividade do Ministério Público num conjunto de competências específicas, onde surge como “reparador” dos danos emergentes dos conflitos familiares e laborais.

O carácter multidisciplinar deste projecto levou a que se optasse por uma sequência que privilegiou a utilização de diferentes metodologias complementares. Em primeiro lugar, a recolha de bibliografia nacional e internacional, procurando construir um quadro teórico consistente, abrangente e adaptado às novas exigências de cidadania, transparência e democraticidade, principalmente nas áreas da sociologia do direito, da sociologia política, do direito do trabalho e do direito da família e menores. Esta pesquisa passou, igualmente, pelos principais sítios da Internet. Ao mesmo tempo, efectuou-se uma análise de legislação e de documentos oficiais, que permitiu construir um quadro jurídico da legislação produzida em Portugal e nas instâncias internacionais, e constituiu-se um dossier de imprensa, que ajudou a orientar algumas temáticas e aprofundar questões que se foram levantando com o decurso da investigação.

A observação não participante de eventos e da acção do Ministério Público, durante o período da investigação, foi uma das fontes de informação mais importante.

Deste modo, efectuou-se a observação não participante de eventos, congressos, colóquios, *workshops*, entre outros, para compreender e analisar as preocupações e prioridades manifestadas pelos vários actores judiciais e políticos. Dentro destes, destacamos a participação no Congresso do Ministério Público, já em 2007, onde vários dos assuntos aqui abordados foram discutidos. No âmbito da participação nestes eventos foi possível estabelecer muitos diálogos, principalmente, com os magistrados do Ministério Público, recolhendo, por esta via, muitas informações que foram úteis para o aprofundamento dos temas aqui abordados e para compreender as diferenças existentes entre os estudos de casos seleccionados e outros serviços do Ministério Público, noutros tribunais.

A realização desta investigação pressupôs, como já se referiu, a selecção de estudos de caso. Deste modo, o estudo incidiu sobre o Tribunal de Trabalho de Coimbra e o Tribunal de Família e Menores de Coimbra, com especial enfoque nos serviços do Ministério Público. Nestes tribunais efectuou-se a recolha dos dados estatísticos correntes, bem como os dados referentes às fichas de atendimento ao público, onde se registam os assuntos tratados, as partes envolvidas e o resultado dessa actividade de atendimento. Contudo, como veremos no respectivo capítulo, apenas foi possível recolher estas últimas informações para o Tribunal de Trabalho.

Anterior à recolha de dados estatísticos sobre os estudos de caso foi a recolha da informação estatística referente ao movimento processual da justiça em Portugal. Partiu-se de uma perspectiva geral para uma análise mais centrada na área de família e menores e de trabalho. Procurámos, deste modo, uma visão estatística de múltiplas variáveis, que garantisse uma análise da diversidade de mecanismos, formais e informais, de acesso ao direito e à justiça.

O complemento da informação recolhida até então foi efectuado através da realização de dois painéis: um para a área de família e menores e outro para a área laboral. Para estes painéis foram convidados os profissionais envolvidos nas diferentes entidades com competências nestas áreas, seja ao nível judicial, social, estatal ou associativo. Os resultados, como poderemos constatar mais à frente, foram bastante interessantes, permitindo um bom confronto com a informação entretanto recolhida.

Naturalmente, e antes de iniciarmos o percurso pelos vários capítulos, há que reconhecer que as metodologias poderiam/deveriam ter sido ampliadas, em diversidade e profundidade. Contudo, a limitação dos meios disponíveis e a dificuldade que os

actores judiciais colocam à recolha de informação, levaram a que este estudo seja um ponto de partida que desejamos alargar no futuro próximo. A riqueza das pistas levantadas, a experiência e o conhecimento adquirido, a importância dos problemas abordados são tudo razões, mais que suficientes, para que nos proponhamos a efectuar novos estudos que ajudem a conhecer melhor uma realidade complexa. Os resultados foram bons, as expectativas são ainda maiores. A responsabilidade aumenta.

CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO DO REGIME DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: ABORDAGENS TEÓRICAS

1. O DIREITO DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Em termos amplos, pode começar-se por dizer, como defende Jacques Faget (1995), que o direito de acesso ao direito significa, num plano simbólico, a conquista da cidadania, o acesso ao estatuto de sujeito de direito e de direitos e, num plano instrumental, o acesso à informação sobre o direito e a capacidade de efectivação dos direitos, seja ofensivamente (*mettre en oeuvre un droit*), seja defensivamente (*faire respecter son droit*). Considerado em termos mais restritos, o acesso ao direito e à justiça representa os meios pelos quais os indivíduos conseguem aceder à informação jurídica e aos serviços jurídicos e resolver os conflitos, incluindo, assim, o acesso aos tribunais, ao apoio jurídico e aos mecanismos extra-judiciais de resolução de litígios (Maurits, 2006). O acesso à justiça e ao sistema de justiça como um todo são, pois, matérias fundamentais para a vida em sociedade, daí que vários autores considerem que o objectivo principal de um regime de acesso à justiça deva ser o de assegurar que todos os cidadãos conseguem efectivar os seus direitos ao mais baixo custo, não só em termos de custos de litigação, mas também em termos de custos sociais (Evans, 1997).

Para Boaventura de Sousa Santos o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático, pelo que não existirá democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos (Santos, 1996: 483). Defende-se, também, num relatório da *United Nations Development Programme* (UNDP), que não existirá uma governação democrática onde não houver acesso à justiça para todos; por outro lado, o acesso à justiça está ainda intimamente ligado com a redução da pobreza, pois as pessoas com menos recursos e marginalizadas vêm-se desprovidas de escolhas, de oportunidades e sem voz em termos decisórios. Assim, a não existência de um acesso efectivo à justiça representa falta de participação, de transparência e de responsabilização (UNDP, 2004). É, pois, deste modo que o acesso ao direito e à justiça é hoje considerado um direito humano básico, com consagração em vários documentos jurídicos internacionais importantes, tais como a Declaração Universal dos Direitos

Humanos², a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais³ e, mais recentemente, a Carta Mundial do Direito à Cidade⁴. Ao nível da União Europeia⁵ (UE) está consagrado no Tratado de Amesterdão (arts. 61º a 67º) e na Carta dos Direitos Fundamentais (art. 47º), que, apesar de não ter carácter impositivo, serve de valor de referência⁶.

Na perspectiva do utilizador existirão várias barreiras a um acesso efectivo ao direito e à justiça, devendo tais barreiras ser encaradas como obstáculos ao exercício da cidadania e à efectivação da democracia. Sumariamente, as barreiras com maior impacto serão as seguintes: morosidade, custos elevados, diminuta aplicação das leis e excesso legislativo, procedimentos demasiado formais, falta de um sistema de informação, inadequados regimes de apoio judiciário e um sentimento de medo ou de propósito fútil. Num relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ, 2002) pode ler-se que os obstáculos referenciados se podem dividir em três tipos: económicos, sociais e culturais. Quanto aos factores económicos, tornam a justiça dispendiosa e proporcionalmente mais cara para as acções de pequeno valor, por alguns destes custos serem rígidos (OPJ, 2002: 2). Quanto aos factores sociais e culturais, várias investigações levadas a cabo nos últimos anos têm demonstrado que existe uma

² Cf. Artigo 10º: “Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida”. In <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>.

³ Cf. Artigo 6º: 1. “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela”. In <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>.

⁴ Cf. Artigo X: 1. As cidades signatárias se comprometem a adoptar medidas destinadas a melhorar o acesso de todas as pessoas ao direito e a justiça. 2. As cidades devem fomentar a resolução dos conflitos civis, penais, administrativos e trabalhistas mediante a implementação de mecanismos públicos de conciliação, transacção e mediação. 3. As cidades se obrigam a garantir o acesso ao serviço de justiça estabelecendo políticas especiais em favor dos grupos mas empobrecidos da população e fortalecendo os sistemas de defesa pública gratuita. In <http://www.oidc.org.br/oidc/funcoes/file.php?arq=15>.

⁵ A UE tem também desenvolvido, nos últimos anos, a harmonização e a introdução de mecanismos alternativos e/ou complementares nas áreas civis e comerciais e dos direitos dos consumidores (caso da Directiva relativa ao apoio judiciário no âmbito de litígios transfronteiriços, Directiva 2002/8/CE, de 27 de Janeiro de 2003; do Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios ou das Directivas referentes à defesa do consumidor). Ao nível penal, foram apresentados o Livro Verde e a proposta de Directiva relativos à indemnização das vítimas da criminalidade, bem como o Livro Verde relativo aos procedimentos penais. Mas verifica-se que existe, sobretudo, uma aposta na defesa dos direitos dos cidadãos enquanto consumidores. Ora, ser europeu não significa ser apenas consumidor ou um mero actor da vida económica e social, pelo que “se a União pretende que os seus cidadãos partilhem o mesmo conceito de justiça, deve dispor de sistemas judiciários que facilitem a vida das pessoas e não que a dificultem”.

⁶ Com a assinatura, em Dezembro de 2007, do Tratado Reformador da União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais assumirá força impositiva, já que o Tratado Reformador incorpora a Carta e introduz-lhe apenas algumas modificações.

forte procura insatisfeita de acesso à justiça. Num inquérito realizado em Inglaterra, cujos resultados foram publicados em 2004, concluiu-se que surge, anualmente, cerca de um milhão de litígios para os quais existe uma solução de tipo jurídico, mas em relação aos quais não é proposta qualquer acção, sendo apontadas as seguintes explicações para tal inércia: a existência da convicção (errada) de que o ordenamento não oferece nenhuma solução; não reconhecimento da existência do litígio; reconhecimento da existência do litígio, mas não atribuição de importância à questão; e, finalmente, receio das possíveis consequências derivadas da eventual propositura da acção (Luca, 2007: 2). Além do mais, quanto mais baixo é o estrato socio-económico do cidadão, menos provável é que conheça um advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, que saiba onde, como e quando contactar o advogado e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais (OPJ, 2002: 3).

2. A EVOLUÇÃO: A PASSAGEM DE UM DIREITO FORMAL A UM DIREITO SOCIAL

A igualdade em direito, a igualdade de direitos, foi durante muito tempo concebida como igualdade formal, uma espécie de bálsamo contra aquilo que pudesse afectar a igualdade material (Putman, 2007). Tratava-se assim de um postulado de igualdade abstracta que regia as relações entre partes contratantes, partes no processo e entre todos os sujeitos de direito. Mas é a procura, cada vez mais exigente, de uma igualdade concreta, real e não formal que justifica o intervencionismo jurídico, não só na esfera privada (contratual), mas também pública (processual).

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978), o conceito de acesso à justiça foi sendo sujeito a várias transformações. No final do século XVIII e inícios do século XIX, os cidadãos passavam toda a sua vida sem sequer pensarem em se dirigir à justiça, o direito era relativamente simples e respeitado por todos e não tinha grande influência na vida quotidiana. Por outro lado, o direito de acesso à assistência e protecção jurídicas significava, apenas, que os indivíduos tinham um direito formal de propor ou de se defender de uma acção. Sendo o direito de acesso à justiça considerado como um direito natural, isso significava que os direitos naturais não tinham necessidade de acções afirmativas por parte do Estado para serem protegidos, pois, sendo direitos anteriores ao Estado, a sua preservação apenas requeria dele que não permitisse que fossem ofendidos. Isso significava, ainda, que não era uma preocupação do Estado tornar as

peças capazes de recorrer ao direito e às suas instituições, pelo que a justiça só era acessível àqueles que podiam pagar por ela.

À medida que as sociedades foram crescendo e complexificando-se, aumentaram as relações dos indivíduos com a administração pública; as acções e as relações assumiram uma natureza mais colectiva, reconhecendo-se, de forma gradual, os direitos sociais e os deveres estaduais, da comunidade, das associações e dos próprios indivíduos. O Estado, ao querer assegurar a segurança material de todos, assumiu-se como redistribuidor e planificador, de modo a transformar a sociedade à medida das suas ambições de progresso social (Ost e van de Kerchove, 2002). O chamado Estado-providência assistiu a um alargamento dos seus direitos porque os cidadãos contavam, cada vez mais, com um aumento das suas liberdades. A afirmação dos direitos sociais, fundados nas necessidades, mais do que na propriedade, opondo-se alguns aos direitos tradicionais, e os esforços feitos para os tornar efectivos, transformou completamente o Estado. É neste sentido que estes novos direitos se servem das acções afirmativas do Estado para serem usufruídos por todos, sendo neste contexto que o direito de acesso efectivo à justiça ganha uma atenção particular dentro do Estado-providência, onde as reformas que tiveram lugar foram no sentido de capacitar os indivíduos enquanto consumidores, arrendatários, trabalhadores e, sobretudo, cidadãos. O direito de acesso efectivo à justiça tornou-se, pois, o requisito básico de um sistema jurídico moderno e igualitário, cujo objectivo é o de garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos (Cappelletti e Garth, 1978: 5).

2.1. AS ORIGENS: ALGUMAS RAZÕES PARA O APARECIMENTO DOS SISTEMAS DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Segundo Alessandra Luca (2007), os principais factores a tomar em consideração para poder explicar as diferenças de desenvolvimento dos vários sistemas de apoio judiciário são as seguintes: o nível de desenvolvimento do Estado-providência, a família jurídica de pertença, o modelo processual prevalecente, o nível de profissionalismo das profissões jurídicas e a religião dominante. Todavia, segundo autores como Paterson e Goriely (1996), ainda que possam existir alguns factores que ajudem a compreender o aparecimento dos esquemas de acesso ao direito e à justiça, não existe um sistema de prognose que permita ‘adivinhar’ quais as sociedades que vão,

ou não, desenvolver semelhantes esquemas. Isto é, não estamos perante uma inevitabilidade histórica. Vejamos algumas das razões que poderão estar na génese dos sistemas de acesso ao direito e à justiça.

Para Erhard Blankenburg (1996), a origem dos regimes de acesso ao direito prende-se com a emergência, durante o século XIX, daquilo a que o autor chama de “classes perigosas”. Estas seriam constituídas pelos trabalhadores ou operários que apareceram devido à industrialização capitalista e que migravam para os centros urbanos. Terá sido por esse facto que, nos Estados Unidos da América, as primeiras associações terão surgido por causa da preocupação crescente que a chegada dos imigrantes europeus provocava. Por outro lado, Blankenburg acrescenta que os fenómenos da migração e urbanização, dentro das relações de produção capitalistas, originam conflitos sociais e desordem. Se a resposta dos Estados for no sentido de criminalizar as condutas e da imposição de sanções graves, aumentando, por essa via, o número de acusações, então, por forma a legitimar o seu poder coercivo o Estado terá, também, de providenciar assistência jurídica a todos os acusados. Todavia, Richard Abel (1996) contrapõe-se a esta explicação, defendendo que a razão funcional (migração) apresentada por Blankenburg poderá não estar sempre na origem da emergência de esquemas de apoio judiciário, já que as legislações britânica, de 1949, e holandesa, de 1957, não tiveram por base nenhum movimento migratório anterior. E quanto à segunda razão (legitimação de um sistema coercivo), Abel contrapõe que essa razão também não esteve na origem dos regimes de *legal aid* britânico e holandês, já que estes não tinham, à data do seu aparecimento, sistemas penais repressivos.

Assim, segundo Richard Abel (1996), as razões do aparecimento dos regimes de apoio judiciário estarão, sobretudo, ligadas às modificações que as estruturas familiares têm sofrido. Depois da IIª Guerra Mundial não só aumentaram as normas jurídicas relativas à liberalização do divórcio, como aumentaram, também, as taxas de divórcio. Será, pois, por esse facto que, de acordo com as conclusões do autor, as questões de família terão representado, consistentemente, a maior categoria de conflitos de natureza civil dentro dos esquemas de apoio judiciário. Mas Mel Cousins (1996) contrapõe algumas razões a este argumento: se é verdade que o divórcio teve um impacto bastante profundo no aparecimento do regime de apoio judiciário no Reino Unido, o mesmo já não vale para França, já que neste país a taxa de divórcio era semelhante à britânica, todavia o regime de apoio judiciário só apareceu neste país duas décadas depois. Daí

que, para Cousins, o divórcio possa estar na base do aparecimento dos regimes de *legal aid* em países protestantes e liberais, mas tal não acontecendo em países católicos e mais conservadores.

Há também autores que defendem que os sistemas de acesso ao direito e à justiça surgiram impulsionados pelas profissões legais, numa espécie de ‘necessidade induzida’. Todavia, autores como Nelken, Paterson e Goriely (1996), ainda que admitam que os sistemas possam, de alguma forma, reflectir os interesses dos profissionais, contrapõem que não foram estes que os inventaram. Se é verdade que se pode falar, nalguns casos, em ‘lobbying reformador’, os autores questionam por que razão nem todas as profissões jurídicas estão associadas ao desenvolvimento dos sistemas de *legal aid*.

Cappelletti e Garth (1978) descrevem a evolução dos regimes de acesso apelando ao que o Relatório do OPJ (2002) chamou de ‘metáfora das três vagas’ (*three "waves" of change*). Para os autores, a existência de um verdadeiro *Movimento de Acesso ao Direito e à Justiça*, ainda que devam ser considerados vários antecedentes (como os que se referiram), apenas emergiu de forma organizada após a IIª Guerra Mundial. A primeira vaga coincidiu com o aparecimento dos regimes de *legal aid*, que consistiam em providenciar assistência judiciária, na forma de representação em tribunal, aos indivíduos economicamente desfavorecidos. A segunda fase estendeu este movimento, a partir de 1970, à promoção da representação dos interesses colectivos e difusos, visando ultrapassar as questões sistémicas ligadas ao problema da desigualdade entre os indivíduos. A terceira vaga coloca a ênfase não só na criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os chamados ADR (*Alternative Dispute Resolution* ou Resolução Alternativa de Litígios), mas também em reformas do próprio sistema de justiça, que se quer mais simples e acessível. E que apela, também, como veremos mais tarde, a uma maior eficácia na gestão dos recursos existentes e à busca de alternativas mais económicas.

2.2. OS ALTOS E BAIXOS DE UMA TRAJECTÓRIA NEM SEMPRE FÁCIL

Quando Cappelletti e Garth publicaram o seu estudo, o tema do acesso à justiça estava no centro da atenção do debate académico e reformador de muitos países. Os projectos de investigação sobre o tema davam conta de uma demanda latente de justiça,

ao mesmo tempo que chamavam a atenção para as barreiras que impediam um acesso efectivo à justiça por parte de todos os cidadãos. Mas com o começo dos anos oitenta o panorama alterou-se e entrou-se num período de afirmação de políticas neoliberais⁷ visando a máxima redução possível da intervenção e do aparato estatal, na convicção de que deve ser a eficiência e não a igualdade material o objectivo a perseguir; o mercado, e não o Estado, o instrumento que deve realizar o bem-estar dos cidadãos (Luca, 2007: 4). Paralelamente, e não casualmente, o interesse pelo tema do acesso à justiça diminuiu bastante, quase desaparecendo. Assim, pode correlacionar-se a expansão do acesso ao direito e à justiça com a política do *Welfare State*, sentido que começou a reverter nos anos oitenta e noventa, quando os governos perderam a fé nos programas do Estado-providência e começaram a cortar nos orçamentos do regime de acesso ao direito (Regan *et al.*, 1999; OPJ, 2002: 24).

O declínio dos regimes do acesso ao direito e à justiça, nos anos oitenta e noventa, está bem documentado na literatura sócio-jurídica, sendo um dos exemplos paradigmáticos apontados o regime de *legal aid* do Reino Unido. O governo britânico, a partir dos anos oitenta, começou a preocupar-se, sobretudo, com os custos do sistema, considerados excessivos. Verificou-se, assim, a existência de uma ruptura no sistema de *legal aid* existente à data, ruptura essa que se manifestou, sobretudo, ao nível político, centrando-se a atenção do debate na exigência de fazer uma melhor aplicação do dinheiro dos contribuintes, o que alguns autores chamaram de “passagem da igualdade à eficácia”, pois os governos começaram a preocupar-se com as formas mais eficazes de utilização dos limitados recursos existentes. Este momento que, do ponto de vista prático, assinalou o fim do desenvolvimento do sistema de *legal aid*, coincidiu com a crise do Estado-providência e com o início de um período marcado por intervenções mais ou menos mascaradas por tentativas de redimensionamento e correlativas tentativas de “defesa” por parte das profissões jurídicas e dos grupos organizados, interessados na manutenção do sistema. Mas este fenómeno não se restringiu ao Reino

⁷ Em Inglaterra, 1979 foi o ano em que Margaret Thatcher subiu ao poder, tendo o Governo que liderava implementado uma política neoliberal que se propunha não só reduzir ao mínimo a intervenção estatal em todas as actividades de carácter individual, como também se propôs transferir para o sector público a lógica e os princípios do sector privado. Os anos que se seguiram formaram o período do chamado “*new public management*”. Este período caracterizou-se, pois, por uma série de privatizações, acompanhadas do desenvolvimento de formas de controlo dos serviços públicos alternativas à propriedade do Estado e à gestão burocrática, centradas numa confiança nas funções reguladoras do mercado livre e no emprego de técnicas próprias de gestão vindas do sector privado. Neste contexto, desenvolveu-se uma nova forma de actuação dos direitos sociais, definida como “consumidorista”, que se propunha efectivar a tutela dos direitos dos cidadãos através de estruturas típicas da economia de mercado (Luca, 2007).

Unido já que, em razão da exigência de controlo da despesa pública, tida como prioritária, os vários sistemas de apoio judiciário de vários países (Canadá, Holanda, Suécia, etc.) foram sendo objecto de intervenções restritivas e somente nos países em que os regimes de apoio judiciário ainda não estavam suficientemente desenvolvidos e o movimento neoliberal ainda era débil é que se verificaram intervenções de melhoramento dos sistemas (Luca, 2007).

Verificou-se, assim, que, apesar do crescimento da procura na maior parte das sociedades, os requisitos de elegibilidade e de acesso ao sistema de apoio legal tornaram-se mais restritivos, ao mesmo tempo que começou a ser introduzido ou desenvolvido o pagamento parcial (ou total) do custo dos casos pelos “clientes”. As orientações políticas dos diversos governos foram no sentido de restringir o espectro de casos para os quais o apoio judiciário estava disponível, limitando-o progressivamente, nos países onde foi mais desenvolvido, aos casos criminais (OPJ, 2002).

A este pessimismo e declínio dos regimes e meios de acesso ao direito e à justiça dos anos oitenta e noventa, suceder-se-á, no final do século XX e início do século XXI, sobretudo na Europa, um discurso político e legislativo de desenvolvimento e consolidação de todos os meios que permitam aos cidadãos aceder ao direito e à resolução de litígios. Pode dizer-se, assim, que as alterações sofridas pelo Estado-providência não fizeram diminuir a necessidade social de acesso à justiça, que era e continua a ser um elemento pré-jurídico. Por outro lado, as reformas levadas a cabo nos diversos países incidiram, sobretudo, nas modalidades à disposição dos cidadãos para resolução dos seus problemas e necessidades. Os últimos anos podem, pois, caracterizar-se pela busca de um equilíbrio entre os valores consolidados e os valores mais recentes, fruto das modificações liberais experimentadas pelo Estado social (Luca, 2007).

Como defendem Paterson e Goriely (1996), o direito é uma das formas pelas quais as pessoas se podem expressar enquanto cidadãos e ainda que não possa, por si só, produzir uma sociedade justa, pode assegurar que a sociedade respeita determinados valores. Assim, o regime de acesso ao direito e à justiça, ao aumentar o valor da justiça processual, ajuda a diminuir o fosso entre os cidadãos. É por isso que o tema do acesso à justiça continua a ser merecedor de atenção, já que este direito continua a apresentar-se como o principal instrumento para a realização da igualdade material dos cidadãos.

2.3. OS MODELOS DE CAPPELLETTI E GARTH: *CHARITABLE, JUDICARE, PUBLIC SALARIED ATTORNEY* E SISTEMAS COMBINADOS

Segundo os autores nomeados – Mauro Cappelletti e Bryant Garth –, as principais tendências dentro do *Movimento de Acesso ao Direito e à Justiça* podem organizar-se em quatro tipos de modelos: o modelo caritativo, o modelo de advocacia convencionada, o modelo do advogado público assalariado e o modelo-mix ou combinado.

As primeiras medidas para melhorar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se na provisão de serviços jurídicos aos pobres, constituindo o modelo caritativo. Este sistema de assistência judiciária gratuita era organizado pelas ordens dos advogados, não tendo o Estado qualquer tipo de intervenção na garantia da prestação dos serviços. Todavia, eram-lhe apontados vários inconvenientes: baixa qualidade dos serviços jurídicos, já que, estando ausente a motivação económica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência e por vezes ainda não plenamente profissionalizados; e critérios de elegibilidade estritos e assistência jurídica limitada aos actos em juízo, estando excluída a consulta jurídica e a informação sobre os direitos. A denúncia das carências deste tipo de sistema privado e caritativo implicou que, na maioria dos países, fosse sendo substituído por um sistema político e assistencial organizado ou subsidiado pelo Estado (Santos, 1994: 149; OPJ, 2002: 18).

Dentro da principal vaga de reformas dos regimes de acesso ao direito, há que focar o *Judicare System* ou de advocacia convencionada (OPJ, 2002: 18). Neste sistema, cuja origem advém das reformas levadas a cabo pelos ordenamentos jurídicos austríaco, britânico, holandês, francês e alemão, o apoio judiciário é estabelecido como matéria de direito para todas as pessoas elegíveis dentro do âmbito de aplicação dos diplomas legais respectivos, sendo o Estado responsável pelo pagamento dos serviços prestados pelos profissionais forenses. O sistema de *Judicare* foi, contudo, alvo de algumas críticas, a saber: a) ainda que resolva o obstáculo económico ligado aos custos de um processo, não tem qualquer efeito nos outros tipos de obstáculos que, em regra, afectam as pessoas com menos recursos; b) espera que sejam as pessoas que reconheçam a existência de uma pretensão jurídica e que busquem assistência; c) e não encoraja que

os profissionais procurem ajudar as pessoas a reconhecer os seus direitos e a encontrar soluções para os seus problemas (Cappelletti e Garth, 1978).

Do movimento reformador surgiu ainda o modelo do advogado público assalariado⁸, que tinha objectivos diferentes do modelo anterior. Este modelo surgiu em 1965, nos Estados Unidos da América, e tinha como objectivo que os serviços jurídicos fossem prestados por Gabinetes Jurídicos de Vizinhaça⁹, cuja equipa era constituída por advogados pagos pelo Estado e que estavam encarregues de prestar assistência às pessoas com menos recursos, tornando-as mais conscientes dos seus direitos e dos meios à sua disposição para os proteger e defender. Estes gabinetes eram de pequena dimensão e encontravam-se localizados em comunidades carenciadas, de modo a facilitar o contacto entre os utentes e os profissionais; por outro lado, investiam muito na informação e na educação jurídicas, na mobilização das organizações e nas actividades de *lobbying* em sede legislativa e administrativa. Coetaneamente, surgiram no Reino Unido os Centros Jurídicos¹⁰, com uma estrutura em tudo semelhante à dos Gabinetes.

Mais tarde, alguns países como a Suécia¹¹ e a província canadiana do Quebeque optaram por combinar os dois modelos anteriores, considerando que, por si só, cada um deles apresentava limitações que poderiam ser suprimidas através da sua complementaridade.

3. O TRINÓMIO JUSTIÇA/ESTADO/MERCADO: UMA RELAÇÃO CASUAL OU INDUZIDA?

Para os economistas, o acesso à justiça aparece associado à execução dos direitos de propriedade e dos direitos de crédito, representando assim uma condição essencial para o bom funcionamento do mercado. Hoje, com o fenómeno da globalização, verifica-se um aumento das interacções transfronteiriças entre as pessoas, sobretudo com base em relações de consumo e contratuais, o que leva, por sua vez, a

⁸ Ou, na designação original, *Public Salaried Attorney*.

⁹ *Neighbourhood Law Offices*.

¹⁰ *Law Centres*.

¹¹ No caso da Suécia, já houve várias alterações ao regime de assistência judiciária. Desde 1997, ano em que ocorreram grandes reformas, que o Governo sueco tem investido em alternativas mais ligadas ao sector privado, como no caso dos seguros de serviços jurídicos. Assim, todas as pessoas que tenham um rendimento acima de um determinado montante são compelidas a fazer um seguro deste tipo, tendo-se tornado bastante restritos os critérios de elegibilidade para beneficiar do apoio judiciário (Flood e Whyte, 2006).

um aumento dos litígios e apresenta, assim, novos problemas no acesso à justiça. Isto leva também ao aumento do número de instâncias e de jurisdições que interagem, competem e conflituam entre si. Os utentes vêem-se, pois, perante um sistema multicamadas, constituído por normas nacionais e internacionais, o que pode aumentar, mas também complicar, o acesso à justiça. Por outro lado, para os economistas também é importante medir e avaliar o acesso à justiça das pessoas com fracos recursos, já que esta análise constitui, também, um dado importante para avaliar o desenvolvimento económico dos Estados (Maurits, 2006).

Russel Pearce (2004) defende que a maior parte dos advogados e dos juízes, assim como o público em geral, consideraria consternante a ideia de que a justiça pode ser vendida e comprada. Todavia, diz o autor, a verdade é que os sistemas jurídicos distribuem os serviços jurídico-legais através do mercado, ao mesmo tempo que a “distribuição” de justiça está intimamente ligada à qualidade dos serviços jurídico-legais prestados. Nesse mesmo sentido, Frederick Zemans (1996) advoga a existência de uma inter-relação entre sistema económico de mercado e evolução do sistema legal. Segundo explica o autor, na altura da industrialização o sistema jurídico e os serviços prestados pelos profissionais forenses reflectiam a ideologia económica do mercado, uma vez que a representação por advogado era uma mercadoria que podia ser comprada, pelo que a tenacidade do profissional, sendo passível de conversão monetária, podia ser adquirida. À medida que o sistema jurídico, como meio de controlo, se começou a tornar mais eficiente, os princípios do mercado, isto é, as leis da oferta e da procura, obrigaram a que os custos associados à utilização do sistema fossem cada vez mais elevados, de modo a desencorajar o recurso aos mesmos. Deste modo, apenas as pessoas que tinham recursos económicos para o fazer é que podiam aceder ao sistema. Isto é, o sistema jurídico tornou-se um sistema elitista, apenas acessível a uma elite com poder económico e, por essa via, poder social, pelo que as barreiras económicas se tornaram, por sua vez, barreiras sociais (de classe) e psicológicas, uma vez que o sistema judicial se transformou num sistema intimidante por associar formalismo, poder e prestígio. Daí que o principal foco de operação de qualquer regime de acesso aos tribunais (e, como frisa o autor, o acesso à justiça tem sido exclusivamente associado com acesso aos tribunais) seja direccionado a providenciar assistência às classes mais desfavorecidas. Todavia, para David Luban (1996), é falso que o argumento, segundo o qual os cidadãos com menos recursos não têm possibilidades de recorrer aos serviços de advogados, tenha uma natureza puramente económica. Para o autor, o Estado é que deve

ser considerado responsável por esse facto, pois deriva de decisões estatais que o desenho do sistema jurídico não permita a sua operacionalidade por parte de todos, já que em termos formais e substanciais se torna mais difícil para os cidadãos com baixos recursos poder aceder ao sistema. Por outro lado, também é uma decisão estatal que haja restrições relativamente aos profissionais forenses, mantendo-se, assim, um monopólio profissional e, associado a este, um elevado nível de custos. Deste modo, o Estado concedeu as vantagens do sistema legal àqueles que podem pagar para o usar. Bamberger (1996) acrescenta que não é só a falta de dinheiro que torna um homem pobre. As ‘algemas’ que impõem a pobreza são a ignorância de direitos, a desconsideração da pessoa enquanto sujeito de direitos, o sentimento de abandono e a sensação de se ser um objecto manipulado pelo sistema.

Emmanuel Putman (2007) sugere também um paralelo com a economia. Quando a expansão do Estado-Providência trouxe consigo a afirmação positiva do direito de acesso ao direito e à justiça, estávamos num período em que já não se acreditava na ‘mão invisível’ e no jogo espontâneo entre oferta e procura, num período em que se começou a dar conta de que o mercado também está sujeito a falhas (as chamadas situações de *market failure*). Nesse sentido, o Estado de Direito devia dar aos seus cidadãos a garantia da satisfação dos seus direitos, devendo, pois, intervir sempre que as ‘mãos invisíveis’ falhassem. A proposta do *Welfare State*, no pós-guerra, foi a de que era possível “colocar o capital contra a parede” e erigir um formato de Estado mais condizente com uma missão de instância delegada de serviço público. Foi assim que surgiu um Estado amplo, qualificado como de protecção social (*Welfare State*/Estado-Providência), com ofertas universais de assistência social generosa, como foi o caso mais notório do subsídio de desemprego ou, do caso em questão, do regime de assistência judiciária. Este fenómeno teve um valor emblemático decisivo, porque mostrou que a cidadania pode impor um estilo de regulação social ao capital, usando para isso o Estado (Demo, 2005).

Todavia, esta visão – de que o sistema de acesso à justiça necessita de prestações sociais por parte do Estado – começou a deixar de ser viável dados os elevados custos de semelhante regime quando, há alguns anos atrás, um estudo britânico concluiu que a procura do sistema de justiça iria continuar a aumentar, dado, cada vez mais, os indivíduos terem noção dos seus direitos. Além disso, verifica-se, cada vez mais também, uma expansão do domínio jurídico em todas as áreas de actividade, o que, por sua vez, leva a um conseqüente aumento da procura do sistema de justiça. Como

defendem Grossman e Sarat (1996), num mundo de recursos limitados é necessária e inevitável uma forma de racionalização dos recursos, pois se todos os indivíduos tivessem total acesso ao sistema jurídico este poderia colapsar. É o princípio da igualdade que obriga, assim, à imposição de regras rígidas sobre a forma como os utilizadores reincidentes usam os tribunais e são representados em juízo.

Nesse sentido, foram implementadas reformas em vários Estados (como no caso britânico¹²), começando os governos a apostar nos mecanismos de mercado de forma a responder à procura crescente do sistema de justiça. Este modelo, chamado de *Market-Based System* (Harris, 2000), encara a justiça e o sistema judiciário como uma actividade empresarial, ao contrário do modelo *welfarista*, em que as prestações sociais, como a assistência jurídica, requeriam a imposição de alguns sacrifícios à eficiência do mercado. Por outro lado, os utentes do sistema de justiça são vistos como consumidores que têm ao seu alcance uma ampla ‘selecção de produtos’ aptos a resolver os seus problemas. Esta selecção inclui os diferentes mecanismos de resolução alternativa de litígios (como a mediação, arbitragem e conciliação) e o recurso a um *ombudsman* ou provedor de justiça, que são opções mais económicas que os mecanismos formais, ou seja, os tribunais. Por outro lado, existe também um maior acesso à informação jurídica, o que facilita um processo de decisão mais racional, já que esta se assume como indispensável à regulação da vida em sociedade e para obstar a litígios inúteis. A educação para os direitos¹³, defende-se, pode funcionar como um modo alternativo de resolução de conflitos.

¹² São de referir os seguintes relatórios, bastante recentes: “A Fairer Deal for Legal Aid” (2005), do *Department for Constitutional Affairs* e “Legal Aid: a market-based approach to reform” (2006), *Lord Carter’s Review of Legal Aid Procurement*. Em ambos é notória a perspectiva de que devem ser implementadas várias mudanças no sistema, aproximando-o do modo de actuação do sistema mercantil, tendo em atenção um ‘clima fiscal pesado’ e ‘a natureza finita dos recursos’, ao mesmo tempo que se constata que “In England and Wales, we spend more on legal aid per capita than anywhere else in the world”. Assim, de modo a atingir uma maior eficácia e eficiência dos serviços, é necessário reformar o sistema e responder às novas necessidades que surgem, ao mesmo tempo que se procura reduzir o orçamento alocado ao regime.

¹³ É de referir um relatório de Julho de 2007 da *Public Legal Education and Support (PLEAS) Task Force*, sob o título “Developing capable citizens: the role of public legal education” (Cf. www.pleas.org.uk), no qual se chama a atenção para a importância da educação jurídica, no sentido de educação para o direito e para os direitos, como forma de capacitar os cidadãos para o Direito e para o mundo jurídico-legal, de modo a que os mesmos sejam capazes de fazer um uso efectivo e eficiente dos instrumentos à sua disposição, o que lhes permite obter benefícios e contribuir para alcançar a justiça social, já que encoraja ao respeito pelo Direito e ajuda à construção da coesão social da comunidade. Ao mesmo tempo, cidadãos mais capacitados e conhecedores, com maior capacidade de comunicação e de decisão, podem evitar processos desnecessários em tribunal, chegando mais depressa a um consenso e evitando um uso desnecessário de recursos.

Quanto ao sistema formal de resolução de conflitos, ou seja, os tribunais, deve também, dentro deste novo modelo, funcionar segundo as regras de mercado. Isso é feito através do aumento do valor das custas judiciais e das taxas de justiça, o que levará a um aumento da eficiência do sistema judiciário ao desincentivar a procura. As pessoas com fracos recursos continuam a ser subsidiadas, mas esse apoio torna-se estratégico, pois existe uma avaliação das particulares condições de cada situação e não uma atribuição geral a todos os indivíduos com um rendimento inferior a determinado montante. Por outro lado, como se verifica em alguns sistemas (ex.: Reino Unido), os cidadãos podem ser indemnizados pelo tribunal no caso de se verificar morosidade processual, o que leva a que os tribunais sejam assim considerados responsáveis pela prestação dos seus serviços.

Verifica-se, também, o aparecimento de entidades privadas prestadoras de serviços de informação jurídica, que prestam os seus serviços via telefone ou Internet¹⁴, tornando-se mais acessíveis aos cidadãos. A posição de Jacques Faget (1995) corrobora este argumento, ao defender que a estratégia adoptada pelos profissionais forenses para o mercado de consulta jurídica revela que o acesso ao direito não representa apenas uma aposta democrática, representando também uma aposta financeira. As profissões forenses não estavam preparadas para compreender a explosão social do direito, que não se explica apenas pela inflação legislativa e multiplicação dos contenciosos técnicos, mas também pelo desgaste da capacidade dos grupos sociais de regular os seus litígios. Os profissionais de justiça sentiram, de forma ‘dolorosa’, o surgimento de práticas jurídicas alternativas ao seu monopólio. A explosão da procura social do direito provocou uma expansão do mercado de bens jurídicos, trazendo consigo a chegada de novos ‘mercadores’ ao ‘templo da consulta jurídica’ (Faget, 1995).

4. CONCLUSÕES

Quando se deu a emergência do Estado-providência, para a qual concorreram vários factores, como a organização sindical e partidária, a universalização da educação

¹⁴ No Reino Unido podem encontrar-se os seguintes sítios da Internet a prestar informação e consulta jurídicas: <http://www.judicium.com> e <http://www.freelawyer.co.uk/idx/index.asp>. Em Portugal também se encontram alguns, tais como <http://www.divorcionet.pt>, mas este fenómeno de prestar consulta jurídica pela Internet está a suscitar alguma polémica e dúvidas deontológicas à Ordem dos Advogados. Para mais informações, vide http://www.verbojuridico.net/inverbis/index.php?Itemid=31&id=145&option=com_content&task=view (Novembro de 2007).

fundamental, o associativismo popular e o nível de progresso económico, houve um alargamento da actividade estatal a todos os sectores, com base na ideia de que era necessário um Estado forte e interventor. Porém, com o tempo, o mercado liberal, aproveitando-se da crise dos anos setenta, puxada em parte pelo problema do petróleo e culminando com a queda do socialismo real no final da década de oitenta, veio anunciar a sua tese eterna: a cidadania não pode regular o mercado (Demo, 2005). Hoje, verifica-se, assim, o fenómeno de enfraquecimento do Estado, pelo que se procuram diminuir os gastos e há a assunção por parte do Estado do papel de mediador, ao mesmo tempo que o mercado e a sociedade adquirem um estatuto mais forte e são deixados a agir e a aplicar os seus princípios.

De acordo com várias vozes¹⁵, o regime de apoio judiciário está em crise, uma crise que não é só financeira¹⁶, mas também ‘moral’, pelo que o sistema apela, assim, a uma reforma indispensável, que deve não só respeitar a filosofia de origem deste regime, isto é, a assistência aos mais desfavorecidos, mas também respeitar dois importantes princípios: a transparência e a responsabilização. Junta-se a esta opinião a ideia de que a perspectiva *welfarista* sobre os esquemas de *legal aid* é contrária às modernas formas de administração (o “*new public management*”).

De facto, a maior parte dos governos chegou à conclusão de que os gastos com os sistemas de apoio judiciário são muito elevados, pelo que estão a ser exploradas novas formas de combinar a oferta do sistema com a redução de custos. Daí que se caminhe cada vez mais para uma perspectiva de comprador-fornecedor de serviços jurídico-legais. E, como sublinham John Flood e Avis Whyte (2006), há um maior investimento por parte de vários governos em alternativas ao regime de apoio judiciário, tais como o seguro para despesas jurídicas (o chamado *Legal Expenses Insurance* – LEI -, com grande mercado na Alemanha e na Suécia), os centros de consulta jurídica (como no caso do Reino Unido e que dependem de um staff de advogados, que são recrutados e formados), os serviços *pro bono* e os serviços *self-help* (neste domínio, a Internet adquire uma importância vital, ao fornecer uma vasta gama de produtos e de fontes de

¹⁵ Ver, por exemplo, o *Rapport d’Information n° 23, au nom de la commission des Finances, du controle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l’aide juridictionnelle* (Outubro de 2007). Cf. <http://www.senat.fr/rap/r07-023/r07-0231.pdf>.

¹⁶ Numa notícia do *Jornal de Notícias*, de Outubro de 2007, dá-se conta de que só no primeiro semestre de 2007 o apoio judiciário já custou ao Estado português cerca de 19 milhões de euros (cf. http://jn.sapo.pt/2007/10/15/nacional/apoio_judiciario_menos_milhoes_pouca_html). Por seu turno, o Relatório de 2006 da *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ), “European Judicial Systems” refere, no que toca aos sistemas de Legal Aid, que em Portugal o montante médio concedido por processo é de 212 Euros.

informação jurídica¹⁷). Assim, segundo os autores mencionados, existe uma tendência para a privatização dos serviços e para a redução da intervenção estatal.

Constata-se, deste modo, que o tema do acesso ao direito e à justiça continua a ser merecedor de atenção, já que este direito continua a apresentar-se como o principal instrumento para a realização da igualdade material. Se, numa fase inicial de desenvolvimento do movimento, a “porta” que se pretendia abrir era a da justiça ordinária e, portanto, a expressão “acesso à justiça” fosse essencialmente compreendida como equivalente a acesso aos tribunais, a evolução do movimento levou a uma perda da centralidade dos tribunais estatais¹⁸ e dos advogados e à ampliação da perspectiva de que o acesso à justiça significa a resolução dos conflitos através de instituições imparciais, não-corruptas e justas, independentemente de existir, ou não, lugar à necessidade de recorrer aos advogados ou aos tribunais (Luca, 2007). Surgem, assim, políticas caracterizadas por uma crescente regulamentação e, conseqüentemente, publicitação de sujeitos e fenómenos pertencentes à esfera privada. Em nome da redução da despesa pública o Estado abandonou o princípio da universalidade que constituía a base do *legal aid* e começou a confiar na capacidade empresarial dos profissionais forenses e das companhias de seguros. O que emerge é, em consequência, uma redefinição das relações entre o Estado e o mercado, na qual o primeiro, partindo do reconhecimento da indispensabilidade de satisfazer algumas necessidades e, ao mesmo tempo, da constatação da impossibilidade de o fazer directamente, começa cada vez mais a confiar nos sujeitos privados e nos seus métodos de gestão, configurando a sua própria intervenção como subsidiária e reservando-se, sobretudo, um papel de regulador.

¹⁷ No âmbito do *Rapport* mencionado na nota 12, uma das propostas apontadas é a do investimento e difusão do uso das novas tecnologias no seio do sistema de assistência judiciária.

¹⁸ Para evitar que o recurso aos tribunais seja sempre o meio utilizado, o Governo Português aprovou, em Resolução do Conselho de Ministros, em Outubro de 2007, uma série de novas medidas que visam o descongestionamento dos tribunais, entre as quais uma delas consiste no alargamento do Sistema de Mediação Familiar e do Sistema de Mediação Laboral a todo o território nacional. Prevê-se, também, a alteração do regime de custas judiciais de forma a que a parte que tenha inviabilizado a utilização de mecanismos de resolução alternativa de litígios seja responsável pelo pagamento de custas. Cf. <http://www.mj.gov.pt/sections/destaques/home-ie-dto/novas-medidas-de>.

CAPÍTULO II - ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA EM PORTUGAL

1. A EVOLUÇÃO LEGAL DO REGIME DE APOIO JUDICIÁRIO: DA LEI N.º 7/70 À LEI N.º 47/2007

O acesso ao direito e aos tribunais tem uma dupla dimensão: por um lado, a de garantia de defesa de direitos e, por outro, a de imposição ao Estado do dever de assegurar que ninguém fique impedido de aceder à justiça para essa defesa por insuficiência de meios económicos, em termos que respeitem o princípio fundamental da igualdade, sob a configuração de direito de natureza social a prestações materiais do Estado.

A assistência judiciária¹⁹ foi introduzida em Portugal, ainda em pleno Estado Novo, através da Lei n.º 7/70, associada ao Decreto n.º 562/70, que aprovou o Regulamento de Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários. Devido às críticas ao sistema e à sua ineficiência²⁰, o regime da assistência judiciária foi reformado pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, conjugado com o Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. Em Julho de 1996, o Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 52/VII, à qual se seguiu a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou os Decretos-Lei n.º 387-B/87 e n.º 391/88. Seguiu-se uma nova alteração ao regime de acesso ao direito e aos tribunais em 2000, através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, nos termos do qual passou a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Com a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, deu-se uma nova modificação no regime do apoio judiciário, já que através desta Lei se fez a transposição da Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços. Já em 2007 deu-se uma nova modificação, com a Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto (após apresentação, pelo Governo, da Proposta de Lei n.º 121/X), que pretende, nas palavras

¹⁹ De acordo com Salvador da Costa (2007), em Portugal a assistência jurídica a quem dela carecia foi, em regra, deixada sem contrapartida remuneratória aos profissionais do foro, mas certas normas de direito antigo já previam sobre situações relativas ao acesso ao tribunal dos indigentes. A primeira Lei de assistência judiciária foi publicada em Julho de 1899, sendo de inspiração francesa. Mais tarde, foi integrada no estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto n.º 13809, de 1927. Em 1944, o Decreto-Lei n.º 33548 estruturou o regime de assistência judiciária, abrangendo o duplo benefício do patrocínio gratuito e dispensa do pagamento prévio de custas (sem prejuízo da sua contagem e, no processo penal, a favor dos ofendidos e acusadores particulares).

²⁰ Cf., para mais informações, o Relatório, coordenado por João Pedroso, sobre «O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão» do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2002).

do Secretário de Estado da Justiça, João Tiago Silveira²¹, “alargar o leque de beneficiários e o leque de benefícios das prestações sociais que garantem o acesso ao direito”. Esta Lei entrará em vigor no dia 01 de Janeiro de 2008.

Nos próximos pontos procuraremos desenvolver e analisar os diplomas legais em questão, de forma a perceber o que foi mudando em cada alteração legislativa durante os últimos 37 anos de regime de acesso ao direito e aos tribunais em Portugal.

2. ANÁLISE DOS VÁRIOS DIPLOMAS LEGAIS

2.1. A LEI N.º 7/70, DE 9 DE JUNHO: O DIREITO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA NA ÉPOCA DE MARCELLO CAETANO

Como se disse, em 9 de Junho de 1970 foi publicada a Lei n.º 7/70 sobre a assistência judiciária, sendo publicado em 18 de Novembro do mesmo ano o Regulamento da Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários, através do Decreto n.º 562/70, de 18 de Novembro. Nos termos desta Lei, dividida em XII Bases, estipula-se em que consiste a assistência judiciária, quem poderá ter direito a usufruir da mesma e aqueles a quem não pode ser concedida, bem como quem a pode requerer e como se desenrola o processo de avaliação da insuficiência económica. Deste modo, e brevemente, passamos a analisar o diploma:

A assistência judiciária compreendia a dispensa, total ou parcial, de preparos e do prévio pagamento de custas (por outro lado, a obrigação de pagamento de custas e honorários só seria exigível quando o devedor, beneficiário da assistência, adquirisse meios que lhe permitissem efectuá-lo, cf. Base X), e bem assim o patrocínio oficioso (a ser exercido por advogado e solicitador nomeados pelo juiz²², em princípio mediante escala organizada pela Ordem dos Advogados e Câmara dos Solicitadores, sendo atendível a indicação pelo requerente de advogado e solicitador, quando estes a aceitassem); para além disso, a assistência devia ser aplicável em qualquer jurisdição, seria independente da posição processual que o requerente ocupasse na causa e do facto

²¹ Cf. Diário da Assembleia da República, I série N.º 79/X/2, de 04 de Maio de 2007 (*in* http://www3.parlamento.pt/plc/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+I+s%c3%a9rie&tp=D&Numero=79&Legislatura=X&SessaoLegislativa=2&Data=2007-05-04&Paginas=56-71&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=&PagActual=0 – Setembro de 2007).

²² De acordo com o artigo 15º do Decreto n.º 562/70, o patrocínio podia também ser exercido por candidatos à advocacia, na falta ou impedimento de advogados ou solicitadores; e ainda pelo Ministério Público ou por funcionário do Tribunal, na falta ou impedimento de todos os outros.

de ter sido já outorgada à parte contrária, podendo ser requerida em qualquer estado da causa, independentemente de a insuficiência económica do requerente ser superveniente. Nos processos criminais, a assistência apenas podia ser concedida aos acusados e àqueles de cuja acusação dependesse o exercício da acção penal pelo Ministério Público (Bases I, V e VIII).

Quanto aos destinatários: teriam direito à assistência todos aqueles que se encontrassem em situação económica que não lhes permitisse custear as despesas normais da acção, assim como as pessoas colectivas, sociedades e outras entidades que gozassem de personalidade judiciária, sendo, contudo, vedado este direito aos estrangeiros, quando, em igualdade de circunstâncias, as leis dos respectivos Estados a não reconhecessem aos Portugueses. Por sua vez, a insuficiência económica devia ser demonstrada mediante prova documental, salvo caso de presunção estabelecida em lei ou regulamento (Bases II e III). Estava, porém, interdita a concessão às pessoas a respeito das quais houvesse fundada suspeita de que tinham alienado ou onerado todos ou parte dos seus bens para se colocarem em condições de a obter e aos cessionários do direito ou objecto controvertido, embora a cessão pudesse ser anterior ao litígio, no caso de ter havido fraude (Base IV). Em relação ao requerimento de assistência, podia ser feito pelo interessado na sua concessão, pelo Ministério Público, em representação dele, por advogado nomeado pelo juiz para esse efeito, a pedido do interessado ou do Ministério Público e por advogado designado pela Ordem dos Advogados, quando as circunstâncias o justificassem (a este competia também, em princípio, o patrocínio da causa para que foi requerida a assistência, cf. Base VI).

Relativamente ao processo de apreciação da existência ou inexistência do direito a assistência judiciária, competia ao juiz da causa para a qual seria solicitada, constituindo um incidente do respectivo processo e admitindo oposição da parte contrária. A assistência, uma vez concedida, mantinha-se para efeitos de recurso, qualquer que fosse a decisão sobre o mérito da causa (a decisão final da acção devia, também, fixar os honorários do advogado e do solicitador do assistido, que responderia pelo pagamento, quer no caso de ser vencido, quer vencedor, Base IX); e da decisão que concedia a assistência não podia ser interposto recurso, enquanto que da decisão que a negasse caberia agravo, em um só grau, com efeito suspensivo (Base VII). A assistência podia, todavia, ser retirada, oficiosamente, ou a requerimento do Ministério Público, da parte contrária, dos funcionários do tribunal, do advogado ou solicitador nomeado, no

caso de o assistido adquirir meios suficientes para poder dispensá-la (neste caso, impendia sobre o assistido a obrigação de declarar, logo que o facto se verificasse, que estava em condições de dispensar a assistência, sob pena de ficar sujeito às sanções previstas para a litigância de má fé); quando se provasse, por novos documentos, a insubsistência das razões pelas quais a assistência havia sido concedida; se os documentos que tivessem servido de base à concessão fossem declarados falsos por decisão com trânsito em julgado; e se, em recurso, fosse confirmada a condenação do assistido como litigante de má fé (Base XI).

Esta Lei tem de ser lida conjugadamente com o Decreto n.º 562/70, nos termos do qual o pedido de assistência judiciária devia ser formulado nos articulados da acção a que se destinava (ou em requerimento autónomo, quando fosse posterior aos articulados ou a causa não o admitisse), devendo o requerente alegar os factos e as razões de direito, oferecendo as provas, e mencionar os rendimentos e vencimentos percebidos, bem como os encargos, contribuições e impostos pagos (artigos 1º e 2º). Relativamente à prova de insuficiência económica, o artigo 7º do diploma elencava uma série de documentos aptos a fazer a comprovação, a saber: certidão de deliberação da junta de freguesia ou da câmara municipal do concelho onde tivesse a sua residência ou sede há mais de 6 anos; certidão comprovativa de que o requerente se encontrava a cargo da assistência pública; ou através de informação do chefe de secretaria do tribunal da causa, quando o requerente fosse aí conhecido (todos estes documentos deveriam mencionar, expressamente, que se destinavam a instruir um pedido de assistência judiciária).

No que toca às presunções de insuficiência económica, o artigo 8º estabelecia que estariam impossibilitados de custear as despesas normais da acção o filho ilegítimo menor (para o efeito de investigar a sua paternidade ou maternidade), e bem assim o requerente de alimentos.

São, ainda, mencionadas, no artigo 22º, as causas que podiam importar a caducidade da assistência, como o falecimento da pessoa beneficiária ou a extinção, dissolução ou transformação da pessoa colectiva, sociedade ou outra entidade a que houvesse sido concedida.

2.2. O DECRETO-LEI N.º 387-B/87: “APROXIMAR O DIREITO DA VIDA DAS PESSOAS”

Em 1976, a Constituição da República Portuguesa (CRP), inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 8.º)²³, consagrou no artigo 20.º que a todos os cidadãos era assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos. A revisão de 1982, por sua vez, veio alterar a epígrafe do artigo 20.º, consagrando o acesso ao direito e estabelecendo que “todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei”. A CRP consagra, por um lado, a garantia da via judiciária em relação à defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadão e, por outro, o acesso ao direito que abrange a informação e a protecção jurídica, e esta a consulta jurídica e o apoio judiciário. O acesso ao direito e aos tribunais deve pois, e como enfatiza Salvador da Costa (2007), ser visto como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, ou seja, um direito fundamental potestativo envolvente de prestações positivas e dependente de um acto de avaliação positiva.

Ora, na sequência destas revisões constitucionais, e porque se tinha em vista “aproximar o direito da vida das pessoas, depurando-o do hermetismo que enfraquece o seu sentido humano”, incluindo “o direito, como valor e como realidade, na «aparelhagem cívica» que enriquece a sociabilidade das pessoas” e fazendo com que o Estado “compreenda que não pode «estatizar» a personalidade e a dignidade das pessoas”²⁴, surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87²⁵. Este normativo está dividido em VIII capítulos, a saber: concepção e objectivos, informação jurídica, protecção jurídica, consulta jurídica, apoio judiciário, disposições especiais sobre processo penal e disposições gerais e finais.

Com este novo Diploma, em que se passa do regime de assistência para o regime de acesso ao direito e aos tribunais²⁶, verificou-se o alargamento do Instituto do acesso com a introdução da possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta

²³ O artigo 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece que “toda a pessoa tem direito ao recurso efectivo às jurisdições nacionais competentes contra actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”. Refira-se ainda que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 6.º, § 3, determina que todo o acusado tem direito a “Defender-se a si próprio ou ter assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, pode ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem”.

²⁴ Cf. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 387-B/87.

²⁵ Para mais informações sobre os passos que precederam este diploma, ver o Relatório já citado «O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão» do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2002).

²⁶ Nos termos do artigo 1º, n.º 1, o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a promover que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, de fazer valer ou defender os seus direitos.

jurídica gratuita, pois o regime legal previa a realização de acções²⁷ permanentes e planeadas tendentes a divulgar aos cidadãos os seus direitos e o ordenamento legal, nomeadamente através da criação de serviços de acolhimento junto dos tribunais para procederem às referidas acções. Por outro lado, o Estado e as instituições representativas das profissões deviam assumir a responsabilidade conjunta pelo desenvolvimento e eficácia do instituto de acesso ao direito, assumindo-se o Estado como garante de uma adequada remuneração aos profissionais forenses que prestassem serviços jurídicos no âmbito do sistema de acesso ao direito (artigos 1º a 5º). Este novo regime do apoio judiciário não se limita ao direito civil mas abrange também o direito penal.

No que concerne à protecção jurídica (art. 6º), a inovação consiste em introduzir, para além da assistência judiciária em julgamento, agora denominada apoio judiciário, a consulta jurídica²⁸, entendida não só como a informação sobre a existência ou inexistência do direito, mas compreendendo também a realização de diligências extrajudiciais ou mecanismos informais de conciliação (art.13º). No que respeita ao apoio judiciário, o diploma não apresentou inovações significativas relativamente ao anterior regime. As inovações prenderam-se com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário que, para além da dispensa, total ou parcial, de preparos, do patrocínio officioso e da dispensa do prévio pagamento de custas, passou a compreender ainda a dispensa e o deferimento do pagamento de custas, o deferimento do pagamento de preparos e a dispensa do pagamento de honorários aos profissionais forenses pela prestação dos seus serviços. O regime de apoio judiciário passou a ser, também, aplicável aos processos das contra-ordenações e a estender-se a todos os processos apensos àquele em que se verificou a concessão (artigos 16º e 17º).

Facilitou-se, ainda, a possibilidade de o requerente provar a sua insuficiência económica através de qualquer meio de prova (ao contrário da Lei n.º 7/70, que elencava um rol de documentos aptos a essa comprovação, cf. art. 19º), tendo-se verificado uma expansão do elenco de presunções legais de carência económica²⁹. Para

²⁷ O artigo 4º refere, como tipos de acções informativas, publicações e outras formas de comunicação.

²⁸ O artigo 11º, n.º1, estabelecia que o Ministério da Justiça, em cooperação com a Ordem dos Advogados, instalaria e asseguraria o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica, com vista à gradual cobertura territorial do país.

²⁹ Assim, nos termos do artigo 20º, gozavam da presunção de insuficiência económica quem estivesse a receber alimentos por necessidade económica; quem reunisse as condições exigidas para a atribuição de quaisquer subsídios em razão da sua carência de rendimentos; quem tivesse rendimentos mensais, provenientes do trabalho, iguais ou inferiores a uma vez e meia o salário mínimo nacional (deixaria de

além disso, o sistema passou a abranger os estrangeiros e os apátridas com residência habitual em Portugal; e aos estrangeiros não residentes em Portugal o direito a protecção jurídica seria reconhecido na medida em que o mesmo fosse atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados (art. 7º).

A tramitação processual do incidente do apoio judiciário, estatuída nos artigos 22º a 29º, 31º e 54º, não foi alvo de alterações de relevo em relação ao anterior regime, mas apenas de ligeiras modificações, como a excepção, no âmbito processual penal, da não suspensão da instância por força do pedido de apoio judiciário, no caso de haver arguidos presos (artigo 24º, n.º 3). Outra alteração prendeu-se com o facto de se prescindir do contraditório no pedido de nomeação prévia de patrono. Passou a ser obrigatória a vista do processo pelo Ministério Público, desde que não fosse o requerente, para que se pronunciasse sobre o pedido de apoio judiciário. A decisão do pedido de apoio judiciário teria de ocorrer no prazo de 8 dias e não já nos anteriores 5 dias (artigo 31º).

A nomeação de patrono, com o Decreto-Lei n.º 387-B/87, implicou algumas alterações em relação ao anterior regime, a saber: passou a ser competente para a nomeação de patrono a Ordem dos Advogados ou a Câmara de Solicitadores, por solicitação do juiz da causa (artigo 32º, n.º 2), e não, como anteriormente, o juiz, “em princípio mediante escala” (Base VIII da Lei n.º 7/70). A acção passou a considerar-se proposta na data em que era apresentado o pedido de nomeação de patrono (artigo 34º, n.º 3). Ficou estabelecido o princípio da intangibilidade do segredo profissional, não podendo o advogado, em caso algum, quebrar o segredo profissional, designadamente pela revelação ao juiz dos motivos de escusa (na anterior legislação era possível, com o segundo advogado nomeado). No caso de uma diligência deprecada a outra comarca, o advogado da causa podia requerer a sua substituição pontual por um colega com escritório na comarca deprecada, sempre que as necessárias deslocações causassem transtorno (artigo 36º, n.º 1). Em certas circunstâncias não era atendível a escolha do patrono pelo requerente do apoio judiciário, designadamente no caso de solicitação de nomeação de patrono para causa na qual o requerente já tivesse patrocínio e na situação de, não havendo alteração substancial de factos ou de lei, ter sido previamente

usufruir da presunção no caso de fruir outros rendimentos próprios ou de pessoas a seu cargo que, no conjunto, ultrapassassem um montante equivalente ao triplo do salário mínimo nacional); o filho menor, para efeitos de investigar ou impugnar a sua maternidade ou paternidade; o requerente de alimentos e os titulares de direito a indemnização por acidente de viação.

consultado advogado, advogado estagiário ou solicitador. Era admitido o pedido de substituição de patrono, desde que devidamente fundamentado.

Sobre o recurso no âmbito de apoio judiciário apenas houve a registar uma alteração em relação ao anterior sistema, que consistiu na ampla possibilidade, sem qualquer limite, de recurso de agravo da decisão proferida em sede de apoio judiciário, independentemente do valor, havendo apenas uma distinção a fazer consoante fosse o requerente, ou não, a interpor o recurso (artigo 39º).

As causas de cancelamento do apoio, nos termos do artigo 37º, mantiveram-se as mesmas, apenas acrescentando que o apoio judiciário seria retirado no caso de, em acção de alimentos provisórios, ser atribuída ao requerente uma quantia para custeio da demanda.

O capítulo do Decreto-Lei n.º 387-B/87 no qual as alterações introduzidas tiveram um alcance mais vasto foi o relativo à protecção jurídica em processo penal (artigos 42º e ss.), que veio revogar tacitamente alguns preceitos do Código de Processo Penal. As principais alterações no âmbito penal foram as seguintes: a regulamentação da protecção jurídica num bloco único, apenas com excepção da regulamentação dos honorários de defensores officiosos nomeados fora do apoio judiciário, remetida para o Código das Custas Judiciais; a nomeação de defensor ao arguido, independentemente da formulação do pedido de apoio judiciário (a nomeação era da competência do juiz da causa, ainda que sob indicação da Ordem dos Advogados que teria de ser ouvida); a elaboração, facultativa, pela Ordem dos Advogados de escalas de presenças nos tribunais de advogados ou advogados estagiários, a fim de facilitar a respectiva nomeação pelos tribunais; e a previsão para a assistência ao primeiro interrogatório de arguido detido de um sistema *ad hoc* de nomeação de defensor officioso que abstraía da indicação pela Ordem dos Advogados de um advogado ou advogado estagiário (artigo 44º). Estava ainda prevista a remuneração do advogado nomeado para a prática de diligências urgentes antes do termo do processo. Foi também considerada a impossibilidade de aceitação, pelo mesmo advogado ou advogado estagiário nomeado defensor, de mandato do mesmo arguido, de modo a acautelar os interesses dos arguidos (artigo 46º, n.º 2).

O direito à remuneração, por parte do defensor officioso do arguido, foi outra novidade introduzida pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87 (artigo 47º). A remuneração seria

calculada de acordo com o critério previsto no Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro³⁰.

2.3. A LEI N.º 46/96: A REPOSIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Em 1996, após a Proposta de Lei n.º 52/VII do Governo, surgiu a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou os Decretos-Lei n.º 387-B/87 e n.º 391/88. As alterações consistiram em estender a protecção jurídica a estrangeiros e a apátridas que tivessem requerido a concessão de asilo ao Estado Português (artigo 7º, n.º 2), situação não contemplada pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87 e que deu lugar a várias declarações de inconstitucionalidade material pelo Tribunal Constitucional³¹.

O apoio judiciário relativo às pessoas colectivas, de acordo com o artigo 7º, apenas passou a poder ser concedido àquelas com fins não lucrativos e às sociedades e aos comerciantes em nome individual em situações muito precisas (ou seja, quando o montante dos preparos e das custas fosse consideravelmente superior às possibilidades económicas daqueles, aferidas em função do volume de negócios, do valor do capital ou do património e do número de trabalhadores ao seu serviço). Deixaram, pois, de poder beneficiar de apoio judiciário as pessoas colectivas e as sociedades em geral, como até então dispunha o artigo 7º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 387-B/87.

Quanto ao facto de o apoio judiciário, para além de poder ser requerido, como anteriormente, em qualquer estado da causa, mantendo-se para efeitos de recurso e sendo extensivo a todos os processos que seguissem por apenso àquele em que a concessão se verificasse, passou a ser, também, possível estender-se a concessão ao processo principal quando concedido em qualquer apenso (art. 17º, n.º 2).

A Lei n.º 46/96 operou ainda alterações ao artigo 24º, passando o apoio judiciário a implicar, além da “não exigência imediata de quaisquer preparos”, tal como

³⁰ O regime financeiro do apoio judiciário sofreu profundas modificações com a publicação do Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. Desde logo, o Estado surgiu como garante da adequada remuneração dos advogados e solicitadores pelos serviços prestados em sede de apoio judiciário. Assim, o pagamento de honorários e de despesas, realizadas no quadro da defesa oficiosa, seriam pagos pelo Cofre Geral dos Tribunais (artigo 11º, n.º 1). Este Decreto continha uma tabela anexa na qual figuravam os valores máximos e mínimos a atribuir a título de honorários, a fixar tendo em conta “o tempo gasto, o volume e complexidade do trabalho produzido, os actos ou diligências realizados, bem como o valor constante da nota de honorários apresentada” (artigo 12º). O artigo 13º estabelecia o dever de colaboração dos advogados ou advogados estagiários com o juiz para fixação dos quantitativos devidos, quer a título de honorários, quer de despesas.

³¹ Cf. Diário da Assembleia da República, n.º 94, de 11 de Julho de 1996.

nos termos do Decreto-Lei n.º 387-B/87, também a não exigência “dos encargos de que dependa o prosseguimento da acção”. Por força da apresentação do pedido de apoio judiciário, passou a ser interrompido o prazo que estivesse em curso aquando da formulação do pedido, reiniciando-se a partir da notificação do despacho que dele conhecesse. No âmbito do artigo 26º, n.º 2, o pedido de apoio judiciário deveria ser liminarmente indeferido quando fosse evidente que a pretensão do requerente ao apoio judiciário não podia proceder, não estando em causa uma apreciação sobre a eventual procedência da causa em vista com o pedido de apoio, como sucedia nos termos do Decreto-Lei n.º 387-B/87. O artigo 39º, relativo aos recursos admitidos, foi também alvo de modificações, pois as decisões que concediam ou negassem o apoio judiciário passavam a admitir recurso de agravo, em um só grau, independentemente do valor do incidente, tendo tal recurso, quando interposto pelo requerente, efeito suspensivo da eficácia da decisão, subindo de imediato e em separado, e efeito meramente devolutivo nos restantes casos.

2.4. A LEI N.º 30-E/2000: A ATRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA DE APRECIÇÃO DOS PEDIDOS DE CONCESSÃO DE APOIO JUDICIÁRIO AOS SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL

O regime de acesso ao direito e aos tribunais foi alterado em 2000 através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, que estipulou passar a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. De acordo com a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 51/VIII, que viria a dar lugar à Lei n.º 30-E/2000, justifica-se esta passagem de competências pelo facto de a instrução, apreciação e decisão dos pedidos de apoio judiciário poder, “com vantagem, ser acolhido na esfera das competências cometidas ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade”, o que terá como consequência poder progredir-se “na desjudicialização de um procedimento que, como nas demais prestações sociais, pode e deve ter tramitação administrativa, com a consequente libertação e reserva dos tribunais e do aparelho de administração da justiça para se concentrarem nas questões que têm verdadeira dignidade jurisdicional”³². A Lei n.º 30-E/2000 está repartida em VII Capítulos, cujas normas tratam da concepção e objectivos do regime de acesso ao direito e aos tribunais, da informação jurídica, consulta jurídica e apoio judiciário, para

³² Cf. A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 51/VIII, *in* Diário da Assembleia da República, II série A, n.º 15, de 28/11/2000.

além das normas relativas ao regime especial a aplicar ao processo penal e as normas gerais e finais.

Com esta Lei houve um alargamento relativamente aos beneficiários da protecção jurídica, que, de acordo com o n.º 1 do artigo 7º, passaram a ser os cidadãos nacionais e da União Europeia que demonstrassem não dispor de meios económicos bastantes para suportar os honorários dos profissionais forenses, devidos por efeito da prestação dos seus serviços, e para custear, total ou parcialmente, os encargos normais de uma causa judicial. Esta norma, nos termos do n.º 4, incluía também as pessoas colectivas e as sociedades, desde que fosse feita a prova aludida no n.º 1. Há aqui a registar uma alteração, que poderá ser considerada um retrocesso, pois com a Lei n.º 30-E/2000 voltou a vigorar o regime do Decreto-Lei n.º 387-B/87 e não as alterações introduzidas pela Lei n.º 46/96, que veio estabelecer que passavam a poder beneficiar do regime do apoio judiciário as pessoas colectivas de fins não lucrativos. A nova Lei veio alterar este dispositivo, passando a concessão de apoio judiciário a poder ser atribuída a pessoas colectivas e sociedades, sem a exigência de não prosseguirem fins lucrativos com a sua actividade.

Na redacção da nova Lei foram introduzidas ligeiras alterações às modalidades de apoio judiciário, regulado no artigo 15º. Assim, na alínea c) do artigo 15º estabelece-se que este poderá abranger não só a nomeação e pagamento de honorários do patrono (como nos diplomas anteriores), mas também, em alternativa, o pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente³³. A alínea d) do mesmo artigo refere-se, por sua vez, à modalidade de nomeação e pagamento da remuneração do solicitador de execução designado ou, em alternativa, do pagamento de remuneração do solicitador escolhido pelo requerente.

O que é fundamentalmente novo com esta Lei de 2000 é o facto de, como já se mencionou, e nos termos do artigo 21.º, a competência para decidir da concessão ou não

³³ Ao ser requerido o pedido de apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono, fica implícito o pagamento dos respectivos honorários pelo Cofre Geral dos Tribunais. Esta lei introduz a novidade do requerente do apoio judiciário poder solicitar o pagamento dos honorários do advogado ou do advogado estagiário que ele próprio escolher. O patrono pode, pois, ser indicado pelo requerente do apoio judiciário, mas não evita que tenha de ser nomeado no âmbito do apoio judiciário, podendo a entidade que nomeia (a Ordem dos Advogados) não aceitar a indicação do utente. O Estado apenas pagará os serviços dos advogados, advogados estagiários e solicitadores que tiverem sido nomeados através desse procedimento. O artigo 15.º, alínea c), deve ser interpretado em consonância com o artigo 50.º, de acordo com o qual será de atender a indicação pelo requerente do pedido de apoio judiciário de advogado, advogado estagiário ou solicitador, quando estes declararem aceitar a prestação dos serviços requeridos.

do apoio judiciário caber agora ao dirigente máximo dos serviços de segurança social³⁴ da área de residência do requerente e já não ao magistrado da causa onde o incidente era suscitado. Aliás, o procedimento de apoio judiciário passa a ser autónomo relativamente à causa a que respeite, não tendo qualquer repercussão sobre o andamento desta (salvo as excepções previstas no artigo 25^{o35}). Assim, o requerimento de apoio judiciário passou a dever ser apresentado em qualquer serviço de atendimento ao público dos serviços de segurança social, sendo formulado em modelo (a aprovar por portaria dos ministros com a tutela da justiça e da segurança social), a facultar gratuitamente, podendo ser apresentado pessoalmente, por telecópia, por via postal ou por transmissão electrónica (neste caso através do preenchimento do respectivo formulário digital, acessível por ligação e comunicação informática). No requerimento, o requerente devia especificar no pedido a modalidade de apoio judiciário pretendida ou, sendo caso disso, quais as modalidades que pretendia cumular (art. 23^o).

A disposição inovadora do artigo 26^o determina, no n.º 1, que o prazo para a conclusão do procedimento administrativo e decisão³⁶ sobre o pedido de apoio judiciário é de 30 dias. A contagem do prazo de 30 dias tem início no dia seguinte ao da entrada do requerimento de concessão de apoio judiciário nos serviços da Segurança Social e não se suspende aos sábados, domingos e feriados. O n.º 2 desta norma determina que, se tiver decorrido o prazo de 30 dias sem ter sido proferida qualquer decisão, considera-se tacitamente deferido o pedido de apoio judiciário, isto é, há lugar a um deferimento tácito³⁷ ou presumido, sem necessidade de fundamentação³⁸.

³⁴ O n.º 2 do artigo 21.º estabelece que a competência para conceder o apoio judiciário é delegável, mas é insusceptível de subdelegação.

³⁵ Assim: nos casos previstos no n.º 4 do Artigo 467.º do Código de Processo Civil e, bem assim, nos casos em que, independentemente das circunstâncias referidas naquele normativo, estivesse pendente recurso da decisão relativa à concessão de apoio judiciário e o autor pretendesse beneficiar deste para dispensa total ou parcial da taxa de justiça, devia juntar à petição inicial documento comprovativo da apresentação do respectivo pedido de apoio. Neste caso, o autor devia efectuar o pagamento da taxa de justiça inicial no prazo de 10 dias a contar da data da notificação da decisão que indeferisse, em definitivo, o pedido de apoio judiciário. Para além disso, caso o pedido de apoio judiciário fosse apresentado na pendência de acção judicial e o requerente pretendesse a nomeação de patrono, o prazo que estivesse em curso interrompia-se com a junção aos autos do documento comprovativo da apresentação do requerimento com que fosse promovido o procedimento administrativo.

³⁶ A decisão final sobre o pedido de apoio judiciário é notificada ao requerente, à Direcção-Geral da Administração Extrajudicial e, se o pedido envolver a designação de patrono ou o pagamento de honorários, também ao conselho distrital da Ordem dos Advogados ou ao conselho regional da Câmara dos Solicitadores. Caso o requerimento tenha sido apresentado na pendência de acção judicial, a decisão é notificada ao tribunal em que a acção se encontra pendente, bem como, através deste, à parte contrária. A parte contrária na acção judicial para que tenha sido concedido o apoio judiciário tem legitimidade para impugnar a decisão (cf. Artigo 27^o).

³⁷ Nos termos do n.º 4 do artigo em análise, os “serviços da segurança social enviam mensalmente relação dos pedidos de apoio judiciário tacitamente deferidos à Direcção-Geral da Administração Extrajudicial,

Havendo deferimento do pedido de apoio judiciário, deve a decisão especificar a modalidade e a medida concreta do apoio concedido³⁹. No caso de haver indeferimento, a decisão que indefira o pedido de apoio judiciário importa a obrigação do pagamento das custas e encargos devidos nos termos do Código das Custas Judiciais, bem como o pagamento pelo requerente da nota de honorários que o patrono nomeado lhe apresente em razão dos serviços que tenha prestado (artigo 31º).

Relativamente a esta grande alteração, que, segundo Salvador da Costa, é a mais radical dos últimos trinta anos, está por demonstrar a vantagem que dela resulta para os cidadãos, “tudo apontando no sentido contrário”, diz o autor. Salvador da Costa defende, pois, que na realidade: deixaram de funcionar os critérios de julgamento da matéria com o rigor minimamente exigível; passou-se, sem qualquer fundamento, para um sistema de deferimento tácito dos pedidos de apoio judiciário ao fim de trinta dias sobre a data do respectivo requerimento; deixou de ser ponderada na decisão de concessão da assistência judiciária a natureza e o valor das causas respectivas; aumentaram exponencialmente os custos da burocracia; passou a ideia de estarmos perante um serviço nacional de justiça sem critério rigoroso, informação ou ponderação de meios; duplicaram os pedidos de apoio judiciário; triplicaram os seus custos em termos incompatíveis com os recursos deste país, sob o alheamento de que a maioria dos cidadãos não recorre aos tribunais e cobre, por via de impostos, o custo do seu funcionamento (2007: 18/19).

ao conselho distrital da Ordem dos Advogados e ao conselho regional da Câmara dos Solicitadores, se o pedido envolver a nomeação de patrono, e, se o requerimento tiver sido apresentado na pendência de acção judicial, ao tribunal em que esta se encontra pendente”.

³⁸ Neste caso, seria suficiente a menção em tribunal da formação do acto tácito, e quando estivesse em causa um pedido de nomeação de patrono, a tramitação subsequente à formação do acto tácito obedeceria às seguintes regras: “a) Nos casos em que o pedido tiver sido apresentado na pendência de acção judicial, o tribunal em que a causa está pendente notificará a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores para procederem à nomeação do mandatário forense; b) Nos casos em que o pedido não tiver sido apresentado na pendência de acção judicial, incumbe ao interessado solicitar à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores a nomeação do mandatário forense, mediante exibição do documento comprovativo da apresentação do requerimento de apoio judiciário”.

³⁹ Nos casos em que é pedida e concedida a designação de patrono, compete à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores a escolha e nomeação do mandatário forense, de acordo com os respectivos regulamentos internos, sendo essa nomeação feita de entre advogado, advogado estagiário ou solicitador, de acordo com a sua competência estatutária e em razão da natureza da causa. A nomeação é feita no prazo de 10 dias contados a partir da notificação da decisão de deferimento do apoio judiciário (artigo 32º). O patrono nomeado para a propositura da acção deve intentá-la nos 30 dias seguintes à notificação da nomeação, devendo apresentar justificação no caso de não instauração da acção naquele prazo (artigo 34º). Caso o patrono nomeado decida pedir escusa, o pedido deve agora ser feito mediante requerimento ao presidente do conselho distrital da ordem ou ao presidente da secção da Câmara dos Solicitadores, ao contrário do que sucedia nos termos do diploma anterior, em que o pedido devia ser dirigido ao juiz da causa (artigo 35º).

A decisão final sobre o pedido de apoio judiciário não admite reclamação, nem recurso hierárquico ou tutelar, sendo apenas susceptível de impugnação judicial. O recurso de impugnação pode ser interposto directamente pelo interessado e dirigido por escrito no serviço de segurança social que apreciou o pedido de apoio judiciário, no prazo de 15 dias após o conhecimento da decisão. O pedido de impugnação não necessita de ser articulado, e é apenas admissível prova documental, cuja obtenção pode ser requerida através do tribunal. Recebido o recurso, o serviço de segurança social dispõe de 10 dias para revogar a decisão sobre o pedido de apoio judiciário ou, mantendo-a, enviar o recurso e cópia integral do processo administrativo ao tribunal competente. Para conhecer e decidir o recurso em última instância é competente o tribunal da comarca em que está sediado o serviço de segurança social que apreciou o pedido de apoio judiciário, ou, caso o pedido tenha sido formulado na pendência da acção, o tribunal em que esta se encontra pendente (artigos 28º e 29º).

Havendo cancelamento do apoio judiciário mediante a verificação de qualquer um dos casos apresentados no artigo 37º, cabe impugnação judicial, nos termos do artigo 39º. Anteriormente, o estipulado era que das decisões proferidas sobre o apoio judiciário cabia sempre agravo, independentemente do valor, com efeito suspensivo, quando o recurso fosse interposto pelo requerente, ou com efeito meramente devolutivo, no caso de ser interposto por outrem que não o requerente (cf. artigo 39º na redacção do Decreto-Lei n.º 387-B/87).

2.5. A LEI N.º 34/2004, DE 29 DE JULHO: A TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA EUROPEIA E A INTRODUÇÃO DO CONCEITO DE INSUFICIÊNCIA ECONÓMICA

A Lei n.º 34/2004 surgiu após a aprovação da Proposta de Lei n.º 86/IX, de autoria do Governo, que deu entrada na Assembleia da República em 04 de Setembro de 2003. Na discussão na generalidade⁴⁰, o relator Vitalino Canas (deputado do Partido Socialista) fez o seguinte resumo das principais alterações visadas com esta proposta de lei: “a proposta de lei, não pretendendo ela uma alteração radical da legislação em vigor, tem essencialmente quatro desideratos: procura espelhar o Protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados; procura fazer a afinação do processo de protecção judiciária; procura uma melhor delimitação (de acordo com a justificação)

⁴⁰ Em 04 de Dezembro de 2003, cf. DAR I série N.º 28/IX/2 2003.12.05 (pág. 1628-1638).

do conceito de insuficiência económica; e, finalmente, procura a transposição de uma directiva comunitária”. Por sua vez, na Exposição de Motivos da Proposta de Lei pode ler-se que “uma das lacunas da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, prende-se com a ausência de um conceito de insuficiência económica”, pelo que se pretende que a nova lei dote “os serviços da segurança social de um critério objectivo e transparente de concessão do benefício”, estando tal concessão “dependente da prova da insuficiência económica, devendo a apreciação desta ter em conta o rendimento, o património e a despesa do agregado familiar do requerente”. Procura-se, também, “flexibiliza[r] o regime do apoio judiciário, garantindo-se que cada pessoa só paga na medida em que tal lhe seja possível”.

O diploma está dividido em V Capítulos, a saber: concepção e objectivos (artigos 1º a 3º), informação jurídica (artigos 4º e 5º), protecção jurídica (este Capítulo III está dividido em IV Secções: I) disposições gerais – artigos 6º a 13º; II) consulta jurídica – artigos 14º e 15º; III) apoio judiciário – artigos 16º a 18º; IV) procedimento – artigos 19º a 38º), disposições especiais sobre processo penal (artigos 39º a 44º) e disposições finais e transitórias (final do diploma, ou seja, artigos 45º a 53º).

Este novo regime de acesso ao direito e aos tribunais está pautado por pequenas alterações, sobretudo em termos da redacção dos dispositivos e da organização dos mesmos por Capítulo⁴¹. De facto, logo o primeiro capítulo apresenta diferenças de redacção relativamente ao disposto no anterior diploma, a Lei n.º 30-E/2000. Assim, pode ler-se agora, no artigo 1º, que “o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos”, enquanto que na anterior redacção se podia ler: “o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a promover que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, de conhecer, fazer valer ou defender os seus

⁴¹ De acordo com Salvador da Costa, e fazendo a comparação com o regime anterior, deixaram de se prever expressamente, por um lado, o apoio judiciário na modalidade de exames médico-forenses a realizar no âmbito do processo judicial e, por outro lado, as presunções de insuficiência económica. Ademais, deixou o juiz do tribunal criminal de ter competência para conhecer do incidente de apoio judiciário pedido pelos arguidos, e substituiu-se o apoio judiciário na vertente específica de deferimento do pagamento de taxa de justiça inicial, subsequente e de preparos para despesas pela vertente de pagamento faseado. E, ainda, deixou de ser atendível a indicação pelo requerente do apoio judiciário de causídico quando este declarasse aceitar a prestação dos serviços requeridos e não houvesse motivos que obstassem a essa atendibilidade (2007: 19/20).

direitos”. Ou seja, enquanto antes se promovia, agora assegura-se o conhecimento, o exercício ou a defesa dos direitos.

Surge um n.º 2 no artigo 2º que estipula que o acesso ao direito compreende a informação jurídica e a protecção jurídica. A lei reconhece, assim, que não são apenas os obstáculos de natureza económica que impedem ou dificultam o acesso ao direito e aos tribunais, pelo que a realização ou defesa dos direitos dos cidadãos depende do conhecimento da respectiva existência e/ou violação, bem como dos instrumentos legais de que podem usar com vista ao respectivo acautelamento. O fim da informação jurídica é, pois, o de proporcionar um melhor exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos. O conteúdo da informação é susceptível de abranger, por um lado, as disposições e os procedimentos relativos à própria consulta jurídica e ao apoio judiciário e, por outro, as disposições legais tendentes à protecção dos direitos e interesses dos cidadãos. Impõe-se que o público em geral conheça o essencial do seu sistema de justiça e que o direito se torne acessível a todos os que a ele estão sujeitos. Qualquer acção a empreender neste domínio deve, todavia, ter em conta que ainda é significativo o chamado analfabetismo literal e relativamente extenso o analfabetismo funcional (Costa, 2007: 32/33).

Este artigo 2º deve ser lido conjuntamente com o n.º 2 do artigo 5º, nos termos do qual compete à Ordem dos Advogados, com a colaboração do Ministério da Justiça, prestar a informação jurídica, no âmbito da protecção jurídica, nas modalidades de consulta jurídica e apoio judiciário.

O artigo 6º faz, por sua vez, o aprofundamento daquilo em que consiste a protecção jurídica, que, como já podia ler-se em anteriores redacções, reveste as modalidades de consulta jurídica e de apoio judiciário. Mas especifica que a protecção jurídica é concedida para questões ou causas judiciais concretas ou susceptíveis de concretização em que o utente tenha um interesse próprio e que versem sobre direitos directamente lesados ou ameaçados de lesão, acrescentando que a tutela dos interesses colectivos ou difusos e dos direitos só indirecta ou reflexamente lesados ou ameaçados de lesão será objecto de lei própria. No n.º 4 do artigo 6º faz-se, então, a transposição (ainda que parcial, como pode ler-se na Exposição de Motivos da Proposta de Lei já referenciada) da Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, pelo que, no caso de litígio transfronteiriço, em que os tribunais competentes pertençam a outro Estado da União Europeia, a protecção jurídica abrange ainda o apoio pré-contencioso e os encargos específicos decorrentes do carácter transfronteiriço do litígio (o que terá de

ser posteriormente definido por lei)⁴². O artigo 14º, por seu lado, apresenta em que consiste a consulta jurídica⁴³ (“abrange a apreciação liminar da inexistência de fundamento legal da pretensão, para efeito de nomeação de patrono officioso”⁴⁴),

⁴² Relativamente à transposição da Directiva, o Decreto-Lei n.º 71/2005, de 17 de Março, veio, como se refere no Preâmbulo desse mesmo diploma, concluir o processo de transposição, desenvolvendo o regime da Lei n.º 34/2004, regulando-se “assim e apenas”, através do presente Decreto-Lei, os aspectos de regime substantivo e procedimental específicos do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, aplicando-se, no restante, o disposto na referida lei. Em termos de âmbito de aplicação, o presente diploma regula a protecção dos litígios transfronteiriços que se achem em conexão com Portugal, entendendo-se por litígio transfronteiriço aquele em que o requerente tem, à data de apresentação do pedido, domicílio ou residência habitual num Estado membro da União Europeia diferente do Estado membro do foro (art. 2º). Quanto à abrangência do apoio judiciário, no caso de a acção ser instaurada em Portugal, cobre os seguintes encargos específicos: serviços prestados por intérprete; tradução dos documentos exigidos pelo tribunal ou autoridade competente e apresentados pelo beneficiário que sejam necessários à resolução do litígio; despesas de deslocação a suportar pelo requerente (art. 3º). No caso de a acção ser instaurada noutro Estado membro (arts. 4º e ss.), a protecção abrange o apoio pré-contencioso (que visa assegurar a assistência jurídica do requerente até à recepção do pedido no Estado membro do foro e é prestado nos termos e segundo as regras da consulta jurídica) e os encargos resultantes da tradução do pedido e dos documentos necessários, comprovativos, desde que o requerente seja pessoa singular (âmbito pessoal de aplicação) e se trate de um litígio transfronteiriço em matéria civil e comercial (tipo e natureza do litígio). A autoridade nacional competente para receber e transmitir os pedidos é a segurança social (art. 6º), devendo o pedido, no caso em que o requerente for residente de outro Estado membro e em que os tribunais portugueses sejam os competentes, ser apresentado em português ou inglês ou, no caso de o requerente ser residente em Portugal mas em que sejam competentes os tribunais de outro Estado membro, ser apresentado na língua oficial desse Estado ou noutra língua desse Estado, desde que corresponda a uma das línguas das instituições comunitárias ou, ainda, noutra língua, desde que o Estado a aceite (art. 7). O pedido de protecção é transmitido à autoridade competente no Estado membro do foro para a sua recepção no prazo de 15 dias contados da data de apresentação; no caso de a autoridade nacional ter de proceder à tradução do pedido e documentos, o prazo de 15 dias conta-se da data de conclusão da tradução (art. 9º). A autoridade nacional pode, todavia, recusar a transmissão de um pedido sempre que, manifestamente, não exista um litígio transfronteiriço, o pedido não tenha fundamento ou o requerente não seja pessoa singular ou o litígio não respeite matéria civil ou comercial, sendo a decisão de recusa passível de impugnação judicial (art. 10º). Relativamente à apreciação do pedido, tem competência para o fazer a autoridade competente do Estado membro do foro, que aplica a respectiva lei (art. 12º), devendo tal apreciação ter em conta as diferenças de custo de vida entre Portugal e o Estado membro de domicílio ou da residência habitual do requerente se este fizer prova de que, ainda que não se encontre em situação de insuficiência económica de acordo com os critérios previstos na lei, não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos com o processo em razão dessa diferença (art. 13º).

⁴³ Será em sede de consulta jurídica que se fará o juízo sobre a existência de fundamento legal da pretensão, do qual depende a nomeação de patrono officioso, pela Ordem dos Advogados, destinada à propositura de uma acção (cf. artigo 21º). De acordo com o artigo 26º, n.º 3, esta decisão é susceptível de impugnação para o conselho distrital da Ordem dos Advogados territorialmente competente, no prazo de 15 dias após o conhecimento da decisão (art. 27º, n.º 1). O conselho distrital tem, depois, 10 dias para revogar a decisão ou, mantendo-a, enviar aquela e cópia autenticada do processo administrativo ao tribunal competente.

⁴⁴ De acordo com a informação presente no sítio da Internet da Ordem dos Advogados, a consulta jurídica deve ser realizada no domicílio profissional do advogado designado, que dispõe do prazo de 10 dias úteis para a prestar. Efectuada a consulta jurídica, o advogado deverá, no prazo de 3 dias úteis, remeter ao Conselho Distrital competente o duplicado da ficha em anexo ao ofício de designação/nomeação, devidamente preenchida. Se, após realização da consulta jurídica, se concluir pela existência de erro na identificação do fim para o qual o beneficiário pretende o apoio judiciário, deverá o advogado nomeado, conjuntamente com o mesmo, adequar junto dos serviços da Segurança Social o destino do respectivo apoio judiciário. Os Serviços da Segurança Social comunicarão ao Conselho Distrital territorialmente competente a rectificação efectuada que será tida em conta para os devidos efeitos (cf. http://www.oa.pt/cd/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?sidc=31923&idc=31930&idsc=627&ida=39758#3 – Setembro 2007).

enquanto que o artigo 16º e seguintes fala do apoio judiciário (as modalidades⁴⁵ são ligeiramente alteradas, pois deixa de haver diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo, para passar a haver pagamento faseado⁴⁶ dos mesmos, bem como de honorários de patrono nomeado e de remuneração do solicitador de execução designado; por outro lado, e ligado à transposição da Directiva, no caso de pedido de apoio judiciário por residente noutra Estado membro da União Europeia para acção em que tribunais portugueses sejam competentes, este abrange os encargos específicos decorrentes do carácter transfronteiriço do litígio; é, ainda, importante notar que o apoio judiciário se aplica não só em todos os tribunais, como também nos julgados de paz, qualquer que seja a forma do processo, aplicando-se, ainda, aos processos de divórcio por mútuo consentimento, cujos termos corram nas conservatórias do registo civil⁴⁷).

É importante registar que, nos termos do artigo 18º, n.º 2, o pedido⁴⁸ de apoio judiciário⁴⁹ passa a ter de ser feito antes da primeira intervenção processual⁵⁰, ressalvando-se, obviamente, os casos em que a situação de insuficiência económica for superveniente ou se, em virtude do decurso do processo, ocorrer um encargo excepcional (suspendendo-se, nestes casos, o prazo para pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo até à decisão definitiva do pedido de apoio judiciário).

⁴⁵ Redacção do artigo 16º, n.º 1: O apoio judiciário compreende as seguintes modalidades: a) Dispensa total ou parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo; b) Nomeação e pagamento de honorários de patrono; c) Pagamento da remuneração do solicitador de execução designado; d) Pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo, de honorários de patrono nomeado e de remuneração do solicitador de execução designado; e) Pagamento de honorários de defensor oficioso.

⁴⁶ Neste caso, e de acordo com o estatuído no n.º 2, não são exigíveis as prestações que se vençam após o decurso de quatro anos desde o trânsito em julgado da decisão final sobre a causa. O pagamento faseado consiste, de acordo com a informação presente no Portal da Justiça, “numa modalidade que vale para os indivíduos que, não se encontrando abaixo do limiar mínimo de insuficiência económica, não vivem em situação de desafogo económico”, sendo que “compete aos serviços da segurança social fixar, de acordo com a capacidade de pagamento do requerente, o montante mensal que determinado indivíduo pode suportar de encargos com um processo judicial” (cf. <http://www.mj.gov.pt/sections/justica-tribunais/aceso-ao-direito-e-aos/apoio-judiciario> – Setembro 2007).

⁴⁷ Na sequência do Decreto-Lei n.º 272/2001, de 13 de Outubro.

⁴⁸ Continuam a poder requerer o apoio judiciário todos aqueles mencionados no anterior artigo 18º (redacção da Lei n.º 30-E/2000), com excepção do patrono nomeado pela Ordem ou pela Câmara dos Solicitadores para o efeito de fazer esse requerimento (cf. artigo 19º).

⁴⁹ É de referir que, nos termos do artigo 18º, uma vez havendo concessão do apoio judiciário, e como já acontecia, este mantém-se para efeitos de recurso, qualquer que seja a decisão sobre a causa, e é extensivo a todos os processos que sigam por apenso àquele em que essa concessão se verificar, sendo-o também ao processo principal, quando concedido em qualquer apenso; sendo declarada a incompetência do tribunal; e no caso de o processo ser desapensado por decisão com trânsito em julgado. Acrescenta-se agora que o apoio judiciário se mantém ainda para as execuções fundadas em sentença proferida em processo em que essa concessão se tenha verificado.

⁵⁰ Até então, e nos termos do artigo 17º da Lei n.º 30-E/2000, o apoio judiciário podia ser requerido em qualquer estado da causa.

Quanto a quem tem competência para decidir sobre a eventual concessão do apoio⁵¹, continua a ser, nos termos do artigo 20º, o dirigente máximo⁵² dos serviços de segurança social⁵³ da área de residência ou sede do requerente ou, no caso de o requerente não residir ou não ter a sua sede em território nacional, a decisão compete ao dirigente máximo dos serviços de segurança social onde tiver sido entregue o requerimento. Todavia, se os serviços da segurança social, perante um caso concreto, entenderem não dever aplicar o resultado da apreciação efectuada nos termos do n.º 1, devem remeter o pedido, acompanhado de informação fundamentada, para uma comissão constituída por um magistrado designado pelo Conselho Superior da Magistratura, um magistrado do Ministério Público designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, um advogado designado pela Ordem dos Advogados e um representante do Ministério da Justiça, a qual decide e remete tal decisão aos serviços da segurança social (artigo 20º, n.º 2).

Para além de ser alargado o âmbito da protecção jurídica, é ainda alargado o âmbito dos beneficiários, pois que, nos termos do artigo 7º, têm direito a protecção jurídica os cidadãos nacionais e da União Europeia, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica. Já aos estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da União Europeia será apenas reconhecido o direito a protecção jurídica na medida em que ele seja atribuído aos Portugueses pelas leis dos respectivos Estados. Verifica-se, pois, que se antes apenas tinham direito à protecção jurídica os estrangeiros e apátridas que residissem habitualmente em Portugal, agora estende-se a protecção aos estrangeiros e aos apátridas que tenham um título de residência válido em qualquer Estado-membro do espaço comunitário europeu (desde que demonstrem, claro, que se encontram em situação de insuficiência económica). Por outro lado, apenas têm protecção as pessoas colectivas, deixando de ter referência, neste artigo⁵⁴, as sociedades, os comerciantes em nome individual e os estabelecimentos

⁵¹ Relativamente ao procedimento, como consta da nova Secção IV do Capítulo III, este continua, nos seus traços essenciais, a ser igual ao disposto no anterior diploma legal.

⁵² Esta competência continua a ser delegável, mas é insusceptível de subdelegação.

⁵³ Nos termos do artigo 22º, n.º 7, é da competência dos serviços da segurança social a identificação rigorosa dos elementos referentes aos beneficiários, bem como a identificação precisa do fim a que se destina o apoio judiciário.

⁵⁴ Estas entidades são mencionadas no âmbito do artigo 8º, n.º 3, relativamente à aferição da insuficiência económica; e no artigo 16º, n.º 3: “Se o requerente de apoio judiciário for uma pessoa colectiva, estabelecimento individual de responsabilidade limitada ou comerciante em nome individual e a causa for relativa ao exercício do comércio, o apoio judiciário não compreende a modalidade” de pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo, de honorários de patrono nomeado e de

individuais de responsabilidade limitada. Quanto às pessoas que não podem ter direito a protecção jurídica, houve um trânsito do estipulado no anterior artigo 30º (cf. Decreto-Lei n.º 387-B/87 e Lei n.º 30-E/2000) para o n.º 4 do presente artigo 7º. Por sua vez, a nova redacção do artigo 10º, onde também se verifica que incorpora, agora, o estipulado no anterior artigo 37º, refere os casos em que terá de haver cancelamento da protecção jurídica, que continuam a ser os mesmos, com ligeiras alterações⁵⁵. Mas se antes se falava no cancelamento do apoio judiciário, agora fala-se de protecção jurídica, que, como se referiu, engloba a modalidade de apoio judiciário; para além disso, agora o cancelamento, para além de poder ser retirado na sua totalidade, pode apenas sê-lo relativamente a alguma das modalidades de protecção jurídica. Às causas de cancelamento juntam-se as causas de caducidade, agora presentes no artigo 11º (e já não, como nos anteriores diplomas, no artigo 38º), que são, para além do falecimento da pessoa singular e da extinção ou dissolução da pessoa colectiva, o facto de ter decorrido o prazo de um ano após a concessão sem que tenha sido prestada consulta ou instaurada acção em juízo, por razão imputável ao requerente⁵⁶.

Nos termos deste novo diploma, torna-se importante o desenho do conceito de insuficiência económica⁵⁷, como decorre do artigo 8º. A densificação do conceito de insuficiência económica, para Salvador da Costa, tem a vantagem de permitir que os diversos centros de decisão de pedidos de protecção jurídica procedam aproximadamente da mesma forma na respectiva apreciação, evitando-se que similares situações de insuficiência económica justifiquem decisões de sentido diverso. É preciso ter em linha de conta que é tão injusto e ilegal conceder a protecção jurídica a quem

remuneração do solicitador de execução designado. São, também, mencionadas no âmbito do artigo 22º, n.º 5, onde se lê que o pedido de apoio judiciário apresentado por uma sociedade, estabelecimento individual de responsabilidade limitada ou comerciante em nome individual e a causa for relativa ao exercício do comércio, deve ser feito em duplicado, sendo uma das cópias remetida, pelos serviços de segurança social, ao Ministério Público da comarca da residência ou sede do requerente, a fim de, verificados os pressupostos legais, ser instaurado processo de insolvência ou de recuperação da empresa.

⁵⁵ Nos termos do artigo 10º, n.º 3, o solicitador de execução designado pode, também, requerer o cancelamento da protecção, para além do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da parte contrária e do patrono nomeado.

⁵⁶ Nos termos deste mesmo artigo 11º, é ainda referida uma causa, digamos assim, de incompatibilidade: “o apoio judiciário nas modalidades de nomeação e pagamento de honorários de patrono e pagamento faseado de honorários de patrono nomeado é incompatível com o patrocínio pelo Ministério Público nos termos previstos no Código de Processo do Trabalho”.

⁵⁷ No Portal da Justiça disponibiliza-se informação sobre a matéria. Pode aí ler-se que se encontra disponível no sítio Internet da Segurança Social (bem como no da Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial) um “simulador de cálculo do valor do rendimento relevante”. Através de tal simulador, e mediante a aplicação da fórmula de cálculo do rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica, qualquer requerente pode saber se tem ou não direito ao benefício e em que modalidade e medida. Cf. o sítio Internet da Segurança Social em <http://195.245.197.196/app/procjuridica/default.asp>.

dela não carece, como negá-la a quem dela efectivamente necessita. O conceito de insuficiência económica não é absoluto, mas relativo, e a que justifica a concessão de protecção jurídica deve ser aferida tendo em conta os custos concretos de cada acção e a disponibilidade da parte que a solicita, só devendo ser concedido a cidadãos com capacidade económica superior à média em casos realmente excepcionais (2007: 56/57).

Assim: encontra-se em situação de insuficiência económica aquele que, tendo em conta factores de natureza económica e a respectiva capacidade contributiva, não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos de um processo, sendo que o mesmo critério se aplica, com as necessárias adaptações, às pessoas colectivas. A prova e a apreciação da insuficiência económica⁵⁸ devem ser feitas de acordo com os critérios da Portaria n.º 1085-A/2004⁵⁹, de 31 de Agosto (que apresenta uma série de fórmulas de cálculo do rendimento relevante, rendas e deduções). Em caso de dúvida sobre a verificação de uma situação de insuficiência económica, pode ser solicitado pelo dirigente máximo do serviço de segurança social que aprecia o pedido que o requerente autorize, por escrito, o acesso a informações e documentos bancários e que estes sejam exibidos perante tal serviço e, quando tal se justifique, perante a administração tributária. Acaso se verifique a situação do artigo 13º, n.º 1, isto é, que o requerente de protecção jurídica possuía, à data do pedido, ou adquiriu no decurso da causa ou no prazo de quatro anos após o seu termo, meios económicos suficientes para pagar honorários e despesas relativas à causa e de cujo pagamento tenha sido declarado isento,

⁵⁸ A insuficiência económica é apreciada da seguinte forma: a) O requerente cujo agregado familiar tem um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica igual ou menor do que um quinto do salário mínimo nacional não tem condições objectivas para suportar qualquer quantia relacionada com os custos de um processo; b) O requerente cujo agregado familiar tem um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a um quinto e igual ou menor do que metade do valor do salário mínimo nacional considera-se que tem condições objectivas para suportar os custos da consulta jurídica e por conseguinte não deve beneficiar de consulta jurídica gratuita, devendo, todavia, usufruir do benefício de apoio judiciário; c) O requerente cujo agregado familiar tem um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a metade e igual ou menor do que duas vezes o valor do salário mínimo nacional tem condições objectivas para suportar os custos da consulta jurídica, mas não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos de um processo e, por esse motivo, deve beneficiar do apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado, previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 16.º da presente lei; d) Não se encontra em situação de insuficiência económica o requerente cujo agregado familiar tem um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a duas vezes o valor do salário mínimo nacional. Se o valor dos créditos depositados em contas bancárias e o montante de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado de que o requerente ou qualquer membro do seu agregado familiar sejam titulares forem superiores a 40 vezes o valor do salário mínimo nacional, considera-se que o requerente de protecção jurídica não se encontra em situação de insuficiência económica, independentemente do valor do rendimento do agregado familiar. Para os efeitos desta lei, considera-se que pertencem ao mesmo agregado familiar as pessoas que vivam em economia comum com o requerente de protecção jurídica (cf. Anexo à Lei n.º 34/2004).

⁵⁹ Esta Portaria foi alterada pela Portaria n.º 288/2005, de 21 de Março.

é instaurada acção para cobrança das respectivas importâncias pelo Ministério Público ou por qualquer outro interessado.

Na parte relativa às disposições sobre o processo penal, houve também algumas alterações. Vejamos: na nomeação de defensor⁶⁰ (agora presente no artigo 39º), que continua a ser antecedida da advertência ao arguido do seu direito a escolher e constituir defensor e a requerer a concessão de apoio judiciário, podendo o arguido escolher de acordo com as disponibilidades de patrocínio a assegurar em regulamento aprovado pela Ordem dos Advogados, devendo a autoridade judiciária a quem incumbir a nomeação disponibilizar ao arguido listas de advogados para que possa escolher defensor (artigo 40º). Todavia, nos casos em que o arguido não tiver escolhido defensor ou requerido e obtido apoio judiciário, no final do processo o tribunal deve imputar-lhe o pagamento de taxa de justiça e demais encargos, incluindo o pagamento dos honorários do defensor oficioso (tendo em atenção adequada ponderação da suficiência económica e as circunstâncias do caso). Por sua vez, o advogado que tenha sido nomeado defensor pode (como já podia) pedir dispensa de patrocínio invocando fundamento que considere justo e, enquanto não for substituído, o defensor nomeado para um acto mantém-se para os actos subsequentes do processo. A decisão sobre a dispensa de patrocínio compete ao tribunal, que deve decidir no prazo de cinco dias após audição da Ordem dos Advogados, que se deve pronunciar, igualmente, em cinco dias (artigo 42º).

2.6. A LEI N.º 47/2007, DE 28 DE AGOSTO: “MELHORAR O ACESSO À JUSTIÇA E AOS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS”

A presente Lei, que apenas entrará em vigor no dia 01 de Janeiro de 2008, surgiu na sequência da apresentação pelo Governo da Proposta de Lei n.º 121/X, onde se pode ler na respectiva Exposição de Motivos que se entendeu oportuno proceder à avaliação do regime anterior, “identificando e introduzindo os aspectos carecidos de aperfeiçoamento ou alteração”.

⁶⁰ Nos termos do artigo 3º, o Estado garante uma adequada remuneração bem como o reembolso das despesas realizadas aos profissionais forenses que intervierem no sistema de acesso ao direito e aos tribunais, nos termos da Portaria n.º 1386/2004, de 10 de Novembro (onde consta a Tabela de Honorários dos advogados, advogados-estagiários e solicitadores). Há, contudo, que ter em atenção que aos profissionais forenses que prestem serviços no âmbito do acesso ao direito em qualquer das suas modalidades é vedado auferir, com base neles, remuneração diversa da que tiverem direito nos termos da presente lei e da portaria referida.

Durante a discussão na generalidade da Proposta de Lei referida⁶¹, João Tiago Silveira, Secretário de Estado da Justiça, disse, aquando da sua intervenção, que “a proposta tem um objectivo claro, que é o de melhorar o acesso à justiça e aos meios de resolução de litígios, alargando o leque de beneficiários e o leque de benefícios das prestações sociais que garantem o acesso ao direito”. Para tal, “é revisto o critério de insuficiência económica, para que se torne mais abrangente: há elevação dos valores-referência do rendimento relevante para a protecção jurídica; e há uma contabilização mais justa do número efectivo de elementos do agregado familiar”; garantem-se, também, “modalidades de apoio judiciário como a nomeação de patrono oficioso e a dispensa de pagamento de taxas de justiça a mais pessoas e a novas situações”. Por outro lado, prevê-se “a concessão do benefício de apoio judiciário para a utilização de mecanismos de resolução alternativa de litígios, isto é, o patrocínio de advogado oficioso e as taxas passam a ser suportadas pelo Estado quando seja utilizado o sistema de mediação laboral, mediação penal, mediação familiar ou um centro de arbitragem”; são também criadas “condições para que a consulta jurídica se expanda a todo o território nacional, permitindo-se que possa ser prestada nos escritórios de advogados e não apenas em gabinetes de consulta jurídica”. Há, portanto, vários temas em destaque neste novo desenho legislativo, que veremos com mais pormenor, entre os quais se realçam: os beneficiários da concessão de apoio judiciário, a protecção jurídica (consulta e informação), a reorganização das modalidades de apoio judiciário, novas regras relativas à selecção e admissão de profissionais forenses e o conceito de insuficiência económica.

No que respeita aos beneficiários da concessão, de acordo com a nova redacção do n.º 3 do artigo 7º as pessoas colectivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada passam a não ter direito a protecção jurídica, enquanto que as pessoas colectivas sem fins lucrativos têm apenas direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário.

Quanto à consulta jurídica, o artigo 14º apresenta agora uma definição mais abrangente, pelo que a consulta consiste no esclarecimento técnico sobre o direito aplicável a questões ou casos concretos nos quais avulsem interesses pessoais legítimos ou direitos próprios lesados ou ameaçados de lesão, cabendo ainda as diligências

⁶¹ Em 03 de Maio de 2007, cf. DAR I série Nº.79/X/2 2007.05.04 (http://www3.parlamento.pt/plc/Iniciativa.aspx?ID_Ini=33432).

extrajudiciais que decorram directamente do conselho jurídico prestado ou que se mostrem essenciais para o esclarecimento da questão colocada. Por outro lado, a consulta pode ser prestada em gabinetes de consulta jurídica ou nos escritórios dos advogados que adiram ao sistema de acesso ao direito⁶², devendo, tendencialmente, cobrir todo o território nacional. Quanto aos gabinetes de consulta jurídica, estes podem abranger a prestação de serviços por solicitadores (art. 15º).

Relativamente às modalidades de apoio judiciário, constantes do artigo 16º, ainda que, no essencial, sejam as mesmas do anterior regime, há agora uma nova organização e redacção, pelo que as modalidades passam, pois, a ser as seguintes: a) dispensa de taxa de justiça⁶³ e demais encargos com o processo; b) nomeação⁶⁴ e pagamento da compensação de patrono; c) pagamento da compensação de defensor oficioso; d) pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo; e) nomeação e pagamento faseado da compensação de patrono; f) pagamento faseado da compensação de defensor oficioso; g) e atribuição de agente de execução⁶⁵. Por sua vez, e no que se refere às alíneas d) a f), a periodicidade do pagamento pode ser alterada em função do valor das prestações, sendo o valor da prestação calculado de acordo com as regras do n.º 2 do mesmo artigo.

Em termos do âmbito de aplicação⁶⁶ do regime de apoio judiciário, este torna-se muito mais abrangente, já que, de acordo com o artigo 17º, passa a aplicar-se também nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios e, também, nos processos que corram nas conservatórias (o que já acontecia, mas só quanto aos processos de divórcio por mútuo consentimento).

⁶² A prestação da consulta jurídica pode, ainda, ser feita por outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nos termos da lei ou a definir por protocolo (art. 15º, n.º 4).

⁶³ De acordo com a Exposição de Motivos da Proposta de Lei 121/X, elimina-se a possibilidade de concessão de dispensa parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo, cuja lógica é incongruente com a modalidade de pagamento faseado introduzida pela Lei n.º 34/2004.

⁶⁴ O artigo 35º, relativo a substituição em diligência processual, refere que o patrono nomeado pode substabelecer, com reserva, para diligência determinada, desde que indique substituto. Contudo, a remuneração do substituto é da responsabilidade do patrono nomeado.

⁶⁵ O novo artigo 35º-A refere que, em caso de atribuição de agente de execução, este é sempre um oficial de justiça, determinado segundo as regras da distribuição.

⁶⁶ Assim, o regime de protecção jurídica é susceptível de ser aplicado nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios, nas conservatórias, no Tribunal constitucional, no STJ, nos tribunais de 1ª instância, designadamente nos de trabalho, de família e menores, de execução de penas, marítimos, da Relação, no Supremo Tribunal Administrativo, no Tribunal Central Administrativo, nos tribunais administrativos e fiscais e no Tribunal de contas (Costa, 2007: 115). Não pode, todavia, funcionar em relação a causas da competência do Tribunal de Justiça da União Europeia ou do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Ademais, como a protecção jurídica só é concedida em relação a processos pendentes em tribunal e, excepcionalmente, nos processos de contra-ordenação, não há qualquer razão plausível para que seja concedida nos procedimentos de injunção, nos estabelecimentos prisionais e nas instituições policiais (Costa, 2007: 119).

O procedimento, constante da Secção IV, continua a ser o mesmo, com ligeiras alterações. Assim: a audiência prévia (art. 23º) tem obrigatoriamente lugar, por escrito, nos casos em que está proposta uma decisão de indeferimento, total ou parcial, do pedido formulado, nos termos do Código de Procedimento Administrativo. Se o requerente não se pronunciar no prazo que lhe for concedido (através de notificação), a proposta de decisão converte-se em decisão definitiva (não havendo nova notificação). Relativamente ao prazo para a decisão do pedido, continua a ser de 30 dias (art. 25º), mas nos casos em que o deferimento for tácito (por não ter havido decisão no prazo legal), o tribunal ou a Ordem dos Advogados devem confirmar junto dos serviços da segurança social a formação do acto tácito, devendo a segurança social responder no prazo máximo de dois dias úteis (esta confirmação é consequência de bastar a simples menção em tribunal da formação do acto tácito). No caso de o requerente ou a parte contrária decidir[em] impugnar a decisão (art. 27º), dispõe[m] de 15 dias após o conhecimento da mesma para apresentar a impugnação junto dos serviços de segurança social, que têm 10 dias para revogar ou manter a decisão (na anterior redacção, a impugnação também podia ser entregue junto do conselho distrital da Ordem dos Advogados competente, que, nessa situação, era competente para revogar ou manter a decisão); após revogar ou manter a decisão, a segurança social deve enviar a impugnação e a cópia autenticada do processo administrativo ao tribunal competente (como no anterior regime), mas a decisão⁶⁷ proferida pelo tribunal (de conceder ou recusar o provimento) é irrecorrível (artigo 28º).

Um artigo totalmente novo na sua redacção e conteúdo é o artigo 45º, cuja epígrafe é «Participação dos profissionais forenses no acesso ao direito». Nos termos deste artigo, que trata do modelo de recrutamento e selecção, da nomeação e remuneração, introduzem-se novas regras relativas à admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, nomeação de patrono e de defensor e pagamento da respectiva compensação. Assim: a) a selecção dos profissionais forenses deve assegurar a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários de protecção jurídica no âmbito do sistema de acesso ao direito; b) os participantes no sistema de

⁶⁷ O artigo 29º trata do alcance da decisão final, ou seja, a decisão após ter havido impugnação. Este artigo sofreu algumas alterações, pelo que agora, se no momento em que deva ser efectuado o pagamento de taxa de justiça ainda não haja decisão final, mas já tenha havido decisão da segurança social a conceder o apoio judiciário numa ou mais modalidades de pagamento faseado, deverá ocorrer o seguinte: o pagamento da primeira prestação é devido no prazo de 10 dias contados da data da sua comunicação ao requerente, sem prejuízo do posterior reembolso das quantias pagas no caso de procedência da impugnação daquela decisão (art. 29º, n.º 5, b)).

acesso ao direito podem ser advogados, advogados estagiários e solicitadores; c) os profissionais forenses podem ser nomeados para lotes de processos e escalas de prevenção; d) se o mesmo facto der causa a diversos processos, o sistema deve assegurar, preferencialmente, a nomeação do mesmo mandatário ou defensor oficioso ao beneficiário; e) todas as notificações e comunicações entre os profissionais forenses, a Ordem dos Advogados, os serviços da segurança social, os tribunais e os requerentes previstos no sistema de acesso ao direito devem realizar-se, sempre que possível, por via electrónica; f) os profissionais forenses participantes no sistema de acesso ao direito devem utilizar todos os meios electrónicos disponíveis no contacto com os tribunais, designadamente no que respeita ao envio de peças processuais e requerimentos autónomos; g) os profissionais forenses que não observem as regras do exercício do patrocínio e da defesa oficiosos podem ser excluídos do sistema de acesso ao direito; h) os profissionais forenses participantes no sistema de acesso ao direito que saiam do sistema, independentemente do motivo, antes do trânsito em julgado de um processo ou do termo definitivo de uma diligência para que estejam nomeados devem restituir, no prazo máximo de 30 dias, todas as quantias entregues por conta de cada processo ou diligência em curso; l) e a resolução extrajudicial dos litígios, antes da audiência de julgamento, deve ser incentivada mediante a previsão de um montante de compensação acrescido. A admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, a nomeação de patrono e de defensor e o pagamento da respectiva compensação, nos termos do número anterior, é regulamentada por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

Uma outra matéria importantíssima no âmbito deste diploma é, como já se referiu, o conceito de insuficiência económica. Nos termos do artigo 8º, encontra-se em situação de insuficiência económica aquele que, tendo em conta o rendimento, o património e a despesa permanente do seu agregado familiar, não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos de um processo. Os critérios para apreciação da insuficiência económica⁶⁸ encontram-se previstos num novo artigo, aditado, o artigo 8º-A, segundo o qual no caso das pessoas singulares a insuficiência é apreciada de acordo com os seguintes critérios: a) o requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica igual ou inferior a três quartos do Indexante de Apoios Sociais não tem condições objectivas para suportar

⁶⁸ A prova da insuficiência deve ser feita nos termos constantes do novo artigo 8º-B.

qualquer quantia relacionada com os custos de um processo, devendo igualmente beneficiar de atribuição de agente de execução e de consulta jurídica gratuita; b) o requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a três quartos e igual ou inferior a duas vezes e meia o valor do Indexante de Apoios Sociais tem condições objectivas para suportar os custos de uma consulta jurídica sujeita ao pagamento prévio de uma taxa, mas não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos de um processo e, por esse motivo, beneficia de apoio judiciário nas modalidades de pagamento faseado e de atribuição de agente de execução; c) e não se encontra em situação de insuficiência económica o requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a duas vezes e meia o valor do Indexante de Apoios Sociais. O rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica é o montante que resulta da diferença entre o valor do rendimento líquido completo do agregado familiar e o valor da dedução relevante para efeitos de protecção jurídica e calcula-se nos termos previstos no anexo à presente lei. Considera-se que pertencem ao mesmo agregado familiar as pessoas que vivam em economia comum com o requerente de protecção jurídica. O requerente pode solicitar, excepcionalmente e por motivo justificado, que a apreciação da insuficiência económica tenha em conta apenas o rendimento, o património e a despesa permanente próprios ou dele e de alguns elementos do seu agregado familiar. Em caso de litígio com um ou mais elementos do agregado familiar, a apreciação da insuficiência económica tem em conta apenas o rendimento, o património e a despesa permanente do requerente ou dele e de alguns elementos do seu agregado familiar, desde que ele o solicite. Se, perante um caso concreto, o dirigente máximo dos serviços de segurança social competente para a decisão sobre a concessão de protecção jurídica entender que a aplicação dos critérios previstos nos números anteriores conduz a uma manifesta negação do acesso ao direito e aos tribunais pode, por despacho especialmente fundamentado e sem possibilidade de delegação, decidir de forma diversa daquela que resulta da aplicação dos referidos critérios.

Finalmente, outra área que também foi modificada é a respeitante ao Capítulo IV (Disposições especiais sobre o processo penal). O novo artigo 39º, relativo à nomeação de defensor ao arguido, refere que, caso o arguido não constitua advogado (sendo advertido do seu direito a fazê-lo), deve o mesmo, no momento em que presta termo de identidade e residência, emitir uma declaração relativa ao rendimento, património e despesa permanente do seu agregado familiar. Após esta declaração, a secretaria do

tribunal deve fazer a apreciação da insuficiência em função da mesma e dos critérios legais⁶⁹. Por sua vez, a nomeação de defensor⁷⁰ tem carácter provisório e depende da concessão de apoio judiciário pelos serviços da segurança social.

3. CONCLUSÕES

O sistema de acesso ao direito e aos tribunais tem uma dupla dimensão: por um lado, a garantia de defesa de direitos e, por outro lado, a imposição ao Estado do dever de assegurar que ninguém fique impedido de aceder à justiça para essa defesa por insuficiência de meios económicos.

A assistência judiciária foi introduzida em Portugal através da Lei n.º 7/70, na qual se estipulou em que consistia a assistência judiciária, quem poderia ter direito a usufruir da mesma e aqueles a quem não podia ser concedida, bem como quem a podia requerer e como se desenrolava o processo de avaliação da insuficiência económica.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou no artigo 20.º que a todos os cidadãos era assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, vindo a revisão de 1982 alterar a epígrafe deste artigo, consagrando o acesso ao direito e estabelecendo que todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei. Na sequência destas revisões constitucionais surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87, em que se passa do regime de assistência para o regime de acesso ao direito e aos tribunais, e nos termos do qual se verificou o alargamento do instituto do acesso com a introdução da possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta jurídica gratuita. No que respeita ao apoio judiciário, o diploma não apresentou inovações significativas relativamente ao anterior regime, pelo que as alterações verificadas se prenderam com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário, que passou a ser, também, aplicável aos processos das contra-ordenações e a todos os processos apensos àquele em que se verificou a concessão.

A Lei n.º 46/96 surgiu em 1996, tendo alterado o Decreto-Lei n.º 387-B/87. As alterações consistiram em estender a protecção jurídica a estrangeiros e a apátridas que tivessem requerido a concessão de asilo ao Estado Português e, por outro lado, o apoio

⁶⁹ Se o arguido não solicitar a concessão de apoio, é responsável pelo pagamento do triplo do valor estabelecido nos termos do artigo 36º, n.º 2; no caso de a declaração prestada ser manifestamente falsa, fica o arguido sujeito ao pagamento do quádruplo desse valor.

⁷⁰ De acordo com o artigo 41º, devem ser organizadas escalas de prevenção de advogados e advogados estagiários, devendo a nomeação recair em defensor que se apresente no local de realização da diligência após a sua chamada.

judiciário relativo às pessoas colectivas apenas passou a poder ser concedido àquelas com fins não lucrativos e às sociedades e aos comerciantes em nome individual em situações muito precisas.

O regime de acesso ao direito e aos tribunais foi alvo de alterações marcantes em 2000, através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, que estipulou passar a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Justificou-se esta passagem de competências através da possibilidade oferecida pela desjudicialização, com a conseqüente libertação e reserva dos tribunais e do aparelho de administração da justiça para as questões com verdadeira dignidade jurisdicional. O procedimento de apoio judiciário passou a ser autónomo relativamente à causa respectiva não tendo qualquer repercussão sobre o andamento desta, e o prazo para a conclusão do procedimento administrativo e decisão sobre o pedido de apoio judiciário passou a ser de 30 dias. Decorrido esse prazo sem ter sido proferida qualquer decisão, considerava-se tacitamente deferido o pedido, sem necessidade de fundamentação. Havendo deferimento do pedido de apoio judiciário, deveria a decisão especificar a modalidade e a medida concreta do apoio concedido. Com esta Lei houve, também, um alargamento dos beneficiários da protecção jurídica, que passaram a ser os cidadãos nacionais e da União Europeia que demonstrassem não dispor de meios económicos bastantes para suportar os honorários dos profissionais forenses e para custear os encargos de uma causa judicial.

2004 viu surgir a Lei n.º 34/2004, cujos objectivos principais eram os da procura de uma melhor delimitação do conceito de insuficiência económica e a transposição da Directiva comunitária n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro (no caso de litígio transfronteiriço, em que os tribunais competentes pertençam a outro Estado da União Europeia, a protecção jurídica abrange ainda o apoio pré-contencioso e os encargos específicos decorrentes do carácter transfronteiriço do litígio). Este novo regime reconhece que não são apenas os obstáculos de natureza económica que impedem ou dificultam o acesso ao direito e aos tribunais, pelo que a realização ou defesa dos direitos dos cidadãos depende do conhecimento da respectiva existência e/ou violação, bem como dos instrumentos legais de que podem usar com vista ao respectivo acautelamento. É ainda alargado o âmbito dos beneficiários, tendo direito a protecção jurídica os cidadãos nacionais e da União Europeia, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, que

demonstrem estar em situação de insuficiência económica. Por seu turno, há a densificação do conceito de insuficiência económica.

Recentemente, foi publicada a Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, que apenas entra em vigor no dia 01 de Janeiro de 2008. Esta Lei surgiu por se entender oportuno proceder à avaliação do regime anterior, pelo que tem por objectivo melhorar o acesso à justiça e aos meios de resolução de litígios, alargando o leque de beneficiários e o leque de benefícios das prestações sociais que garantem o acesso ao direito. Quanto aos beneficiários, verifica-se que as pessoas colectivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada passam a não ter direito a protecção jurídica, enquanto que as pessoas colectivas sem fins lucrativos têm apenas direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário. No que respeita às modalidades de apoio judiciário, e ainda que, no essencial, sejam as mesmas do anterior regime, há agora uma nova organização e redacção. O âmbito de aplicação também se torna mais abrangente, já que passa a aplicar-se também nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios e, também, nos processos que corram nas conservatórias. Um artigo totalmente novo na sua redacção e conteúdo é o artigo 45º, nos termos do qual se introduzem novas regras relativas à admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, nomeação de patrono e de defensor e pagamento da respectiva compensação. Outra área que também foi modificada é a respeitante ao processo penal. Nesta sede, e caso o arguido não constitua advogado (sendo advertido do seu direito a fazê-lo), deve o mesmo, no momento em que presta termo de identidade e residência, emitir uma declaração relativa ao rendimento, património e despesa permanente do seu agregado familiar. Após esta declaração, a secretaria do tribunal deve fazer a apreciação da insuficiência em função da mesma e dos critérios legais. Por sua vez, a nomeação de defensor tem carácter provisório e depende da concessão de apoio judiciário pelos serviços da segurança social.

Durante muitos anos o acesso ao direito e à justiça foi encarado mais como um importante meio em termos de discurso político do que, efectivamente, em termos legais e concretos. Este processo é visível pela pouca “atenção” dada a esta área até 1996, com a chegada ao poder do partido socialista.

Após esta fase, verifica-se um maior frenesim político com a aprovação de novas leis sempre que um novo Governo toma posse. Tornou-se, como se comprova, um tema sensível politicamente e com crescentes implicações financeiras. De tal modo que

algumas destas reformas procuraram, por detrás dos nobres motivos invocados, controlar os custos.

Esta sucessão de alterações a que assistimos na última década, muitas vezes sem sequer haver preocupações de estudar os possíveis impactos das suas implementações, levanta a questão sobre a necessidade de estabilizar o sistema, de modo a garantir um funcionamento expectável do mesmo.

Um modelo de acesso ao direito e à justiça poderá sempre necessitar de acertos. Contudo, as sucessivas mudanças dos últimos dez anos não permitem, sequer, uma correcta avaliação da sua aplicação.

E sem termos uma correcta percepção do desempenho do modelo actual, temos já a iniciar-se um novo regime jurídico. Espera-se que os resultados suplantem as expectativas.

CAPÍTULO III⁷¹ – EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS

Este capítulo procurará abordar o Ministério Público enquanto instituição fundamental do/no funcionamento do poder judicial em Portugal. Compreender o seu percurso e papel ao longo da história, a função social que ocupa e as suas principais competências, exercidas actualmente, é uma dimensão fundamental para enquadrar, e dessa forma contextualizar, as atribuições do Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça em Portugal.

Neste sentido, este capítulo versará sobre três pontos principais: a evolução sócio-histórica do Ministério Público; a arquitectura legal, jurídica e constitucional, nas últimas três décadas ocupada pelo Ministério Público; e as funções exercidas actualmente pelo Ministério Público (incluindo as funções desempenhadas pelos seus diferentes órgãos). No final deste capítulo abordaremos ainda o sistema de acesso à carreira de magistrado do Ministério Público e apresentaremos alguns dados globais, referentes à evolução do movimento processual global e do número de magistrados do Ministério Público na última década. Estes elementos são importantes para compreender o papel central que desempenham dentro do poder judicial.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As origens do Ministério Público são muitas vezes procuradas quer no direito romano, quer no direito grego. Relativamente ao direito romano, somente no último século da República é que “o magistério penal se edifica como verdadeira e própria função pública, isto é, não somente como um direito mas como um dever do Estado” (Rodrigues, 1999: 36). Por outro lado, diversos autores vêem traços de identidade do Ministério Público em cinco das instituições do direito romano: os *censores*, vigilantes gerais da moralidade romana; os *defensores das cidades*, criados para denunciar ao imperador a conduta dos funcionários; os *irenarcas*, oficiais de polícia; os *presidentes das questões perpétuas*; e os *procuradores dos césares*, instituídos pelo imperador para

⁷¹ Este capítulo é tributário da acção de Paula Fernando, a quem agradecemos o apoio concedido na concepção de diversos pontos.

gerir os bens dominicais. Porém, quando analisadas uma a uma, segundo Cunha Rodrigues (1999), nenhuma evidencia uma instituição que reúna as características que hoje definem o Ministério Público, mas todas elas têm desta instituição algum sinal. Senão vejamos: os *censores* e os *defensores das cidades* assemelham-se, em determinados aspectos, à parte promotora; os *irenarcas* bem que poderiam ser os antecessores da Polícia Judiciária; os *presidentes das questões* têm poderes muito semelhantes aos que o Ministério Público exerce em matéria de inquérito; por fim, os procuradores dos cézares correspondem às funções do Ministério Público como advogado dos interesses privados do Estado.

Apesar destas semelhanças, alguns autores advogam que não se deverá pensar que as origens do Ministério Público se devem situar nas instituições de direito romano. Apesar de algumas das funções que hoje reconhecemos ao Ministério Público já existirem na Grécia, em Roma e no começo da Idade Média, a verdade é que se tratavam de funções atribuídas a pessoas que não representavam uma estrutura nem usufruíam de um estatuto semelhante ao que hoje caracteriza o Ministério Público (Rodrigues, idem: 41). Flores Prada (1999), no que respeita às origens do Ministério Público na Península Ibérica, e socorrendo-se de Gimeno, Casavola e Ruiz Gutiérrez, aponta, por exemplo, para os *advocatus fisci* com uma função semelhante à que Cunha Rodrigues descreve como procuradores dos Césares.

1.1. O CONTEXTO HISTÓRICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL

As origens mais remotas do Ministério Público em Portugal têm sido pouco discutidas. Existe uma certa unanimidade em afirmar que foi a organização francesa que inspirou as reformas que muitos países introduziram nesta magistratura a partir do final do século XVIII. Porém, o Ministério Público aparece de uma forma já desenvolvida, em França, no séc. XV, com a “necessidade de instituir, junto dos tribunais, advogados e procuradores que mantivessem a autoridade da coroa que, nessa época, simbolizava a autoridade da lei e o interesse da nação contra as prerrogativas dos grandes vassalos e as pretensões do foro eclesiástico” (Rodrigues, 1999: 42)⁷². Mais tarde, foi acrescentada às

⁷² Jean-Marie Carbasse aponta para o final do Século XIII as origens remotas do Ministério Público francês (*Parquet*), ainda que não detivessem as características que viria, de facto, a adquirir já no Século XV. Neste período, os ‘*officialités*’, ligados às jurisdições eclesiásticas, e os ‘*procureurs du roi*’, ainda

suas funções a acusação penal dos criminosos. Em 1789 acontece uma reforma no sentido de converter o Ministério Público em órgão judiciário, retirando-lhe natureza política e atribuindo-lhe as funções dominiais. Mas é somente em 1810 que o Ministério Público vê definidas, de forma expressa, as suas funções de representação do poder executivo junto da autoridade judiciária.

O aparecimento do Ministério Público em Portugal, como organização estável e permanente, remonta ao século XIV (Chaves e Castro, 1910). Apesar de aparecerem referências aos procuradores e advogados do rei, aquando da fundação da monarquia, não se tratavam de cargos permanentes, e sim de nomeações para casos específicos. Somente no tempo de Afonso III surge o cargo de procurador do rei com características de permanência. Contudo, a organização do Ministério Público, em termos definitivos, acabará apenas por acontecer em 1832, através do Decreto n.º 24, de 16 de Maio. Este diploma “é um marco fundamental na história do Ministério Público e deve-se a Mouzinho da Silveira, então Ministro e Secretário de Estado da Repartição dos Negócios da Justiça” (Rodrigues, 1999: 49)

A estruturação institucional do Ministério Público feita no século XIX apresenta alguns traços que perduraram no tempo, nomeadamente a hierarquização dos magistrados. Em 1835 é publicado um decreto-lei onde se estabelece um conjunto de normas de procedimento “em que se inclui o dever da unidade” (*idem*: 50). Com a Novíssima Reforma Judiciária, em Maio de 1841, afirma-se a responsabilidade dos magistrados e as atribuições do Ministério Público referentes à promoção da legalidade pela defesa da independência dos tribunais, pelo exercício da acção penal, pela fiscalização dos funcionários da justiça e pelo exercício de funções consultivas. Deste modo, na intervenção do Ministério Público, encontram-se abrangidos: os conflitos de jurisdição e competência; a reforma de autos; a justificação de heranças ultramarinas; as habilitações e justificações para a sucessão de bens da coroa; as mercês em recompensa de serviços feitos ao Estado; as expropriações; a confirmação de sentenças estrangeiras; as custas; as acções sobre o Estado de pessoas e as tutelas. Compete, ainda, ao Ministério Público intervir relativamente a pessoas a que o Estado deva protecção e o exercício de funções de vigilância relativamente a estabelecimentos prisionais.

como meros representantes do Rei, são os que mais se assemelham ao que viria a dar origem, no Século XIV, aos primórdios do *Parquet* (2000: 11).

1.2. O SÉCULO XX E OS ESTATUTOS JUDICIÁRIOS

Decorria o ano de 1901 quando uma reorganização profunda foi feita no Ministério Público. Entre as inovações mais importante destacam-se o estabelecimento, para os magistrados, de casos taxativos de demissão e suspensão e a garantia de não serem suspensos ou demitidos sem audiência prévia do visado e do Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público. Ao mesmo tempo, adoptaram-se regras de classificação dos magistrados e mecanismos de acesso semelhantes aos já existentes para a magistratura judicial.

Desde esta data até 1927 pouca legislação reguladora do Ministério Pública foi publicada, continuando a organização judiciária a regular-se pela Novíssima Reforma Judiciária. Somente em 1927, com a publicação dos estatutos judiciários, se estabilizam as atribuições do Ministério Público, principalmente em matéria consultiva, sendo criado o Conselho Superior do Ministério Público. Atente-se, por exemplo, às palavras de Cunha Rodrigues sobre esta matéria: “[Esta reforma] representa a primeira iniciativa codificadora deste século relativamente a todo o sistema judicial. Agrupou no mesmo texto as matérias relativas à organização judicial do território, ao estatuto das secretarias e estatuto do pessoal, ao mandato judicial, incluindo a organização da Ordem dos Advogados, ao estatuto dos solicitadores e à assistência judiciária. Trata-se de um verdadeiro código judiciário, a cujo modelo obedeceram os Estatutos posteriores” (1999: 61-62).

Podemos então afirmar que o primeiro Estatuto Judiciário desenvolve e aperfeiçoa disposições referentes ao Ministério Público, salientando já um conjunto de garantias para os magistrados, principalmente na relação com a magistratura judicial, para a definição dos princípios de independência, responsabilidade e inamovibilidade. Aparece definido o Ministério Público como “representante do Estado e da sociedade fiscal do cumprimento da lei”. Por outro lado, estabelece que o Procurador-Geral da República continua a prestar declarações ou compromisso de honra perante o Ministro da Justiça, mas toma posse perante o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

Apesar das constantes alterações a este estatuto, somente em 1944, com o Decreto-Lei n.º 33.547, de 23 de Fevereiro, se introduzem algumas inovações relativamente ao Ministério Público. No preâmbulo do referido decreto-lei, da autoria do Ministro da Justiça Vaz Serra, há desde logo a preocupação de precisar o âmbito de

intervenção processual do Ministério Público, estabelecendo-se que, no caso da representação de incapazes, pode sobrepor-se à do próprio representante legal e impondo-se genericamente a intervenção, sempre que no processo estiver em causa um interesse público, de harmonia, segundo o referido preâmbulo, “com a tendência moderna de não deixar desenvolver-se, pela simples jogo dos interesses privados neles envolvidos, os litígios de que um interesse público está ao mesmo tempo dependente”.

Apesar destas alterações e definições de estatuto, segundo Cunha Rodrigues (1999: 67) ainda não foi com esta reforma que se resolveu a questão da separação nítida que deve existir entre as magistraturas judicial e do Ministério Público. É em 1962, com o Decreto-Lei n.º 44.278, de 14 de Abril, e as suas consequentes alterações, que o Ministério Público vê as suas atribuições serem consideravelmente ampliadas, especialmente em matéria consultiva. Mantém-se a estrutura hierarquizada, na estrita dependência do Ministro da Justiça. Embora esta hierarquia piramidal aprofundasse a subordinação funcional e política, a nível do exercício dos poderes disciplinar e directivo havia uma intermediação do Conselho Superior do Ministério Público (Dias, 2004: 46; Rodrigues, 1995: 16). A nomeação para os cargos superiores do Ministério Público estava, em regra, associada a uma subordinação manifesta ao regime político do Estado Novo (Costa, 1998: 179; Cluny, 1992: 134). A magistratura do Ministério Público, por outro lado, mantinha-se como vestibular da magistratura judicial, situação que apenas terminou com a aprovação da Constituição da República de 1976.

1.3. DA REVOLUÇÃO DE 1974 À CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA DE 1976

No período imediatamente anterior ao 25 de Abril de 1974 as polémicas começavam a sentir-se na área da justiça, à imagem do que acontecia noutros sectores da sociedade portuguesa. Vários acontecimentos contribuíram para o “vir ao de cima” do descontentamento que circulava pelos meios judiciais, desde artigos publicados nos jornais pelo magistrado Francisco Velozo e pelo advogado Magalhães Godinho, a intervenções no Instituto de Conferências da Ordem dos Advogados, dinamizadas por Palma Carlos, Artur Santos Silva e Salgado Zenha, até a estudos e colóquios, como o efectuado em 1972, em Braga, sendo tais sinais cada vez mais sintomáticos de uma vontade de mudança (Rodrigues, 1999: 70). O projecto de Francisco Sá Carneiro para reformular a justiça, extinguindo os Tribunais Plenários e garantindo a independência e

o auto-governo da magistratura, sintetizava uma das posições contestatárias ao *status quo* vigente (Miranda, 1999: 9-10). A outra posição, mais próxima à magistratura judicial, visava apenas a garantia das especificidades das suas funções, nomeadamente em relação aos quadros, ao acesso à carreira e às remunerações.

As primeiras mudanças ocorreram, contudo, no contexto da revolução de 25 de Abril de 1974. A deposição do Governo de Marcello Caetano pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) originou a adopção de políticas de justiça que iam de encontro às expectativas democráticas da população. As primeiras medidas adoptadas pelo MFA inspiraram-se nos princípios defendidos no Congresso da Oposição Democrática (1973) e nas posições assumidas pela ala liberal do Governo nos últimos anos do Estado Novo. Deste modo, os primeiros governos provisórios, liderados na pasta da Justiça por Salgado Zenha, procuraram rapidamente implementar as medidas necessárias à desafecção do poder judicial da tutela dos poderes executivo e legislativo, como, por exemplo, a alteração da composição do Conselho Superior Judiciário, a abertura das magistraturas às mulheres ou a extinção dos tribunais plenários. Neste contexto, o sindicalismo judiciário começou a “ferver”, destacando-se, neste campo, o aparecimento e actuação do Sindicato dos Delegados do Procurador da República.

Com Salgado Zenha como Ministro da Justiça foi criado um conjunto de comissões de reforma judiciária que ajudaram a lançar o debate sobre o futuro do sistema judicial português, inventariando os problemas e propondo novos caminhos. Numa época de “efervescência” ideológica, os debates rapidamente resvalavam para soluções pouco razoáveis e, essencialmente, pouco práticas. Na opinião de Cunha Rodrigues, os projectos apresentados pelos vários partidos políticos apresentavam soluções distintas: “(...) os do Partido Socialista e do Partido Comunista são tendencialmente neutros e generalistas, os do Partido Popular Democrático e do MDP-CDE evidenciam um considerável e inovador conjunto de sugestões, o do Centro Democrático Social é tradicionalista, limitando-se a introduzir ao sistema anterior os ingredientes indispensáveis à sua democratização” (1999: 71-72).

O poder judicial saído deste período, e actualmente em vigor, incorpora princípios que a história tem demonstrado serem difíceis de conciliar: a par de uma independência jurisdicional e funcional relativamente aos outros poderes do Estado (executivo e legislativo), configura os titulares dos órgãos de soberania numa organização bicéfala: magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público. Como

órgãos de gestão e de disciplina das magistraturas temos, pelo lado do Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público e, pelo dos juizes, o Conselho Superior da Magistratura.

Após a revolução de 25 de Abril de 1974 e a instauração do regime democrático, partiu-se para uma organização judiciária na qual a capacidade de interferência por parte do poder político diminuiu consideravelmente, de tal forma que as sucessivas revisões da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, do Estatuto do Ministério Público e do Estatuto dos Magistrados Judiciais erradicaram os poderes interventivos e directivos do Ministério da Justiça que ainda persistiam do regime anterior.

2. A ARQUITECTURA LEGAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA PORTUGUESA

A Constituição da República do novo regime democrático só foi aprovada quase dois anos após o 25 de Abril de 1974, a 2 de Abril de 1976, pela então Assembleia Constituinte. Deste modo, foi após a publicação da Constituição de 1976, que consagrou os tribunais como órgãos de soberania no artigo 113.º (actual artigo 110.º, após a revisão de 1997), que se estipulou a independência do seu funcionamento como um dos princípios básicos do sistema judicial português (Marques, 1999: 413) e se passaram a definir as suas competências. De seguida, aprovaram-se, sucessivamente, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Seguiu-se a lei relativa à instituição do Centro de Estudos Judiciários como pólo de recrutamento e formação de magistrados, abolindo o anterior sistema de nomeação⁷³. O Estatuto que veio enquadrar os Tribunais Administrativos e Fiscais só foi publicado em 1984 pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril (Dias, 2004: 49 e ss.).

Enquanto, anteriormente a 1976, a referência ao Ministério Público aparecia para lhe conferir o estatuto de representante do Estado junto dos tribunais, a Constituição de 1976 veio atribuir um Capítulo do Título respeitante aos Tribunais⁷⁴.

⁷³ Sobre a criação e evolução do Centro de Estudos Judiciários e o seu papel na formação dos magistrados em Portugal, incluindo o estudo de direito comparado, ver Gomes e Pedrosa (2001) e Santos, Pedrosa e Branco (2006).

⁷⁴ Capítulo IV do Título VI referente aos Tribunais (art.ºs 224º, 225º e 226º).

Neste, a definição das funções, a hierarquização da magistratura e a garantia de inamovibilidade, bem como a atribuição conferida como órgão superior do Ministério Público à Procuradoria-Geral da República, têm um especial destaque. Assim o Ministério Público é definido constitucionalmente como uma das “componentes pessoais dos tribunais” (Canotilho e Moreira, 1985). Isto porque as demais definições, competências ou estrutura organizativa do Ministério Público são remetidas para as leis a aprovar pela Assembleia da República.

Em relação à Constituição da República, as alterações introduzidas nas revisões de 1982, 1989, 1992 e 1997 vieram conferir uma maior especificidade às funções e atribuições dos vários órgãos judiciais, além de atribuir relevância constitucional a determinadas características consideradas fundamentais⁷⁵. Por exemplo, foi apenas na revisão de 1992 que ficou estabelecido que o Ministério Público detém um estatuto próprio e uma autonomia funcional. Tal autonomia estava, no entanto, já consagrada na sua Lei Orgânica de 1978 (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho), e mantida nas seguintes (sendo reforçada pela Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto). A autonomia do Ministério Público vale face ao Governo e também face à magistratura judicial. Na sua primeira vertente ela significa que ele não depende hierarquicamente do Governo, o qual não lhe pode dirigir ordens ou instruções nem influir no respectivo governo e administração (Canotilho e Moreira, 1993: 80)⁷⁶.

Ao contrário do estipulado para os magistrados judiciais, e dado que as carreiras são paralelas mas separadas, não se inseriu então qualquer disposição referente aos magistrados do Ministério Público no texto constitucional, ficando estes integrados no Capítulo IV, referente ao Ministério Público, o qual apenas compreende duas normas (artigos 219.º e 220.º). Mesmo assim, verificou-se uma evolução face ao disposto na Constituição de 1976, na qual, embora houvesse três artigos consagrados ao Ministério Público, as suas competências eram menores, algo que veio a ser alterado com a revisão de 1992, até para se adaptar às novas competências decorrentes das revisões do Código Penal e do Código de Processo Penal, entre outras leis entretanto aprovadas. O modelo normativo do Ministério Público, no entendimento de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, assenta em três princípios: da autonomia; da hierarquia; e da responsabilidade,

⁷⁵ Não abordamos as revisões da Constituição da República, ocorridas em 2001, 2004 e 2005 por estas não terem tido qualquer interferência com os tribunais ou a sua organização.

⁷⁶ Sobre a questão da autonomia e, também, da hierarquia ver Cluny (1997: 88 e ss.).

sendo que “a responsabilidade e a hierarquia caracterizam o Ministério Público por contraposição aos juízes (irresponsabilidade e independência), enquanto que a inamovibilidade aproxima os estatutos do Ministério Público e dos juízes” (1993: 830 e ss.). Na opinião de António Cluny, com a revisão constitucional de 1989 o Ministério Público passou, inclusive, a ser concebido e definido como órgão de iniciativa do poder judicial (1995: 73).⁷⁷

Mas o reforço da independência da administração da justiça através do aperfeiçoamento da organização do Ministério Público não foi acompanhado de uma percepção realista das interfaces existentes entre organização judiciária e processo penal. No entanto, a Constituição limita-se, na definição do Estatuto do Ministério Público, a proclamar que este “goza de estatuto próprio (...), porém não o define explicitamente (Fernando, 2004), tendo ficado a ideia de que o Ministério Público corresponde a uma magistratura que estava na tradição secular do país e não tinha sido questionado. Por outro lado estabelece que “os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”, atribuindo ainda à Procuradoria-Geral da República a “nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar” (art. 220.º). Podemos afirmar, então, que o novo regime constitucional forneceu apenas uma directiva para a estruturação das duas magistraturas como carreiras separadas.

2.2. O ESTATUTO ORGÂNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: RETRATO E EVOLUÇÃO

O estudo da organização judiciária em Portugal, a partir de 1974, permite-nos identificar três períodos principais, onde se registaram as alterações legislativas mais significativas, referentes à arquitectura do sistema judicial. O primeiro foi de 1974 a 1984, ou seja, o período de transição e de consolidação do Estado de Direito, em que se procederam às reformas judiciárias necessárias à democratização do poder judicial e ao corte com o modelo vigente durante o Estado Novo. O segundo período, de 1985 a 1995, acompanha a década em que o Partido Social-democrata (PSD) foi o partido

⁷⁷A evolução do Ministério Público pode ser analisada com maior detalhe nos relatórios do Observatório Permanente da Justiça (Pedroso *et al.*, 2002; Santos *et al.*, 2006), referentes à discussão sobre a organização e geografia do sistema judicial, e no trabalho de João Paulo Dias (2004) sobre as magistraturas e a evolução da organização judiciária.

político maioritário. O terceiro período decorre de 1996 até à actualidade e atravessa três Governos diferentes.

É nestes três períodos que a principal lei referente à organização, competências e funções do Ministério Público é alterada, adaptando-se às exigências e desafios que se foram colocando e afirmando-se, de acordo com outras tendências internacionais, como um actor fundamental do poder judicial.

2.2.1. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1978: A CONSAGRAÇÃO LEGAL DA AUTONOMIA

O período que medeia a aprovação da Constituição da República e os primeiros anos da década de 1980 são cruciais para se compreender o desenho e a forma de implementação da arquitectura judicial, a qual se tem mantido, com algumas alterações mais ou menos importantes, até aos nossos dias. António Cluny (1992: 136) destaca quatro grandes mudanças operadas neste período: 1) a autonomia das magistraturas em relação ao poder político governamental; 2) a separação das carreiras, com o reconhecimento da autonomia do MP face à magistratura judicial e em relação ao Governo; 3) o acesso das mulheres à magistratura, introduzido logo a seguir ao 25 de Abril; 4) e a formação especializada de magistrados por via da criação do Centro de Estudos Judiciários. A estas mudanças, alguns entrevistados num trabalho anterior (Dias, 2004) juntam-lhe o facto de se ter verificado, verdadeiramente, uma maior democratização no acesso dos cidadãos à justiça.

É no final dos anos 1970 que são aprovadas a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Um pouco mais tarde surgiu a Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários, que permite profissionalizar o recrutamento e ensino dos magistrados em Portugal, operando um corte com o anterior sistema (Santos, Pedroso e Branco, 2006).

O período que vai de 1980 até 1984 já foi pouco fértil em alterações, ao contrário do que sucedeu de 1976 a 1980, reflectindo, por um lado, uma pretendida acalmia no sistema judicial, quer por parte dos actores políticos, quer pelos actores judiciais e, por outro, uma fase de necessária experimentação das reformas efectuadas, além da ocorrência de uma grave crise económico-social que centralizava a atenção dos sucessivos governos (Santos, 1990).

Ao proceder a uma análise da legislação aprovada neste primeiro período, detecta-se a preocupação política de operar um corte com o sistema vigente durante o Estado Novo (Dias, 2004). Contudo, tal corte manifestou-se, como referimos, sobretudo ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou irresponsabilidade – e não tanto quanto à renovação dos recursos humanos e dos recursos materiais. Se, no que concerne aos recursos humanos se verificou uma continuidade da maioria dos magistrados, ainda que com alguma entrada de novos quadros (em particular no MP), no que toca aos recursos materiais não houve quase nenhuma alteração, com a manutenção de um parque judiciário obsoleto para a época.

A última das grandes leis sobre a organização judiciária a ser publicada neste período foi, como referimos, a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho). Apesar de ser a última, e de estar em conformidade com as duas anteriores, constituiu-se como aquela que permitiu dar um toque de inovação e autenticidade ao sistema judicial português. Antes tinha sido aprovado o Decreto-Lei n.º 917/76, de 31 de Dezembro, que veio adaptar o Ministério Público à Constituição e apressar a remodelação da instituição, renovando o Conselho Superior do Ministério Público, lançando um serviço de inspecções e criando o cargo de Vice-Procurador-Geral da República (Rodrigues, 1999c: 75).

O modelo de Ministério público adoptado foi, inclusive, mais longe do que os existentes na maioria dos países que se incluem dentro do modelo da Europa do sul, como nos casos de França, Espanha ou Itália. Segundo alguns magistrados entrevistados (Dias, 2004), o modelo português do Ministério Público, largamente influenciado pelo ex-Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues e pela acção do então Ministro da Justiça Almeida Santos (ainda que na altura da aprovação desta lei o Ministro da Justiça fosse Santos Pais), procurou fazer uma síntese entre as concepções francesa e italiana no que concerne à organização hierárquica (francesa) e autonomia (italiana), ainda que o modelo seguido tenha também as suas origens na tradição do Ministério Público em Portugal, em especial antes do Estado Novo (Rodrigues, 1999a e 1999c). No entanto, logo após a sua aprovação, já no IV Governo Constitucional, liderado por Mota Pinto, o então Ministro da Justiça Eduardo Correia tentou voltar ao modelo anterior de controlo por parte do Executivo. Esta tentativa era secundada pelo então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, mas contou com a discordância do Presidente da República

Ramalho Eanes e a feroz oposição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (comunicado de Maio/Junho de 1979).

O facto de no art. 75.º (actual art. 80.º), relativo aos poderes do Ministro da Justiça, se manter a possibilidade de dar instruções, ainda que de ordem genérica, ao Procurador-Geral da República gerou interpretações distintas e tornou-se no meio que alguns governos procuraram utilizar para se imiscuir nas acções do Ministério Público. Este artigo era igualmente polémico por permitir que o Ministro da Justiça tomasse a iniciativa da acção disciplinar relativamente aos magistrados, além de poder requisitar relatórios e informações de serviço aos diversos agentes do Ministério Público. Outra das *nuances* desta lei referia-se ao então art. 71.º (actual 76.º), isto é, à obrigatoriedade de acatamento, por parte dos magistrados de grau inferior, das directivas, ordens e instruções provenientes dos superiores hierárquicos. O facto destas indicações não serem controladas e de os critérios não estarem bem explícitos gerava, e gerou até à última alteração desta lei, a possibilidade de ocorrerem abusos de autoridade e exercício de poderes discricionários. É de lembrar que o Procurador-Geral da República era, e mantém-se, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.

As especificidades mais importantes do modelo português do Ministério Público são a sua autonomia face ao poder executivo e o facto dos seus agentes (também eles magistrados) desfrutarem de direitos e deveres equivalentes aos dos juízes – inclusive a existência de um Conselho Superior específico do Ministério Público, que constitui uma outra inovação do nosso modelo. Veio mesmo a consagrar-se o princípio do paralelismo das magistraturas, que era uma das grandes reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público como forma de revalorizar a carreira. Outra das particularidades do nosso Ministério Público tem a ver com as competências que lhe foram atribuídas, e que rompem com o anterior modelo, como sejam 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, para além da defesa dos interesses do Estado. Se algumas destas tarefas já estavam consagradas em leis anteriores, o facto de se poderem exercer com autonomia confere-lhes uma importância bastante acrescida. A questão que se colocava, e que em parte ainda se mantém, era a de saber se o Ministério Público seria capaz de exercer tão vasto rol de competências, adoptando uma postura activa em vez da tradicional postura passiva, uma vez que esta lei estabelece que o Ministério

Público passe a ter capacidade de iniciativa, o que é diferente de exercê-la. Algumas das funções de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores, da família e dos menores, só viriam a ser incluídas na lei seguinte.

Embora este modelo desse um maior protagonismo ao Ministério Público, o facto é que a sua acção na área penal ficou ainda limitada devido à manutenção da figura do Juiz de Instrução Criminal com amplos poderes, algo que também só na seguinte revisão foi alterado, em consonância com as mexidas introduzidas no Código de Processo Penal de 1987 (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro). Tudo o resto foi elaborado um pouco à imagem do Estatuto dos Magistrados Judiciais, em particular nas questões referentes às incompatibilidades, deveres e direitos, bem como no acesso à carreira e devida progressão ou em relação à aposentação, cessação e suspensão de funções e acção disciplinar.

2.2.2. LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1986: A MATURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

O período de reformas pós-25 de Abril a que se assistiu entre 1985 e 1995 foi impulsionado, principalmente, pelos sucessivos governos do Partido Social-Democrata. Tendo o PSD sido eleito sem maioria em 1985, a sua queda em 1987, devido à aprovação de uma moção de censura, veio a traduzir-se numa maioria absoluta em 1987, a qual viriam a repetir em 1991, podendo, deste modo, proceder às reformas sem necessidade de negociações parlamentares. Já as revisões constitucionais de 1989 e de 1992 necessitaram de uma negociação com o Partido Socialista para atingirem os necessários 2/3 de votos parlamentares.

Em 1985, Mário Raposo foi empossado como Ministro, tendo como Secretário de Estado-Adjunto Garcia Marques. Entre as medidas preconizadas destaca-se a vontade de alterar o Código de Processo Penal e melhorar os necessários serviços complementares (Instituto de Medicina Legal, Polícia Judiciária, etc.), atribuindo ao Ministério Público maiores competências, em especial na fase de inquérito. Ainda em relação ao Ministério Público, o programa de Governo previu a retoma da proposta de alteração do estatuto do Ministério Público de acordo com a revisão do Código de Processo Penal e do Código Penal. Propunham, assim, reforçar os meios humanos e materiais de modo a dar melhores instrumentos para a aplicação da justiça. Facto

curioso foi o de as três leis (Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Estatuto dos Magistrados Judiciais e Lei Orgânica do Ministério Público) terem sido aprovadas durante a vigência de um Governo minoritário, sem garantias de apoio parlamentar. A nova maioria absoluta conquistada pelo PSD, em 1991, confirmou Laborinho Lúcio como Ministro da Justiça.

Entre a aprovação da primeira e da segunda lei não se detectaram quaisquer mudanças legislativas que pudessem alterar a estrutura, organização ou competências do Ministério Público. A aprovação da segunda Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro) ocorreu um ano após a publicação do Estatuto dos Magistrados Judiciais. O facto de ocorrer um ano após o Estatuto dos Magistrados Judiciais poderá ter tido, entre outras, as seguintes explicações: 1) a tentativa de elaborar uma Lei Orgânica do Ministério Público, em alguns aspectos, idêntica ao Estatuto dos Magistrados Judiciais; 2) a superação de alguns direitos e regalias em comparação com os juizes. No que respeita a esta segunda explicação, existem dois dados que nos ajudam a comprovar esta ideia. O primeiro deve-se ao facto de, alguns meses depois da aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, ter sido publicada a Lei n.º 24/85, de 9 de Agosto, que concedia aos magistrados do Ministério Público os mesmos direitos consagrados aos juizes no seu Estatuto. O segundo dado constata-se pelo teor do Decreto-Lei n.º 242/88, de 28 de Setembro, que atribui aos juizes jubilados os mesmos direitos que a Lei Orgânica do Ministério Público consagra aos magistrados reformados do Ministério Público. Cunha Rodrigues afirma, inclusive, que esta lei “(...) introduziu apenas modificações de pormenor, tendo tido por finalidade essencial aproximar aspectos dos estatutos da magistratura judicial e do Ministério Público. E, em 1990, a Lei n.º 2/90, de 20 Janeiro, alterou o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público, em paralelismo com o da magistratura judicial” (1999c: 75).

A estratégia seguida na concretização do princípio do paralelismo entre as magistraturas parece ser o de elevar constantemente a fasquia das regalias e direitos, ao mesmo tempo que os deveres, obrigações e responsabilidades se mantêm relativamente estáveis. Isto é, sempre que se aprova uma nova lei orgânica referente a uma magistratura procura-se puxar para cima o capítulo dos direitos e regalias, sabendo que esses mesmos direitos e regalias serão rapidamente estendidos à outra magistratura.

Em relação a esta lei, já o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público afirmava, na sua Informação Sindical n.º 45 de 1986, que ela mantinha, no essencial, a

lei anterior. Embora concordasse com algumas disposições inovadoras, o facto de se manterem muitas outras levou a que criticasse a pouca ambição desta Lei. Sucintamente, concordou o Sindicato com a consagração do papel do Ministério Público na defesa da independência dos tribunais, a possibilidade de criação do Vice-Procurador-Geral Distrital, a introdução da opção de renúncia à promoção ou a abolição do sexénio. Opôs-se, contudo, à não fixação do quadro de magistrados do Ministério Público, ao facto de ser o Procurador Geral da República a designar os Procuradores-Gerais-Adjuntos nos tribunais superiores, à distribuição da representatividade no Conselho Superior do Ministério Público, à não eliminação da obrigação do Ministério Público defender os interesses particulares do Estado e à não retirada dos poderes directivos do Ministro da Justiça, entre outros aspectos. No entanto, esta lei veio clarificar e aumentar as competências do Ministério Público, razão pela qual o Sindicato não se opôs, apesar de algumas críticas, à sua aprovação. Afinal, o Ministério Público conseguia consagrar uma velha aspiração, a de serem os detentores do exercício da acção penal; o que, juntamente com a aprovação do Código de Processo Penal, permitiu que passasse a ser responsável pela realização da instrução criminal (agora inquérito). Esta alteração substancial veio permitir uma revalorização da importância desta magistratura no seio do poder judicial. Esta lei veio a ser complementada com a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto), que veio a alterar a Lei Orgânica do Ministério Público nalguns aspectos importantes.

À competência exclusiva do exercício da acção penal acresce a introdução das competências no patrocínio dos direitos sociais (laborais e familiares) e do dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes. Embora a “tradição” da actuação do Ministério Público nas áreas sociais tenha raízes históricas, o seu exercício com maior autonomia e com um rol de competências alargadas veio a determinar uma acção mais preponderante.

A orgânica do Ministério Público pouco foi mexida com esta lei, com a excepção de uma melhor clarificação dos diferentes órgãos, incorporando o alargamento de competências verificado. Uma das poucas alterações verificadas nos órgãos do Ministério Público surge relativamente à composição do Conselho Superior do Ministério Público, posteriormente modificada também pela Lei 23/92, de 20 de Agosto. Outras medidas foram introduzidas: acaba-se com o sexénio (à imagem do que aconteceu com os juízes), que impedia que os magistrados estivessem mais de seis anos

no mesmo tribunal; e os poderes do Ministro da Justiça deixam de ser directivos e de vigilância para se tornarem mais genéricos e consultivos, terminando, por exemplo, com a possibilidade de tomar a iniciativa da acção disciplinar relativamente aos magistrados. Os poderes do Ministro da Justiça limitam-se, assim, à solicitação de informações e relatórios e à possibilidade de dar instruções de carácter específico nas acções cíveis em que o Estado seja parte interessada. A evolução do item referente aos vencimentos é, por sua vez, praticamente igual ao estipulado para os magistrados judiciais⁷⁸, assim como os itens relacionados com o direito a casa ou os direitos especiais, por serem reproduzidos quase na íntegra. A reprodução de disposições provenientes do Estatuto dos Magistrados Judiciais aplica-se também em relação às classificações dos magistrados⁷⁹.

Enquanto esta Lei Orgânica contemplou mais o aperfeiçoamento das competências do Ministério Público, face ao novo papel na área criminal, do que a reorganização dos seus órgãos, com a segunda revisão constitucional abriu-se a porta para a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto) que veio introduzir algumas importantes alterações, das quais destacamos: a cooperação do Ministério Público nas acções de prevenção criminal, deixando de ser o coordenador; a impossibilidade de fiscalizar administrativa e disciplinarmente os órgãos de polícia criminal; a alteração da composição do Conselho Superior do Ministério Público, aumentando a representatividade da Assembleia da República, com a designação de 5 dos seus 19 membros; e a eliminação dos poderes de instrução genérica do Ministro da Justiça.

A experiência autonómica do Ministério Público, a que alguns colocavam reservas de doutrina e outros de funcionamento, na opinião de Cunha Rodrigues (1999) revelou-se positiva e, com uma ou outra dificuldade de percurso, saldou-se pelo reforço da opinião comum sobre a independência da administração da justiça e por uma melhor articulação entre os vários subsistemas que operam na área judicial. Permitiu, sobretudo, que, em tempos de profunda densidade política e ideológica e de renhida disputa

⁷⁸ A matéria relacionada com os vencimentos foi clarificada e melhorada com a Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, que veio dizer que o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público é composto pela remuneração base e por suplementos. É nos suplementos que se podem verificar aumentos significativos, distinguindo-se do valor referente ao correspondente índice da função pública.

⁷⁹ Esta duplicação de legislação, sempre que se abordam direitos e regalias das duas magistraturas, poderá levar à questão da utilidade em haver um estatuto comum, que, por um lado, harmonize os deveres e direitos e, por outro, evite o “puxar para cima” sempre que um novo estatuto é aprovado.

partidária, a isenção do Ministério Público (magistratura tradicionalmente suspeita de compromisso com o poder político) não tivesse sido geralmente posta em causa.

2.2.3. ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1998: TEMPO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS

O período entre 1996 e 2006 corresponde ao terceiro e último período de aplicação de reformas na organização judiciária do pós-25 de Abril de 1974. Neste período foram igualmente aprovadas novas versões das três leis referentes à organização dos tribunais, dos juízes e do Ministério Público⁸⁰. A aprovação destas leis deu-se durante o Governo do Partido Socialista, nos anos de 1998 e 1999, tendo como Ministro da Justiça Vera Jardim. Nos anos subsequentes, mesmo com a subida ao poder do Partido Social-democrata (em aliança com o CDS - Partido Popular), entre 2003 e 2005, e o posterior regresso, com maioria absoluta, do Partido Socialista, desde 2005, não se registaram alterações nestas leis⁸¹. Privilegiou-se o “ataque” aos factores de congestionamento e morosidade dos tribunais, ainda que as reformas introduzidas tenham sentido carências financeiras para poderem produzir os devidos resultados, como foi o caso da reforma da acção executiva. Neste momento, assiste-se a um novo ímpeto reformista (reorganização do mapa judiciário, introdução de mecanismos alternativos de resolução de conflitos com maior vigor, novo incursão sobre a acção executiva, desmaterialização dos procedimentos, etc.), ainda que permaneça a dúvida de que, sem os meios adequados, estas reformas possam não atingir os seus objectivos.

Os últimos anos foram, igualmente, marcados por uma grande mediatização da justiça penal e, em particular, a acção do Ministério Público. Vários casos expuseram a sua capacidade de investigação, ficando, assim, sujeito ao escrutínio público e à mercê das críticas, positivas ou negativas, em função dos interesses em jogo. De facto, uma liderança contestada, na figura do Procurador-Geral da República José Souto Moura, a quem competia gerir mediaticamente estes processos, originou uma grande desestabilização na instituição. A sucessão de eventos registados nos últimos 5/6 anos provou que o período de maturação da intervenção do Ministério Público, que ocorreu

⁸⁰ O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) foi apenas alterado em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto, ainda que por vezes substancialmente.

⁸¹ Com a excepção da referente à alteração do período de férias judiciais, com implicações nalguns artigos relativos a esta matéria (Lei n.º 42/2005, de 29 de Agosto).

no período anterior, está agora sujeito a uma prestação de contas públicas cada vez mais exigente, pelas mais diversas razões. O recém-empossado Procurador-Geral da República, Pinto Monteiro, tem, deste modo, uma dupla tarefa: por um lado, garantir a estabilização da instituição, de modo a que possa funcionar sem os sobressaltos que registou nos últimos tempos; e, por outro, garantir as condições para uma mais eficiente e credível actuação, que será escrutinada, política e publicamente, em função dos resultados alcançados nas diversas frentes de actuação, com especial realce para a área penal.

Mas voltando ao Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto), constata-se que esta foi a primeira lei sobre a organização judiciária a ser aprovada neste período. Este Estatuto, há muito esperado, parece ter vindo a contento das reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, de tal modo que na Informação Sindical 131/98 se recusam as críticas de outros operadores judiciais, em especial dos juizes, no que toca ao reforço dos seus poderes, em desfavor dos juizes de instrução criminal. A Associação Sindical dos Juizes Portugueses opôs-se igualmente à atribuição de competências ao Ministério Público para realizar acções de prevenção criminal. Entendiam que estas competências são da competência do Governo, devendo o Ministério Público executar a política criminal e não defini-la. Deste modo, no seu Boletim n.º 3, de 1998, levantam-se grandes dúvidas sobre a constitucionalidade desta disposição, que acabou, no entanto, por ser aprovada.

A primeira diferença face às leis precedentes relaciona-se com a sua designação, deixando de ser uma lei orgânica para passar a ser um estatuto. Na opinião de Cunha Rodrigues “ (...) retomou-se o conceito de estatuto por arrastamento do Estatuto dos Magistrados Judiciais e por se considerar que ele materializa, de forma mais activa, as garantias e as prerrogativas dos magistrados” (1999c: 78).

Em relação às alterações introduzidas no sentido de dotar o MP de estruturas capazes de executar as suas competências e de adaptar o seu funcionamento aos novos códigos em vigor, podemos afirmar que as principais medidas adoptadas ao nível das estruturas dizem respeito à criação de novos órgãos de investigação criminal, nomeadamente o Departamento Central de Investigação e Acção Penal e os Departamentos de Investigação e Acção Penal distritais. Muitas das modificações verificadas vão mais no sentido de reorganizar o diploma, limando algumas disposições ao nível linguístico, do que propriamente alterar o conteúdo dos artigos ou reformular as

suas estruturas ou competências. Um magistrado do Ministério Público entrevistado, e referido em Dias (2004: 103), diz peremptoriamente que:

“No fundamental esta lei, contrariamente àquilo que as pessoas dizem, não veio alterar grande coisa relativamente à estrutura e ao fundamento. O que veio é reorganizar um pouco internamente, com a ideia de obter uma determinada eficácia. Essa reorganização interna, com a ideia da eficácia, passou também por uma nítida ideia de concentração de poder. Não me atrevo a dizer que era a ideia que estava por detrás, porque somos confrontados com a seguinte dificuldade: temos uma estrutura arcaica para a investigação criminal que é preciso fazer actualmente” (Ent. 6 – Magistrado do MP).

As primeiras grandes mudanças surgem, como já se referiu, ao nível das competências do Ministério Público. Para além da promoção e realização de acções de prevenção criminal, o Ministério Público passa a participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, devendo exercer as suas funções na área penal orientadas pelo princípio da legalidade (que se mantém como pedra chave da sua actuação criminal). Isto é, em 1998, com o Partido Socialista no Governo, reforçou-se o vínculo a este princípio, mas posteriormente, o mesmo partido iniciou uma discussão de modo a poder alterá-lo – complementando com o princípio da oportunidade – sem que os contornos de tal mudança fossem claros.

A organização do Ministério Público é então alterada. Surge um novo órgão de coordenação e de direcção da investigação da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade: o Departamento Central de Investigação e Acção Penal. A sua composição, além de magistrados do Ministério Público, contempla a coadjuvação das várias polícias com funções criminais, de modo a estabelecer uma melhor coordenação entre os vários órgãos envolvidos. Sobre a criação deste órgão, a Associação Sindical dos Juízes Portugueses manifestou-se (Boletim n.º 3 de 1998) no sentido de exigir a criação do correspondente Tribunal Central de Instrução Criminal, bem como os tribunais correspondentes aos Departamentos de Investigação e Acção Penal distritais (também consagrados nesta lei), o que veio a ser contemplado na Lei Orgânica de Funcionamento dos Tribunais Judiciais. A expansão destes órgãos implicou

também a existência de quadros graduados para o efeito, facto que originou um aumento das categorias superiores.

As funções das várias categorias dos magistrados do Ministério Público foram bastante clarificadas. A especificação das competências jurídicas e territoriais dos magistrados do Ministério Público é tanto mais importante quanto se trata de uma magistratura hierarquizada, exigindo-se uma grande transparência no exercício das suas funções, bem como uma correcta delimitação das fronteiras entre as diferentes categorias. Deste modo, os superiores hierárquicos são obrigados, quando solicitados, a emitir por escrito as ordens ou instruções referentes a determinados processos. No caso dos magistrados se recusarem a obedecer por qualquer razão, tal posição deve ser também efectuada por escrito, devidamente fundamentada.

No capítulo das classificações houve igualmente poucas alterações, o mesmo já não acontecendo ao nível dos movimentos, onde as mudanças foram muitas. Estas ocorreram essencialmente nas matérias respeitantes ao acesso às várias categorias e lugares dentro do Ministério Público, uma vez que com a criação de novos órgãos houve a necessidade de criar os respectivos lugares, como aconteceu com os Departamentos de Investigação e Acção Penal. Estipularam-se assim os critérios exigidos, bem como as competências mínimas, para o exercício de determinadas funções.

Analisando-se a legislação produzida sobre o Ministério Público, e tendo igualmente como pano de fundo a restante legislação produzida sobre a organização judiciária (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais e Estatuto dos Magistrados Judiciais) conseguiu detectar-se a preocupação política de cortar, ao longo do tempo, as ligações ao sistema vigente no Estado Novo. Contudo, o corte verificado manifestou-se mais ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou (ir) responsabilidade – do que em relação à renovação, quer dos recursos humanos, quer dos recursos materiais, para além da reestruturação da organização do sistema no seu todo. A evolução foi bastante lenta e, durante muito tempo, não acompanhou minimamente as necessidades e o crescimento da procura de tutela judicial. Como refere Pena dos Reis: “ (...) o aparelho de administração da justiça revelou uma capacidade de resposta muitas vezes insuficiente, tardia, burocratizada, deixando perceber a existência de sérias contradições e hesitações

nos órgãos de poder e na sociedade quanto à sua planificação e organização e ao seu papel” (1999: 79).

As reformas neste período, pode acrescentar-se, preocuparam-se mais em actualizar e adaptar legislativamente as instituições judiciais à própria evolução do Estado e do sistema democrático do que em mudar radicalmente a filosofia do sistema. Assim, privilegiou-se a melhoria do funcionamento do aparelho judiciário, em termos organizativos e tecnológicos, e em menor escala no crescimento dos recursos humanos, procurando modernizar o sistema judicial. Apesar disso, a crónica discrepância (crescente) entre procura e oferta judicial leva-nos a reflectir sobre a real prioridade que os sucessivos governos colocaram na sua resolução, verificando-se quase sistematicamente que o crescimento, real ou percentual, do orçamento da justiça é bastante inferior ao registado em outras áreas como a saúde, a educação ou a segurança social, para não mencionar as obras públicas.

A nova equipa do Ministério da Justiça, saída do Governo maioritário do Partido Socialista, tendo como Ministro da Justiça Alberto Costa, parece querer adoptar uma postura diferente. Nos seus propósitos, numa fase inicial está a implementação de várias medidas que, mexendo o mínimo a nível das leis orgânicas e estatutos, procuram melhorar os pontos identificados como ineficientes, aliás fundamentais para aperfeiçoar a administração da justiça. Contudo, a falta de investimento para poder efectuar algumas das reformas principais, como a implementação da reforma da acção executiva, da reestruturação do mapa judiciário ou da criação e alargamento dos meios alternativos/complementares de resolução de conflitos, limita sobremaneira o êxito de tais intentos.

O Pacto de Justiça, firmado em Setembro de 2006 entre os dois maiores partidos políticos (PS e PSD), trouxe a última grande novidade em termos de justiça, com o estabelecimento de um conjunto de entendimentos para a realização de reformas a vários níveis, desde a reforma dos códigos penal e de processo penal, à alteração do mapa judiciário, passando pela introdução da mediação penal, da alteração da acção executiva ou da modificação no sistema de acesso às magistraturas, entre outros aspectos. Este Pacto estabeleceu um calendário para a execução destas reformas e um

compromisso de votação favorável na generalidade e subscrição de projectos conjuntos na especialidade.⁸²

3. AS FUNÇÕES E OS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, que surgiu, pela primeira vez, com a epígrafe de Estatuto do Ministério Público (EMP), na sequência da revisão constitucional de 1997, introduziu uma nova definição de Ministério Público, segundo a qual “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” (art.º1.º, n.º 1). Cunha Rodrigues (1999a: 34) afirma que “a redacção evoluiu de uma definição para uma norma de competência. Tem agora a virtualidade de enunciar o tipo complexo de atribuições cometidas ao Ministério Público e, nessa medida, os traços da sua identidade”. De facto, uma das características essenciais do Ministério Público, em Portugal, prende-se com o seu poliformismo e o conjunto vasto, heterogéneo e transversal das suas atribuições e competências.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), as funções do Ministério Público poder-se-iam agrupar em quatro áreas: “representar o Estado, nomeadamente nos tribunais, nas causas em que ele seja parte, funcionando como uma espécie de Advogado do Estado; exercer a acção penal (...); defender a legalidade democrática, intervindo, entre outras coisas, no contencioso administrativo e fiscal e na fiscalização da constitucionalidade; defender os interesses de determinadas pessoas mais carenciadas de protecção, designadamente, verificados certos requisitos, os menores, os ausentes, os trabalhadores, etc.”⁸³.

⁸² O Pacto da Justiça surgiu numa altura sensível, relativa à nomeação do novo Procurador-Geral da República, após um apelo do Presidente da República para um concertação de posições para a definição do nome a propor. Em resultado desta negociação, foi nomeado, sem oposição, o Juiz Conselheiro Fernando Pinto Monteiro (tomou posse a 9 de Outubro de 2006).

⁸³ Os mesmos AA. defendem ainda que “o exercício simultâneo destas várias funções pode não ser isento de conflitos e incompatibilidades, pois nem sempre a defesa dos interesses privados do Estado pode ser harmonizável com, por exemplo, a defesa da legalidade democrática”.

Nos termos do EMP, ao Ministério Público compete, assim, representar o Estado⁸⁴, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta; participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade; exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social; assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos; defender a independência dos tribunais nas áreas das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis; promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade; dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades; prover e realizar acções de prevenção criminal; fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos; intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público; exercer funções consultivas; fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal; recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa; bem como exercer as demais funções conferidas por lei⁸⁵ (cf. art. 3.º).

Estas atribuições do Ministério Público estão, ainda, previstas e dispersas pelas leis de processo e em legislação avulsa⁸⁶. O Ministério Público pode intervir principal⁸⁷

⁸⁴ De interesse neste âmbito é saber se se trata verdadeiramente de um patrocínio judiciário ou de uma representação. Sérvulo Correia (2001), referindo-se à matéria administrativa, parece entender tratar-se aqui de um patrocínio judiciário. No mesmo sentido, parece entender também Cunha Rodrigues (1999a: 156), ao referir-se a esta actividade desenvolvida pelo Ministério Público como ao “exercício da advocacia do Estado”. Em sentido contrário, embora referindo-se à actuação do Ministério Público na jurisdição cível, Carlos Lopes do Rego (2000: 83), segundo o qual “trata-se de verdadeira representação orgânica da Administração Central perante os tribunais – e não de mero patrocínio judiciário exercido pelos agentes do Ministério Público”, o que importaria, na opinião do Autor, uma obrigatoriedade de representação, constituindo a intervenção de mandatário judicial, nos termos do art. 20.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, uma situação excepcionalíssima, carecedora de “preceito constante de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei credenciado por autorização legislativa, já que nos movemos em matéria – competência e atribuições do Ministério Público – situada no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República (art. 165.º, n.º 1, al. p) CRP)” (2000: 98)

⁸⁵ Como exemplo destas funções residuais previstas na lei, destaca-se a função de articulação entre os serviços de apoio à decisão e à execução da decisão e o Tribunal, no âmbito da legislação de menores.

⁸⁶ A título de exemplo, as funções de representação do Estado encontram-se previstas nos artss 20.º do Código de Processo Civil, 11.º, n.º 2, do Código do Processo dos Tribunais Administrativos e 6.º do Código de Processo do Trabalho; as de representação dos incapazes, incertos e ausentes em parte incerta nos arts. 15.º a 17.º do Código de Processo Civil; o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias nos arts. 7.º, al. a) e b), do Código de Processo do Trabalho e 85.º, al. d), da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais; a defesa de interesses colectivos e difusos no art. 26.º-A, do Código de Processo Civil.

ou acessoriamente, consoante represente, seja principal representante da parte ou lhe cumpra apenas uma função de zelar pelos interesses que lhe são atribuídos por lei.

Podemos, assim, concluir que a actuação do Ministério Público, além de transversal a todo o processo, assume funções diferenciadas, posicionando-se, no processo, ora como autor, ora como réu, ou, ainda, como *amicus curiae*.

3.2. A ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Segundo a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 113/VII, que deu origem à Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, a alteração do Estatuto do Ministério Público teve como preocupação a redefinição das competências dos vários magistrados e a criação de novos órgãos vocacionados para a resolução de problemas concretos, num esforço de organização interna, reconhecendo o poliformismo do Ministério Público, que exerce “competências nas áreas constitucional, cível, criminal, social, de menores, administrativa e tributária, ora agindo em funções típicas de magistrado, ora em representação de interesses sociais e colectivos, ora na função de advogado do Estado ou de defensor da legalidade, [o que] tem obrigado a considerável esforço de organização, formação e métodos de trabalho em contextos de elevado volume processual e de graves carências de apoio”.

⁸⁷ A intervenção do Ministério Público é principal quando, nos termos do art. 5.º do EMP, representa o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais (nestes dois últimos casos, desde que não seja constituído mandatário próprio), incapazes, incertos ou ausentes em parte incerta (desde que os representantes legais não se oponham a tal intervenção formalmente no processo); exerce o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias; representa interesses colectivos ou difusos; nos inventários exigidos por lei; nos demais casos em que a lei lhe atribua competência para intervir nessa qualidade.

QUADRO 1: ESTRUTURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO



FONTE: [HTTP://WWW.PGR.PT/](http://www.pgr.pt/)

Assim, actualmente, o Estatuto do Ministério Público define como órgãos a Procuradoria-Geral da República, as Procuradorias-Gerais Distritais e as Procuradorias da República (cf. art. 7.º), e, como agentes do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, os Procuradores-Gerais-Adjuntos, os procuradores da República e os Procuradores-Adjuntos (cf. art. 8.º, n.º 1)⁸⁸.

A Procuradoria-Geral da República, que é o órgão superior do Ministério Público, compreende o Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do

⁸⁸ Os agentes do Ministério Público podem, ainda, ser coadjuvados por assessores (cf. art. 8.º, n.º 2). A instituição da assessoria e a definição das suas competências foi instituída pela Lei n.º 2/98, de 8 de Janeiro, nos termos da qual “o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais de Relação dispõem de assessores que coadjuvam os magistrados judiciais e os magistrados do Ministério Público”, prevendo-se a possibilidade de existência de assessores nos tribunais de 1.ª instância “quando a complexidade e o volume de serviço o justificarem” (cf. art. 1.º). Aos assessores compete “proferir despachos de mero expediente; preparar a agenda dos serviços a efectuar; elaborar projectos de peças processuais; proceder à pesquisa da legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação das decisões e das promoções nos processos; sumariar as decisões e as promoções, a legislação, a jurisprudência e a doutrina de maior interesse científico e integrá-las em ficheiros ou em base de dados; e colaborar na organização e actualização da biblioteca do tribunal (cf. art. 2.º, n.º 1).

Ministério Público⁸⁹, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos e os serviços de apoio técnico e administrativo⁹⁰.

O Procurador-Geral da República, que preside à Procuradoria-Geral da República, é apoiado por um Gabinete, composto pelo chefe de Gabinete, seis assessores e dois secretários pessoais⁹¹, e é coadjuvado e substituído pelo Vice-Procurador da República, nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Nos tribunais superiores (Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo e Tribunal de Contas), o Procurador-Geral da República é ainda coadjuvado e substituído por Procuradores-Gerais-Adjuntos, cabendo ao Procurador-Geral designar, bienalmente, o coordenador da actividade do Ministério Público em cada um daqueles tribunais (cf. art. 13.º EMP).

Uma das atribuições da Procuradoria-Geral da República prende-se com o exercício de funções consultivas. Essas funções são exercidas através do Conselho Consultivo, que é composto pelo Procurador-Geral da República e por Procuradores-Gerais-Adjuntos⁹².

Também os auditores jurídicos, categoria exercida por procurador-geral adjunto junto da Assembleia da República, de cada Ministério e dos Ministérios da República para as Regiões Autónomas, exercem funções de consulta e apoio jurídicos junto das entidades nos quais funcionem⁹³.

De entre os novos departamentos criados pelo no Estatuto, destacam-se os departamentos de contencioso do Estado, o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) e os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAP). Com a Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, ficaram na dependência da Procuradoria-Geral da

⁸⁹ O Conselho Superior do Ministério Público, dada a sua importância, será analisado num ponto autónomo, que introduziremos a seguir.

⁹⁰ A orgânica dos serviços da Procuradoria-Geral da República está estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de Agosto (que revogou o anterior Decreto Regulamentar n.º 64/87, de 23 de Dezembro). Segundo o preâmbulo daquele diploma, a reorganização dos serviços da PGR teve como critérios a “racionalidade, eficácia e mínimo custo”.

⁹¹ Cf. art. 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de Agosto (orgânica dos serviços da PGR).

⁹² Ao Conselho Consultivo compete, entre outras funções, emitir parecer restrito a matéria de legalidade nos casos de consulta previstos na lei ou a solicitação do Presidente da Assembleia da República ou do Governo; pronunciar-se, a pedido do Governo, acerca da formulação e conteúdo jurídico de projectos de diplomas legislativos; pronunciar-se sobre a legalidade dos contratos em que o Estado seja interessado, quando o seu parecer for exigido por lei ou solicitado pelo Governo; e informar o Governo, por intermédio do Ministro da Justiça, acerca de quaisquer obscuridades, deficiências ou contradições dos textos legais e propor as devidas alterações (cf. art. 37.º do EMP) e é, actualmente, composto pelo Procurador-Geral da República e oito vogais.

⁹³ Cf. art. 44.º e 4.º do EMP.

República, para além do Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP), o Gabinete de Documentação e de Direito Comparado (GDDC)⁹⁴, o Núcleo de Assessoria Técnica (NAT)⁹⁵ e os Departamentos de Contencioso do Estado.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a Proposta de Lei que deu origem à Lei n.º 60/98, o legislador considerou que “a emergência de novos fenómenos de criminalidade associada e induzida pelo consumo de estupefacientes, a mobilidade e estruturação dos grupos e sub-culturas delinquentes, a sofisticação das novas formas de acção e organização da criminalidade de colarinho branco tornaram patentes as insuficiências e fragilidades do sistema” e que se tornou “manifesto que um órgão fechado em si mesmo, sem valências de especialização, modelado segundo critérios rígidos de competência territorial na base da comarca, sem ligação à prevenção e à investigação policial e às suas formas de organização territorial e material não poderia dar resposta suficiente às novas solicitações”. Assim, foram criados o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP), que se destina à coordenação e direcção da investigação e da prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade⁹⁶, e os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAP)⁹⁷, que se podem estruturar por secções “em função da natureza e frequência dos crimes” (cf. art. 72.º, n.º 1)⁹⁸.

⁹⁴ Ao GDDC compete, entre várias competências, prestar assessoria jurídica, recolher, tratar e difundir informação jurídica (cf. art. 48.º, n.º 1, do EMP).

⁹⁵ O NAT foi criado pela Lei n.º 1/97, de 16 de Janeiro, destinando-se a “assegurar a assessoria e consultadoria técnica ao Ministério Público em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários” (cf. art. 1.º, n.º 2).

⁹⁶ Cf. art. 46.º do EMP. O DCIAP é constituído por um procurador-geral adjunto, que o dirige, e por procuradores da República e compete-lhe coordenar a direcção da investigação dos seguintes crimes: crimes contra a paz e a humanidade; organização terrorista e terrorismo; crimes contra a segurança do Estado, com excepção dos crimes eleitorais; tráfico de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e precursores, salvo tratando-se de situações de distribuição directa ao consumidor, e associação criminosa para o tráfico; branqueamento de capitais; corrupção, peculato e participação económica em negócio; insolvência dolosa; administração danosa em unidade económica do sector público; fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática; e infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional.” (cf. art. 47.º, n.º 3, al. b), do EMP).

⁹⁷ O EMP criou um DIAP em sede de cada distrito judicial, prevendo-se a possibilidade de criação, através de portaria do Ministério da Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público, de DIAP em comarcas de elevado volume processual, ou seja, em comarcas que “registem entradas superiores a 5.000 inquéritos anualmente e em, pelo menos, três dos últimos cinco anos judiciais” (cf. art. 71.º). Actualmente existem, em Portugal, 4 DIAP, instalados pela Portaria n.º 754/99, de 27 de Agosto.

⁹⁸ Aos DIAP nas sedes de cada distrito judicial compete dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca, relativamente aos crimes enunciados para o DCIAP (cf. art. 73.º).

Os departamentos de contencioso do Estado⁹⁹, também criados pela Lei n.º 60/98, com competência em matéria cível e/ou administrativa, cujo objectivo se prendia com a prevenção “[d]os possíveis riscos de conflito de deveres ou de interesses e de conferir agilidade à representação do Estado pelo Ministério Público, na defesa dos seus interesses privados, quer nas relações com a Administração, quer no que se refere à sua intervenção junto dos tribunais”, nunca foram efectivamente instalados, continuando a ser letra morta da lei.

Às procuradorias-gerais distritais, que existem na sede de cada distrito judicial, compete, entre outras funções, a direcção, coordenação e fiscalização da actividade do Ministério Público no distrito judicial, emitindo ordens e instruções às quais os magistrados do Ministério Público devem obediência no exercício das suas funções, bem como a coordenação da actividade dos órgãos de polícia criminal e a fiscalização da sua actividade processual (cf. art. 56.º do EMP).

Por último, às procuradorias da República, existentes na comarca sede de cada círculo judicial, compete a direcção, coordenação e fiscalização da actividade do Ministério Público na área da respectiva circunscrição territorial (cf. art. 61.º do EMP).

3.3. O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A estrutura do Ministério Público inclui o Conselho Superior do Ministério Público¹⁰⁰. Enquanto o Conselho Superior da Magistratura, para os juízes, é um verdadeiro órgão de governo da magistratura judicial (autoregulação), o governo do Ministério Público reparte-se entre o Procurador-Geral da República e o Conselho

⁹⁹ Nos termos do art. 53.º do EMP, a estes departamentos compete a representação do Estado em juízo, na defesa dos seus interesses patrimoniais e a preparação, examine e acompanhamento de formas de composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado. Em matéria administrativa, esta competência do Ministério Público sofreu algumas alterações, em 2004, com a reforma do contencioso administrativo. Apesar de a lei de processo vir, com aquela reforma, pela primeira vez, prever expressamente a representação do Estado pelo Ministério Público, aquela lei restringe a representação aos processos que tenham por objecto relações contratuais e de responsabilidade, prevendo, ainda, por outro lado, que “as pessoas colectivas de direito público ou os ministérios podem ser representados em juízo por licenciado em Direito com funções de apoio jurídico, expressamente designado para o efeito” (art. 11.º, n.º 2, do CPTA), pelo “auditor jurídico ou o responsável máximo pelos serviços jurídicos da pessoa colectiva ou do ministério” (n.º 3).

¹⁰⁰ Temos igualmente, em Portugal, na estrutura judiciária, o Conselho Superior da Magistratura (para os juízes), o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (para os magistrados judiciais nestes tribunais) e o Conselho de Oficiais de Justiça. Para mais informações sobre os diferentes conselhos e sobre o seu desempenho, ver o trabalho de João Paulo Dias (2001).

Superior do Ministério Público, tendo o primeiro primazia sobre o segundo. Isto deve-se, segundo Cunha Rodrigues, ao facto de que “ (...) sendo o Ministério Público uma magistratura predominantemente monocrática, isto é, funcionando normalmente por intermédio de órgãos ou agentes unipessoais, concentra-se na posição do Procurador-Geral da República a representação do Ministério Público e as atribuições que, pertencendo à Procuradoria-Geral da República, não se encontram confiadas a outros órgãos” (in Cluny, 1994: 48-49). Acrescenta, ainda, que a hierarquia existente nesta magistratura “ (...) corresponde também a necessidades impostas pela natureza das funções e por um objectivo de democratização da administração da justiça” (in Cluny, 1994: 49), regendo-se por estritos critérios legais. Cunha Rodrigues considera, deste modo, que “ (...) a tradição portuguesa foi sempre de um Ministério Público indivisível e policêntrico” (1999a: 357), tratando-se, assim, de “ (...) um modelo com raízes muito antigas, cuja evolução se realizou principalmente segundo as exigências da justiça e da administração do país” (1999c: 92). Por conseguinte, a “ (...) organização hierárquica do Ministério Público poderá representar-se por um eixo em que, de um lado, estão os poderes directivos e, do outro, os poderes de gestão e disciplinares. Os poderes directivos, correspondendo *lato sensu* a intervenções de carácter técnico e processual, encontram-se distribuídos por escalões e funcionam segundo uma estrutura monocrática cujo vértice é o Procurador-Geral da República, não distinguindo a lei entre poderes directivos genéricos e específicos nem entre instruções ou ordens de natureza preventiva e *a posteriori*. Os poderes de gestão e disciplina competem a um órgão colegial – o Conselho Superior do Ministério Público” (1999a: 305-306).

O âmbito de actuação do Conselho Superior do Ministério Público, perante esta estrutura organizativa, está limitado pelas próprias competências do Procurador-Geral da República, numa espécie de prolongamento ou de delegação de atribuições. Destas atribuições, decorre que, ainda por razões que se prendem com a natureza do cargo, o Procurador-Geral da República não está sujeito à autoridade do Conselho, algo que se depreende deste extracto importado da página da Internet da Procuradoria-Geral da República e que confirma o carácter monocrático do Ministério Público: “as funções que não se ligam directamente ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional são exercidas pelo Conselho de forma opinativa, remetendo-se para o Procurador-Geral da República os poderes de decisão” (Site da Procuradoria-Geral da República – www.pgr.pt).

A actual composição deste órgão, após uma sucessão de mudanças ao longo dos últimos 30 anos, apresenta actualmente três características: 1) a predominância de magistrados do Ministério Público, face aos membros *laicos*¹⁰¹; 2) uma forte representação de membros do Ministério Público a exercer o cargo por inerência, nomeadamente os quatro procuradores-gerais distritais; 3) uma baixa representatividade de membros *laicos* representando os órgãos políticos.

Deste modo, e apesar da presença de membros *laicos*, verificamos a existência de uma predominância de membros do Ministério Público e uma forte presença das hierarquias da Procuradoria-Geral da República, podendo traduzir-se numa menor pluralidade de opiniões e numa diminuição da operacionalidade, funcionando num verdadeiro regime de autogoverno. A actual composição de 19 membros é a seguinte: Procurador-Geral da República; quatro procuradores-gerais distritais¹⁰²; um Procurador-Geral-Adjunto, dois procuradores e quatro Procuradores-Adjuntos, eleitos entre os seus pares; cinco juristas designados pela Assembleia da República; e dois juristas designados pelo Ministro da Justiça.

O funcionamento deste órgão divide-se por duas secções: o Plenário e a Secção Disciplinar (este de composição mais reduzida, para abordar apenas questões de natureza disciplinar, quando justificado). As reuniões ordinárias são de periodicidade bimensal, podendo ser extraordinárias sempre que convocadas pelo Procurador-Geral da República ou por um mínimo de sete membros. O serviço de inspecções funciona com magistrados recrutados entre procuradores-gerais adjuntos ou procuradores da República, com mais de 15 anos serviço e com a última classificação de *Muito Bom*.

Os membros do Conselho Superior do Ministério Público têm um mandato de três anos, podendo ser reeleitos uma vez. Os vogais eleitos ou nomeados não magistrados ficam com o direito a auferir um vencimento correspondente ao cargo de origem, se público, ou ao de Director-Geral, caso optem por ficar a tempo inteiro.

As competências do Conselho Superior do Ministério Público são as seguintes, segundo o Estatuto do Ministério Público:

¹⁰¹ Laico refere-se ao facto de não serem magistrados. Normalmente, são juristas ou professores de direito, com ou sem proximidade a partidos políticos.

¹⁰² A organização judiciária do território nacional está dividida em quatro distritos judiciais, havendo, por cada um, um Procurador-Geral Distrital que é o seu responsável máximo.

a) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer acção disciplinar, com excepção do Procurador-Geral da República;

b) aprovar o regulamento eleitoral do Conselho, aprovar o regulamento interno da Procuradoria-Geral da República e proposta de orçamento;

c) deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros;

d) propor directrizes ao Procurador-Geral da República;

e) propor providências legislativas ao Ministério da Justiça, por meio do Procurador-Geral da República;

f) conhecer das reclamações previstas na lei;

g) propor o plano anual de inspecções e sugerir inspecções, sindicâncias e inquéritos.

Ao contrário do que sucede para os juízes, onde o Conselho Superior de Magistratura é um verdadeiro órgão de gestão da profissão, o Conselho Superior do Ministério Público está bastante limitado na sua capacidade de intervenção e gestão, devido à acção, por um lado, dos poderes detidos pelo Procurador-Geral da República, e, por outro, pela sua composição limitar, como sucede com os juízes, uma maior independência das estruturas hierárquicas. Acresce, ainda, a estes factores a grande autonomia, em termos de gestão e exercício de poder hierárquico, por parte dos Procuradores-Gerais Distritais, que diminui, igualmente, qualquer capacidade de intervenção por parte do Conselho. Contudo, tais limitações são, em parte, justificadas pelas exigências de estruturas hierarquizadas e coordenadas entre si, para um melhor exercício das suas competências a diversos níveis de intervenção, com especial destaque para a área criminal.

4. O ACESSO À CARREIRA E A FORMAÇÃO DOS MAGISTRADOS

O recrutamento dos magistrados do Ministério Público é feito em simultâneo com os juízes, através de um concurso público de ingresso para o Centro de Estudos Judiciários (regido actualmente pela Lei n.º 16/98, de 6 de Abril). Esta escola de

magistrados iniciou funções em 1980, rompendo com o anterior modelo de ingresso nas magistraturas. O concurso é, após a aprovação da Lei n.º 16/98, aberto aos cidadãos de nacionalidade portuguesa, que tenham concluído a licenciatura em direito há, pelo menos, dois anos. Para além de ministrar a formação aos futuros magistrados, também realiza acções de formação a advogados, solicitadores e outros sectores profissionais (Dias, 2004).

As provas de acesso, avaliadas por um júri composto por magistrados nomeados pelos conselhos superiores e outras personalidades externas à estrutura judiciária designadas pelo Ministro da Justiça, compõem-se de três fases: provas escritas, provas orais e entrevista (com a presença de psicólogos). Quanto à formação ministrada na fase inicial, após a fase de admissão¹⁰³, ela reparte-se por três momentos, com uma duração de 22 meses: 5 meses de formação teórico-prática; 12 meses no estágio de iniciação nos tribunais judiciais (metade do tempo junto de um juiz, metade junto de um magistrado do Ministério Público); e 5 novamente no Centro de Estudos Judiciários, para consolidação da formação, após os estágios nos tribunais. Só após o término desta fase, os auditores podem seleccionar, de acordo com hierarquia de lugares, a magistratura em que pretendem ingressar. Após esta fase são colocados durante 10 meses em regime de estágio de pré-afecção (com os formadores a serem designados pelos respectivos Conselhos Superiores), junto da magistratura entretanto escolhida. No final deste período são nomeados definitivamente magistrados e colocados, como efectivos, num tribunal.

Nos dois anos seguintes os magistrados são obrigados a frequentar uma formação complementar, através de actividades de reflexão sobre problemas actuais, jurídicos e outros assuntos de relevo para o exercício da função. Posteriormente, o Centro de Estudos Judiciários oferece, anualmente, uma formação permanente, com programas de carácter interdisciplinar, de frequência facultativa, para debater problemáticas relacionadas com as instituições judiciais (Santos, Pedroso e Branco, 2006). As acções de formação complementar e de permanente têm tido, no geral, pouco êxito, dada a fraca presença de magistrados, em especial das primeiras instâncias. Embora a complementar tenha um carácter obrigatório, a sua não frequência não impõe qualquer tipo de sanção nem é alvo de censura.

¹⁰³ Entram, em média, 150 auditores para tirar o curso de juiz ou magistrado do Ministério Público.

Foi recentemente aprovada uma Proposta de Lei de Funcionamento do Centro de Estudos Judiciários, decorrente do Pacto da Justiça celebrado entre PS e PSD. Entre as alterações previstas, algumas merecem algum destaque, como seja a eliminação da exigência de dois anos após a conclusão da licenciatura e a inclusão de outros critérios para admissão (mestrado ou doutoramento e experiência profissional).

Mas a que mais interfere na carreira de Magistrado do Ministério Público é a obrigatoriedade de escolha da magistratura a ingressar antes de se iniciar a formação. Deste modo, embora havendo alguns módulos de formação comum, passam a existir módulos específicos para cada magistratura.

No segundo período de formação previsto, os auditores passam, para além dos estágios nos Tribunais, a efectuar estágios noutras instituições, como bancos, empresas, prisões, etc. Procura-se, assim, alargar a abrangência dos conhecimentos, integrando os contributos de outras realidades com as quais terão de lidar enquanto magistrados.

Espera-se que esta reforma contribua para uma formação mais “prática” e menos “teórica”, dotando os magistrados com melhores instrumentos de “leitura” dos problemas sociais.

5. ALGUNS DADOS RELATIVOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO E AOS TRIBUNAIS

A análise da evolução dos recursos humanos nos tribunais judiciais, ao longo da última década (1993-2003), permite-nos afirmar que, de um modo geral, se registou um forte crescimento. No que diz respeito aos magistrados judiciais, o índice de crescimento foi de 137%, já que em 1993 tínhamos um total de 1280 magistrados judiciais e em 2003 passou-se para 1752, o que representou uma evolução na ordem dos 73,1%. Por outro lado, e no que diz respeito ao número de magistrados do Ministério Público a evolução foi de 129%, o que na verdade correspondeu a um crescimento, durante a década em análise, de 78%. Por fim, e no que se refere ao número de funcionários judiciais podemos concluir que o índice de crescimento foi de 149%, tendo passado de 6194, em 1993, para 9211 em 2003. Desta forma, podemos afirmar que, em termos percentuais, a categoria dos magistrados do Ministério Público foi a que mais cresceu.

QUADRO 2: RECURSOS HUMANOS DA JUSTIÇA (1993* A 2003)

	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I
MAGISTRADOS JUDICIAIS	1280	100	1344	105	1397	109	1460	114	1515	118	1563	122
Juízes conselheiros	59	100	62	105	59	100	68	115	66	112	65	110
Juízes desembargadores	275	100	265	96	256	93	254	92	259	94	265	96
Juízes de direito	946	100	1017	108	1082	114	1138	120	1190	126	1233	130
PRESENTES NOS TRIBUNAIS	1059	100	1095	103	1165	110	1231	116	1267	120	1324	125
MAGISTRADOS DO MP	1002	100	1053	105	1061	106	1076	107	1087	108	1115	111
Procuradores-Gerais-Adjuntos	107	100	113	106	116	108	116	108	124	116	135	126
Procuradores da República	153	100	175	114	177	116	191	125	197	129	205	134
Procuradores Adjuntos	742	100	765	103	768	104	769	104	766	103	775	104
PRESENTES NOS TRIBUNAIS	850	100	922	108	942	111	939	110	964	113	982	116
FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS	6194	100	6846	111	6900	111	7185	116	7400	119	7605	123

	1999		2000		2001		2002		2003	
	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I	N.º	N.I
MAGISTRADOS JUDICIAIS	1599	125	1624	127	1690	132	1678	131	1752	137
Juízes conselheiros	73	124	83	141	76	129	72	122	74	125
Juízes desembargadores	322	117	312	113	317	115	320	116	310	113
Juízes de direito	1204	127	1229	130	1297	137	1286	136	1368	145
PRESENTES NOS TRIBUNAIS	1382	131	1368	129	1440	136	1348	127	1671	158
MAGISTRADOS DO MP	1138	114	1180	118	1227	122	1264	126	1288	129
Procuradores-Gerais-Adjuntos	155	145	161	150	162	151	161	150	165	154
Procuradores da República	205	134	333	218	354	231	358	234	368	241
Procuradores Adjuntos	778	105	686	92	711	95,8	745	100	755	102
PRESENTES NOS TRIBUNAIS	999	118	1068	126	1070	126	1100	129	1106	130
FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS	8213	133	9040	146	9446	153	9299	150	9211	149

* N.I - NÚMEROS ÍNDICE: 1993=100

FONTE: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP)

Em seguida, deter-nos-emos com mais detalhe na análise do comportamento de cada uma das categorias. Em primeiro lugar, e no que concerne aos magistrados judiciais, percebemos que, apesar do crescimento do número de juízes em cada

categoria profissional, podemos encontrar algumas diferenças. Senão vejamos: 1) nos *Juízes Conselheiros* o aumento registado foi na ordem dos 125%, contudo o valor registado em 2003 é muito idêntico ao de 1999, o que significa que este crescimento do número de juízes nesta categoria profissional não foi homogéneo, antes tendo sido caracterizado por fortes oscilações; 2) relativamente aos *Juízes Desembargadores*, o aumento foi mais reduzido que na categoria anterior (113%), e verificou-se um comportamento inverso ao dos Juízes Conselheiros, na medida em que somente após 1999 se verificaram aumentos; 3) por último, e no que se refere aos *Juízes de Direito*, regista-se um aumento de 145%. Este aumento foi gradual, tendo apenas sido quebrado em 1999, com um ligeiro decréscimo. De acrescentar, ainda, que entre os anos de 2002 e 2003 se assiste a um forte aumento do número de juízes (+6%).

A análise da evolução do número de Magistrados do Ministério Público demonstra que o crescimento apresentado, apesar de gradual, aconteceu de forma bastante lenta – 29% nos 10 anos em análise. Observando cada uma das categorias profissionais verificamos, por um lado, que o número de *Procuradores da República* cresceu 241%, ou seja, mais do que duplicaram. Pelo contrário, a categoria dos *Procuradores Adjuntos* foi a que registou o crescimento mais reduzido. De salientar, contudo, o ano de 2000, que se caracteriza por uma diminuição de -8%. Destaque, ainda, para o facto de no ano de 2002 se verificar o mesmo valor de 1993. Finalmente, os *Procuradores-Gerais-Adjuntos*, apesar da evolução positiva registada (+54%), demarcam-se pelos decréscimos registados nos anos de 2001 e 2002. Relativamente à presença dos magistrados do Ministério Público nos tribunais podemos afirmar que, ao longo dos anos em análise, assistiu-se a um aumento, embora lento, destacando-se o ano de 2000 como o ano onde se ultrapassaram os 1000 magistrados do Ministério Público nos tribunais.

Por último, os *Funcionários Judiciais* registaram um índice de crescimento na ordem dos 149%, mais notório e significativo após 1999. No entanto, em 2003 denota-se uma inversão desta tendência, tendo-se passado de 9299 funcionários em 2002, para 9211 em 2003.

Passando à análise do movimento processual nos tribunais judiciais de 1.^a instância, percebemos, de um modo geral, que o número de processos pendentes duplicou, sendo o índice de crescimento de 204%, apesar da diminuição registada em 1995. Por outro lado, no que diz respeito ao número de processos entrados, constata-se,

ao longo da década em análise, uma diminuição na ordem dos -7%. A evolução do número de processos apresenta um comportamento não regular, mas apesar da diminuição global, há um notório crescimento do número de processos entrados entre 2001 e 2002.

QUADRO 3: PROCESSOS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE 1.ª INSTÂNCIA (1993* A 2003)

	PENDENTES		ENTRADOS		FINDOS	
1993	652095	100	861796	100	768925	100
1994	713234	109	868081	101	938135	122
1995	632027	97	614234	71	503130	65
1996	741141	114	649385	75	523611	68
1997	874765	134	730505	85	556658	72
1998	1047963	161	705951	82	592595	77
1999	1151866	177	709426	82	674607	88
2000	1176428	180	697401	81	668734	87
2001	1196942	184	682800	79	619540	81
2002	1250236	192	738882	86	657889	86
2003	1328420	204	802202	93	700191	91

FONTE: GPLP

Por fim, uma nota relativamente ao número de processos findos. Ao longo dos 10 anos registou-se uma diminuição de -9%, particularmente acentuada em 1995 (-35%). Apesar do volume de processos findos ser inferior ao registado em 1993, foi crescendo até 1999. Contudo, somente no ano de 2003 se assiste a um crescimento do número de processos findos, embora o valor ainda fique aquém do atingido em 1993.

Esta análise permite fazer uma ligeira “radiografia” do sistema em termos dos meios disponíveis, pouco podendo explicar o agravamento do volume processual registado nos últimos anos, com a excepção da afirmação de que o aumento dos recursos humanos não têm sido suficiente para combater a actual pendência processual.

CAPÍTULO IV – O PAPEL DE “INTERFACE” DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Este capítulo procura sistematizar um conjunto de observações obtidas através de conversas com magistrados do Ministério Público, juizes, advogados e funcionários sobre a diversidade de situações existentes nos tribunais em geral. A lei é omissa quanto ao tipo de serviços que os tribunais devem prestar aos cidadãos no que respeita, essencialmente, ao atendimento e prestação de informações numa fase de contacto inicial ou mesmo quando já existe um processo a decorrer. Sendo que dados existentes muito poucos, dado não haver um sistema de recolha e tratamento idêntico ao que existe para os processos judiciais, não é possível apresentar qualquer tipo de análise fundada em dados estatísticos. Deste modo, a análise que aqui desenvolvemos serve, acima de tudo, para contextualizar os problemas que estas funções levantam. Um estudo mais alargado, sistemático e aprofundado, com outros meios e recursos financeiros e humanos, permitiria um olhar diferente, certamente com algumas das questões a poderem ser clarificadas e/ou problematizadas de outra forma. Vejamos então os tópicos que foi possível organizar a partir das informações dispersas que fomos recolhendo.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: TÓPICOS PARA UMA REFLEXÃO ALARGADA

O Ministério Público é um actor importante no seio dos 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 judicial¹⁰⁴, permite-lhe deter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os meios informais de resolução de conflitos, para além de poder igualmente assumir qualquer um destes papéis. O facto de poder exercer, e muitas vezes o fazer, não significa que o faça sempre...

Este tema é de grande importância pelo facto de 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, Trincão e Dias, 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, é nossa hipótese

¹⁰⁴ 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, p.e., 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.

que uma magistratura bem formada e moldada às necessidades dos cidadãos pode deter mais valias do que aspectos negativos.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO ENTRE O (D)LEGAL E O INFORMAL: UMA PRÁTICA QUOTIDIANA DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO

No estudo conduzido em 2002 (Pedroso, Trincão e Dias) no 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. A título exemplificativo, como veremos mais à frente nos capítulos referentes aos estudos de caso, as acções de contratos individuais registaram um aumento do número de processos entrados e findos, o que tem vindo a reforçar 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, por seu lado, também registaram um aumento no 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%. Deste modo, é possível afirmar que o Ministério Público se revela um importante facilitador do acesso ao direito, neste caso, do trabalho.

Além da sua intervenção como “patrono”, o Ministério Público actua ainda ao nível do serviço de atendimento ao público, situação que assume, igualmente, algum relevo, como procuraremos explicar nos pontos seguintes. Há, contudo, que referir, previamente, o facto deste papel ser desempenhado em conjunto com outras instituições que, no âmbito laboral ou da família e menores, prestam informações e consulta jurídica. Como identifica António Casimiro Ferreira, quer na esfera do Estado (ACT¹⁰⁵, 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). O mesmo sucede na área de família e menores, ainda que numa diversidade menor, com a possibilidade dos utentes se dirigirem, para além dos tribunais ou polícias, às Comissões de Protecção de

¹⁰⁵ Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) que resulta da extinção da Inspecção-Geral do Trabalho (IGT) e do Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (ISHST).

Crianças e Jovens, aos serviços da Segurança Social ou às diversas associações que actuam no âmbito desta problemática.

2.1. O ATENDIMENTO AO PÚBLICO: INFORMAÇÃO, CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

A prestação de informação e aconselhamento jurídico, a promoção de formas de conciliação, o patrocínio judiciário ou o encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos são algumas das actividades quotidianas dos magistrados do Ministério Público, nas áreas laboral e de família e menores, mas também nas outras áreas, que, na maior parte das vezes, não decorrem directamente das suas competências legais¹⁰⁶. 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 mediação¹⁰⁷. 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 na área do trabalho, nas palavras de António Casimiro Ferreira, insere-se num quadro em que à jurisdição laboral foi conferida, pelo Ministério Público, nos últimos anos, uma maior importância e reconhecimento. Entre as várias funções desempenhadas, considera o autor, “o atendimento ao público tornou-se (...) numa das principais actividades a desenvolver pelo magistrado nesta área, reduzindo-se o seu papel, por vezes, à mera informação jurídica, sem necessidade de requerer qualquer providência judicial, ou a uma muito conseguida tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos” (2005a: 430). A mesma afirmação se pode aplicar à jurisdição de família e

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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 Casimiro, 1997; Ost, 2001; van de 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.

menores, dado que a realidade é muito semelhante no que concerne à importância do serviço de atendimento.

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, havendo um aconselhamento dos 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 dimensão deste serviço será avaliada nos respectivos capítulos referentes aos dois estudos de caso seleccionados.

As situações em que os magistrados são “chamados” a resolver envolvem os mais diversificados assuntos. O presente estudo, relativo ao Tribunal de Trabalho e Tribunal de Família e Menores, ambos de Coimbra, permite-nos avaliar os assuntos mais comuns, bem como o desfecho do primeiro contacto dos cidadãos com os tribunais. Contudo, o atendimento dos cidadãos por parte dos magistrados do Ministério Público não é igual em todos os tribunais, como foi possível constatar pela presença em diversos encontros de magistrados do Ministério Público, a quem fomos interpelando sobre a temática. De facto, a variação de situações é enorme.

Há, contudo, que efectuar uma diferenciação, a priori, entre dois tipos de atendimento, como pudemos constatar. Assim, dos dados consultados e das informações recolhidas através de diversos magistrados a exercer funções em diversos tribunais, 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 o seu reencaminhamento para uma outra fase processual ou entidade competente. Deste modo, nem sempre os dados disponibilizados pelos poucos tribunais que recolhem informação referentes ao atendimento permitem

efectuar esta distinção, estando em crer que existe uma percentagem significativa (provavelmente superior a 50%) que se refere apenas a atendimentos administrativos.

2.2. 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 e de Família e Menores como os de Lisboa, com uma dimensão considerável, conseguem operacionalizar o serviço de atendimento com estabilidade, rotatividade de magistrados e capacidade de adequação da resposta à variação da procura.

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

2.3. O ATENDIMENTO AO PÚBLICO: QUEM PODE E DEVE FAZÊ-LO?

O atendimento ao público é, em 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, além do 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 a um médico e fosse esclarecido, medicado ou reencaminhado apenas por um enfermeiro...

O facto de haver muitas ocorrências nas fichas de atendimento 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 ou a situações com menores. 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.

2.4. 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 ao Gabinetes de Consulta Jurídica, de 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, e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, que permitem, com alguma informalidade, avançar com processos que dificilmente entrariam no sistema por via do acesso ao tribunal.

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

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

- 1) *interno*, pelos próprios magistrados (através das 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 os discursos profissionais, reivindicativos e/ou políticos, e de legitimação profissional¹⁰⁸;
- 3) *inter-profissional*, por não ser valorizada junto dos outros operadores judiciais, 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, todavia, avaliado, não é contabilizado e

¹⁰⁸ Neste âmbito, há a realçar a preocupação do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, no seu último congresso, que decorreu de 1 a 3 de Fevereiro de 2007, sob o tema “Responsabilidade comunitária da Justiça: o papel do Ministério Público”. De facto, estrategicamente, o SMMP reorientou o discurso público, da legitimidade do Ministério Público, não apenas para as suas funções constitucionais numa visão restrita, como era habitual, mas para uma perspectiva alargada, centrando as atenções no contributo da sua função para os desejos dos cidadãos.

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).

3. 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, Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, entre outras, 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 que os cidadãos dispõem, 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 e Tribunal de Família e Menores, o primeiro atendimento, nestas áreas

jurídicas, 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 competente mais próximo, em termos de competência territorial, para não só poder efectuar um esclarecimento rápido, mas também poder marcar, previamente, uma ida do cidadão ao respectivo Tribunal de Trabalho ou de Família e Menores. Esta articulação intra-profissional é importante para alargar a capacidade de resposta do próprio Ministério Público, dotando-o de uma maior flexibilidade.

4. 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.

Este conjunto de acções permite, com grande celeridade e conhecimento de causa, ajudar os cidadãos a procurar a melhor das soluções, ou pelo menos a conhecer

alguns dos mecanismos que estão à sua disposição. A intervenção, financeira e funcionalmente desinteressada, por parte dos magistrados do Ministério Público leva a que estes profissionais possam, de forma eficaz, servir de interface entre a multiplicidade de mecanismos existentes dentro do sistema e os interesses e anseios dos cidadãos.

5. 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 actual 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 e de Família e Menores, deve ser uma questão que o Ministério Público deve colocar em cima da mesa, não só em termos de conhecimento jurídico, mas também nos procedimentos a adoptar no atendimento e na busca por uma resolução informal dos conflitos numa fase precoce. Além disso, o atendimento directo dos cidadãos exige, hoje em dia, práticas profissionais exigentes, que podem ser adquiridas através de acções de formação, dado que nem todos desenvolvem, com o passar do tempo, essas competências/capacidades. E o cidadão não pode esperar que o magistrado adquira “tarimba” ou experiência.

6. 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 de 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 sintetizamos: a) a favor de que o Ministério Público deixe de dar informação jurídica e de representar os trabalhadores, invocou-se a actual falta de recursos humanos 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; b) 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 cidadãos carenciados economicamente e não sindicalizados (no caso laboral) possam recorrer, o bom desempenho do actual sistema e a necessidade de que o Ministério Público continue nos tribunais de Trabalho e de Família e Menores a desempenhar todas as suas outras funções (Pedroso, Trincão e Dias, 2003b).

Apesar destes e de outros argumentos, a inexistência de alternativas coerentes e efectivas tem 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 nas áreas sociais.

7. A ARTICULAÇÃO INTERNA E EXTERNA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O papel que o Ministério Público pode/deve desempenhar, na área laboral e de família e menores, 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, a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, a Associação de Apoio às Vítimas (APAV), entre outras, 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 proactivo¹⁰⁹, que saiba ouvir, que saiba compreender e que seja sensível às situações diversificadas com que se depara 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 e de Família e Menores. A esta coordenação interna seria mais fácil acrescentar uma melhor articulação com os actores externos, como se referiu atrás. Deste modo, pergunta-se: perante a actual organização do Ministério Público e o conjunto de competências que detém nas áreas sociais, existirá espaço, capacidade e competência para um exercício proactivo das suas funções? Quando suspeitam ou detectam situações que possam antever algumas irregularidades nas empresas ou situações de risco para as crianças, procuram averiguar ou encaminhar para as entidades competentes? Existe uma articulação, de facto, com as várias entidades que actuam na

¹⁰⁹ Proactivo no sentido de ter iniciativa e não adoptar uma postura reactiva, que apenas reage perante estímulo externos (Santos *et al.* 1996).

área laboral e de família e menores? 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 somos da 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 pode exercer, no sentido positivo, para que se institucionalizem mecanismos de cooperação entre os tribunais de Trabalho e de Família e Menores e as várias entidades com competências em áreas tão sensíveis, 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 sentidas por um cidadão que tente resolver em Coimbra, num só dia, os seus problemas, caso, além da ida ao Tribunal de Trabalho, necessite de ir à Segurança Social, às Finanças, ao Instituto de Medicina Legal ou à Inspecção-Geral de Trabalho. Tarefa difícil...

8. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público em Portugal, ao contrário do que é corrente afirmar-se, alterou bastante as suas características ao longo dos tempos. Ainda que mantendo uma matriz de defensor da legalidade, tal como antes defendia os interesses do Rei, a diversidade de funções que foi assumindo conferiu-lhe uma importância bastante grande na “arquitectura” do sistema judicial e como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Apesar de, no período do Estado Novo, o Ministério Público ter seguido as “instruções” da ditadura, em especial nas questões sociais e políticas relevantes, a transição para a democracia levou, não a uma diminuição de competências, mas a um crescendo de competências.

A partir do período revolucionário de 1974, o papel do Ministério Público foi crescendo, quer no âmbito das competências, quer na autonomia no desempenho profissional. Verificou-se, igualmente, uma preocupação para modernizar a formação dos magistrados, os serviços e a própria organização interna de uma magistratura que,

em função das suas competências, tem uma estrutura hierarquizada, ainda que funcionalmente autónoma.

O leque de competências é diversificado, ainda que se centre em termos de volume processual e notoriedade mediática na área criminal, fonte geradora de muitas polémicas. É na investigação e acusação das matérias penais que o Ministério Público desempenha as suas principais funções e onde existem mais estruturas especializadas de apoio e maiores recursos humanos e materiais afectos. Contudo, a sua acção não se limita à área penal, dado que as suas funções nas áreas laboral, de família e menores, administrativa, dos interesses difusos (ambiente, consumo, urbanismo, etc.) e na defesa dos mais fracos e incapazes têm um papel fundamental na defesa da legalidade e na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Apesar das dificuldades sentidas devido ao volume processual, à crescente complexidade dos assuntos que chegam aos tribunais e das limitações em termos de recursos humanos, materiais e financeiros, é hoje inquestionável o seu papel no seio do poder judicial português. O equilíbrio no interior do poder judicial, conseguido ao longo dos últimos 30 anos, não só em função do paralelismo profissional e estatutário com os juízes, tem permitido sedimentar uma prática profissional coerente e estruturada.

Os crescentes desafios emergentes na nossa sociedade global, nas diversas frentes jurídicas, originam uma forte *pressão* sobre os magistrados do Ministério Público que nem sempre tem sido bem gerida ou sido alvo de uma resposta capaz. A resposta que conseguir dar, em termos de desempenho, será, assim, um elemento crucial para determinar a evolução das competências e das formas de organização. A promoção dos direitos de cidadania depende, em parte, do seu exercício profissional. Por isso, um Ministério Público eficaz, competente e célere é um elemento estruturante do poder judicial e do próprio sistema democrático.

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 pretenderam “isolar” as actividades protagonizadas pelos magistrados do Ministério Público. Foi nossa 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 nas áreas laboral e de famílias e menores, ainda que analisando questões que são transversais às outras áreas de intervenção.

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

Um “novo sistema integrado de resolução de litígios, tem como consequência a assunção e reconhecimento pelo Estado duma política pública de justiça, que inclui os tribunais judiciais e o denominado «pluralismo jurídico e judicial», ou seja, que reconhece também aos meios não judiciais legitimidade para dirimir litígios. A informalização da justiça e a desjudicialização, incluindo todo o movimento de resolução alternativa de litígios, constituem, assim, caminhos da reforma da administração da justiça desde que defendam a igualdade das partes e promovam o acesso ao direito. Só deste modo esta multiplicidade de processos pode tornar a justiça mais democrática” (Pedroso, Dias e Trincão, 2003a: 52).

Em conclusão, pode-se afirmar que, perante uma ausência de alternativas de mecanismos capazes de garantir o cumprimento das competências que o Ministério Público hoje desempenha, nas áreas sociais, vemos com muita dificuldade qualquer alteração que não passe pelo melhoramento das condições do seu exercício. Contudo, esta posição não deve significar um relaxamento pela satisfação do dever cumprido, e, muito menos, a continuação da adopção de uma postura meramente reactiva, como se depreende das palavras de Laborinho Lúcio referenciadas. Um Ministério Público proactivo é possível e desejável. É esse o papel que se deseja para o Ministério Público. Os direitos de cidadania assim o exigem...

CAPÍTULO V – CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DO DISTRITO DE COIMBRA

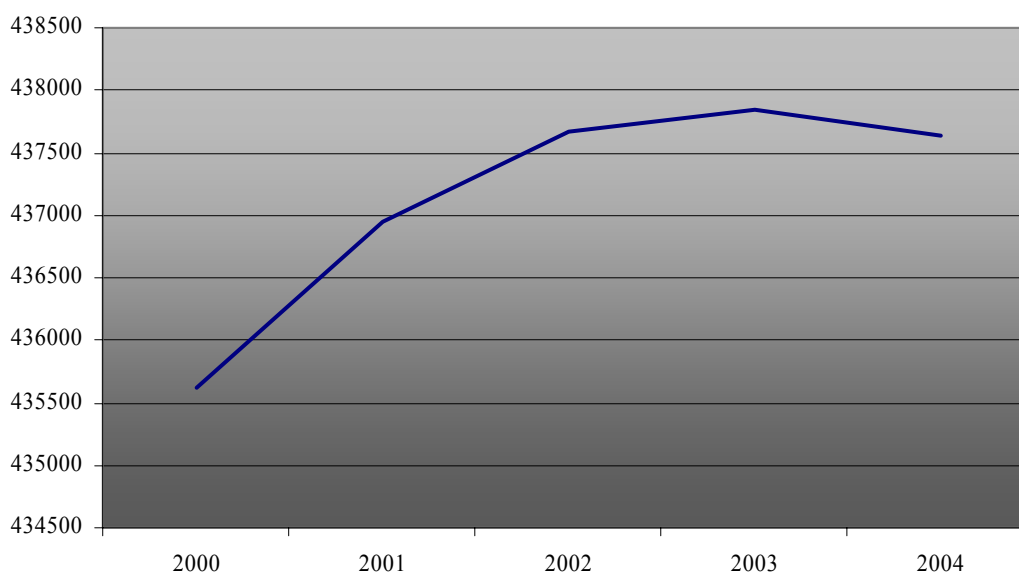
Neste capítulo vamos efectuar uma caracterização socio-económica do distrito de Coimbra, que corresponde à área de competência territorial dos tribunais de Família e Menores e de Trabalho. Deste modo, compreendendo a distribuição destas características, torna-se mais fácil enquadrar a litigação existente nestas duas áreas judiciais.

Este capítulo apresenta, essencialmente, os maiores indicadores de caracterização que mais podem influenciar as dinâmicas familiares e laborais e, por conseguinte, a litigação que chega aos tribunais. Não é possível, contudo, dadas as limitações logísticas neste projecto de investigação, procurar efectuar correlações aprofundadas entre o contexto socio-económico e os litigantes, uma vez que isso exigiria uma metodologia que privilegiasse a análise processual, algo que comporta outras exigências em termos de recursos humanos e financeiros. Contudo, a caracterização aqui apresentada permite retirar algumas ilações.

1. POPULAÇÃO RESIDENTE

A população residente no distrito de Coimbra sofreu um ténue aumento nos últimos anos. Os dados que dispomos, de 2004 quando comparados com os dados de 2000 mostram um crescimento na ordem dos 0,5%, sendo a população residente em 2000 de 435.618 habitantes e em 2004 de 437.642 habitantes.

GRÁFICO 1: POPULAÇÃO RESIDENTE NO DISTRITO DE COIMBRA



FONTE: INE, *O País em números*, 2006

Atendendo à distribuição por concelho, e durante o mesmo período, os concelhos que registaram o crescimento mais elevado foram a Lousã, com 12,3% e Condeixa-a-Nova, com 8,9%. Pelo contrário, Pampilhosa da Serra e Góis foram os que registaram o maior decréscimo da população residente, -7,8% e -4,4%, respectivamente.

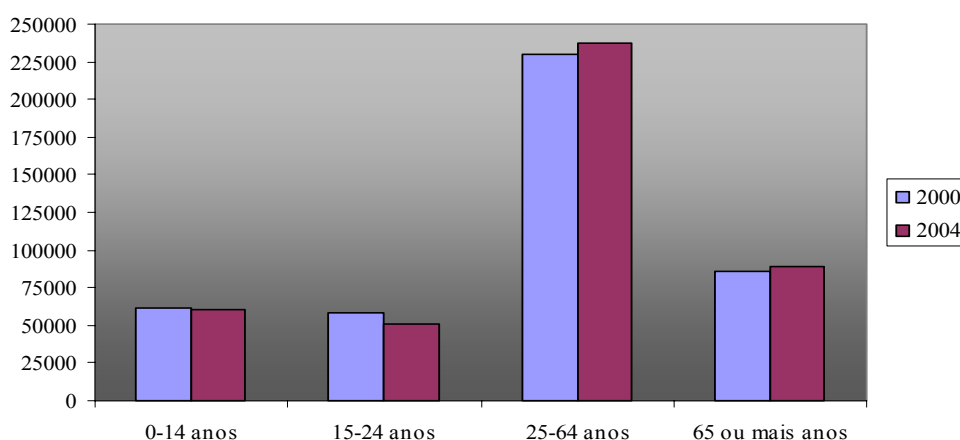
1.1. POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO O SEXO

Se nos centrarmos no crescimento da população residente segundo o sexo, constatamos que a população feminina residente no distrito de Coimbra registou um ligeiro crescimento nos últimos anos, numa percentagem de 0,2% entre 2000 e 2004. Os concelhos que registaram o maior crescimento populacional foram Lousã, com 11,4% e Condeixa-a-Nova, com 7,9%. Pelo contrário, Pampilhosa da Serra e Góis foram os concelhos onde se verificou uma diminuição da população residente, -8,6% e -5,3%, respectivamente. Quanto à população masculina verificámos que a tendência de crescimento é igual à verificada na população feminina, sendo, contudo, de ressaltar que o crescimento da população masculina foi superior ao da população feminina – 13,3% na Lousã e 10,1% em Condeixa. Nos concelhos onde se verificou uma perda de população residente destacam-se Coimbra, com -2,6% e Arganil, com -2%.

1.2. POPULAÇÃO RESIDENTE POR ESCALÕES ETÁRIOS

Em termos gerais, como podemos ver pelo gráfico 2 apresentado abaixo, entre 2000 e 2004 o distrito de Coimbra assistiu a uma diminuição da população residente mais jovem, isto é, com idades compreendidas entre os 15-24 anos (-12,4%) e entre os 0-14 anos (-2,2%); e a um aumento da população mais idosa. Ou seja, o escalão dos 65 ou mais anos registou um aumento na ordem dos 4%. Também a população adulta (entre os 25-64 anos) registou um aumento de 3,1%.

GRÁFICO 2: POPULAÇÃO RESIDENTE NO DISTRITO DE COIMBRA, POR ESCALÃO ETÁRIO



FONTE: INE, O País em números, 2006

Se tivermos em atenção o crescimento da população residente por escalão etário concluímos que: 1) no escalão etário dos 0-14 anos os únicos concelhos do distrito de Coimbra que denotaram um crescimento foram: Lousã (18,8%), Condeixa-a-Nova (12,5%) e Figueira da Foz (1,8%). Nos restantes concelhos, no período em análise verificou-se um decréscimo da população jovem, mais significativo na Pampilhosa da Serra (-15,6%) e em Góis (-11,1%); 2) no intervalo dos 15-24 anos nenhum concelho apresenta um crescimento positivo. Por outro lado, os concelhos onde a diminuição da população residente foi mais acentuada são: Coimbra (-19,6%) e Arganil (-14%); 3) relativamente ao escalão etário dos 25-64 anos podemos constatar que todos os concelhos registaram um crescimento da sua população, entre os 2% e os 15%, à excepção de Arganil, Góis, Pampilhosa da Serra e Penela, sendo o concelho da Pampilhosa da Serra aquele que mais residentes perdeu ao longo dos 4 anos; 4) por fim,

e relativamente à população mais idosa, a tendência geral foi para o crescimento, destacando-se os concelhos da Lousã (14,8%) e Condeixa-a-Nova (11,1%).

Através da análise dos dados percebemos que o distrito de Coimbra, ao longo dos últimos anos, tem perdido a sua população jovens e o índice de envelhecimento é elevado.

1.3. ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO

Olhando com mais atenção para o índice de envelhecimento dos concelhos de Coimbra podemos afirmar que no período entre 2000 e 2006 os concelhos que apresentam o índice de envelhecimento mais baixo são Condeixa-a-Nova e Lousã. Nos restantes concelhos este índice apresenta aumentos significativos, sendo de destacar Mira, com um aumento na ordem dos 23%, seguindo-se Pampilhosa da Serra, com 17,5% e Cantanhede, com 17,2%.

QUADRO 4: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO (2000 A 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGANIL	145	149	153	157	162	166	170
CANTANHEDE	115	118	119	121	124	127	130
COIMBRA	140	142	138	138	138	137	138
CONDEIXA-A-NOVA	142	144	145	147	146	148	148
FIGUEIRA DA FOZ	145	149	153	157	162	166	170
GÓIS	267	273	277	281	291	287	287
LOUSÃ	119	119	117	115	115	114	114
MIRA	126	135	139	147	151	155	155
MIRANDA DO CORVO	120	126	127	131	137	139	139
MONTEMOR-O-VELHO	152	156	158	162	166	170	170
OLIVEIRA DO HOSPITAL	134	137	139	138	140	144	144
PAMPILHOSA DA SERRA	359	369	378	383	406	422	422
PENACOVA	150	154	156	160	164	163	164
PENELA	221	228	230	230	230	231	231
SOURE	208	213	215	220	222	220	220
TÁBUA	151	152	151	151	154	157	157
VILA NOVA DE POIARES	111	112	114	114	114	115	115

FONTE: INE

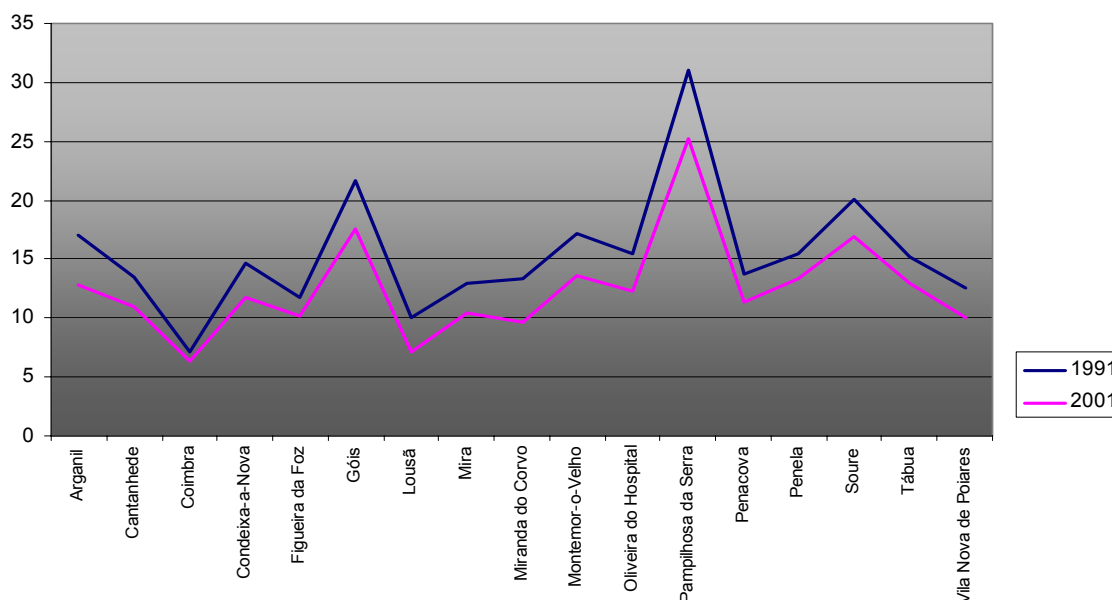
Os dados apresentados no Quadro 1 mostram, ainda, que em 2000 o concelho mais jovem era Vila Nova de Poiares, onde se registava uma proporção de 111 idosos para cada 100 jovens. E apesar do índice ter aumentado ao longo dos últimos 6 anos,

este concelho continua a ser um dos mais jovens – em 2006 a proporção era de 115 idosos para cada 100 jovens. No extremo oposto temos Pampilhosa da Serra, que apresentava em 2000 uma proporção de 359 idosos para cada 100 jovens e, em 2006, 422 idosos.

2. EDUCAÇÃO

Relativamente aos indicadores da educação optámos por analisar a taxa de analfabetismo, por concelho e sexo. Para tal, recorreremos aos dados dos *Censos* de 1991 e 2001 e procurámos ver a evolução nos diferentes concelhos.

GRÁFICO 3: TAXA DE ANALFABETISMO DO DISTRITO DE COIMBRA (%)



FONTE: INE

De um modo geral, constatámos que a taxa de analfabetismo diminuiu no distrito de Coimbra. No entanto, são de salientar os valores registados nos concelhos da Lousã (com uma diminuição de -29,7%), de Miranda do Corvo (-28,4%) e Arganil (-24,7%). O concelho de Coimbra foi o que registou a diminuição menos significativa no conjunto de todos os concelhos. Contudo, Coimbra é o concelho que apresenta a taxa mais baixa de analfabetismo – 6,4% em 2001. Pelo contrário, Pampilhosa da Serra é o concelho com a taxa mais elevada, 25,2% em 2001.

Atendendo à distribuição segundo o sexo, as mulheres apresentam taxas de analfabetismo mais elevadas em comparação com os homens, em todos os concelhos. Contudo, são as mulheres que apresentam uma diminuição mais acentuada quando comparamos os valores registados em 1991 e 2001, o que revela uma maior aposta por parte das mulheres na escolarização.

QUADRO 5: TAXA DE ANALFABETISMO, SEGUNDO O SEXO (%)

	1991			2001		
	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL
ARGANIL	10,7	22,5	17,0	8,3	16,9	12,8
CANTANHEDE	7,1	19,3	13,5	6,3	15,3	11,0
COIMBRA	3,4	10,3	7,1	3,5	8,9	6,4
CONDEIXA-A-NOVA	8,8	19,4	14,6	5,9	17,0	11,8
FIGUEIRA DA FOZ	6,3	16,6	11,7	5,8	14,1	10,2
GÓIS	13,2	28,8	21,6	11,1	23,4	17,6
LOUSÃ	5,8	14,0	10,1	4,1	9,8	7,1
MIRA	6,5	18,6	12,9	5,8	14,4	10,4
MIRANDA DO CORVO	8,6	18,0	13,4	6,4	12,6	9,6
MONTE-MOR-O-VELHO	10,2	23,7	17,2	8,4	18,4	13,6
OLIVEIRA DO HOSPITAL	10,7	19,6	15,4	9,1	15,2	12,3
PAMPILHOSA DA SERRA	18,8	41,3	31,0	13,6	35,2	25,2
PENACOVA	6,5	20,3	13,8	6,1	16,4	11,4
PENELA	9,5	20,7	15,4	9,6	16,6	13,3
SOURE	12,2	27,3	20,1	10,5	22,8	16,9
TÁBUA	10,2	19,7	15,2	9,3	16,4	13,0
VILA NOVA DE POIARES	7,5	16,8	12,5	6,2	13,4	10,0

Fonte: INE

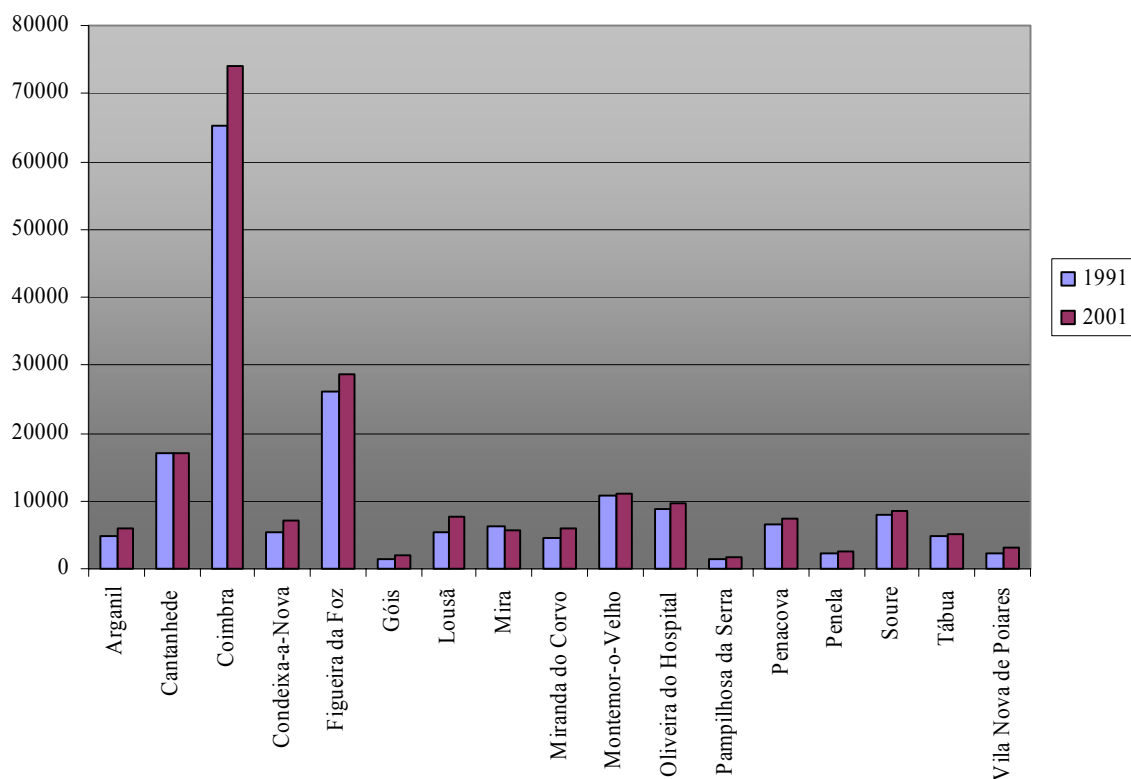
3. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E EMPREGO

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO ACTIVA

Para a caracterização do mercado de trabalho e emprego, um dos indicadores importantes é o da população activa. A comparação dos valores entre 1991 e 2001 mostra que, no distrito de Coimbra, se assistiu a um aumento da população activa (11,7%). Atendendo à distribuição por concelho, verificámos que os concelhos de Mira e Cantanhede foram os únicos onde se assistiu a uma diminuição do número de indivíduos em idade activa – -9,9% no primeiro caso e -0,4% no segundo. Pelo contrário, e tal como nos mostra o gráfico 4, os concelhos da Lousã (34,3%), de Vila

Nova de Poiares (34,3%) e de Condeixa-a-Nova foram os que registaram os aumentos mais significativos.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ACTIVA, POR CONCELHO



FONTE: INE

Se atendermos à distribuição da população activa segundo o sexo, em termos distritais as mulheres registaram um aumento bastante superior aos homens (22,8% contra 3,8%). Os concelhos onde o aumento foi mais significativo foram, no caso dos homens, Lousã (25,4%), Condeixa-a-Nova (23,7%) e Vila Nova de Poiares (18,5%). No caso das mulheres, Vila Nova de Poiares volta a destacar-se com um aumento na ordem dos 63%, seguindo-se Góis com 59,8% e Miranda do Corvo com 59%. Quanto aos concelhos onde se registou uma diminuição da população activa temos: 1) no caso dos homens, Mira (-10,2%), Montemor-o-Velho (-8,6%) e Soure (-5,8%); 2) e, no caso das mulheres, Cantanhede e Mira, com -9,5% e -1,9%, respectivamente.

QUADRO 6: POPULAÇÃO ACTIVA, SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO (%)

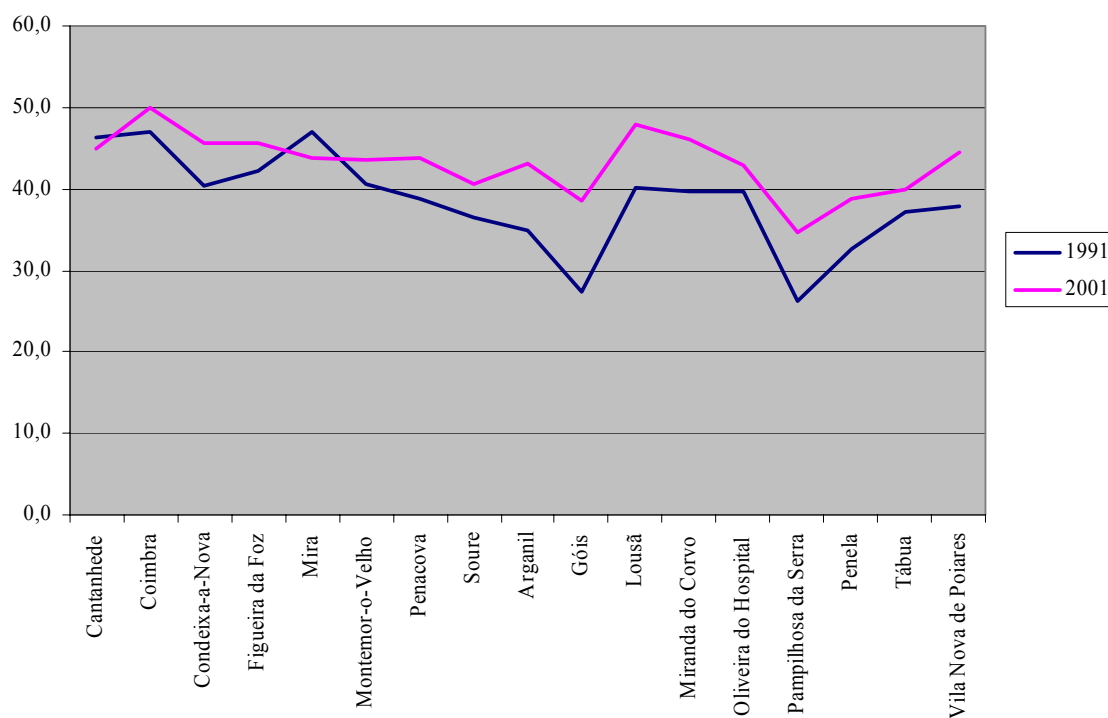
	1991			2001		
	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL
ARGANIL	2978	1871	4849	3410	2469	5879
CANTANHEDE	9553	7592	17145	9626	7449	17075
COIMBRA	35287	30049	65336	37476	36609	74085
CONDEIXA-A-NOVA	3080	2186	5266	3810	3204	7014
FIGUEIRA DA FOZ	15559	10457	26016	15707	12875	28582
GÓIS	962	512	1474	1060	818	1878
LOUSÃ	3287	2105	5392	4123	3400	7523
MIRA	3513	2732	6245	3156	2473	5629
MIRANDA DO CORVO	2934	1706	4640	3296	2712	6008
MONTEMOR-O-VELHO	6895	3812	10707	6303	4801	11104
OLIVEIRA DO HOSPITAL	5382	3553	8935	5387	4118	9505
PAMPILHOSA DA SERRA	892	635	1527	1033	774	1807
PENACOVA	4265	2217	6482	4366	2966	7332
PENELA	1521	744	2265	1480	1072	2552
SOURE	5213	2686	7899	4912	3569	8481
TÁBUA	2982	1876	4858	2912	2126	5038
VILA NOVA DE POIARES	1499	836	2335	1776	1360	3136
TOTAL DO DISTRITO	105802	75569	181371	109833	92795	202628

FONTE: INE

3.1.1. TAXA DE ACTIVIDADE

A evolução da taxa de actividade é ilustrada no Gráfico 5, onde são bastante evidentes as diferenças em termos de concelhos. Tendo em atenção a comparação entre 1991 e 2001, notámos que o concelho que apresenta o maior crescimento da taxa de actividade é Góis, com um crescimento na ordem dos 42%. Por outro lado, os concelhos de Mira e Cantanhede apresentam um comportamento oposto, uma vez que foram os únicos concelhos onde se verificou uma diminuição ao longo dos 10 anos em análise: -7,2% e -2,6%, respectivamente.

GRÁFICO 5: TAXA DE ACTIVIDADE, POR CONCELHO (%)



FONTE: INE

No que concerne à evolução da taxa de actividade por sexo, podemos afirmar que, no período em análise e relativamente ao grupo dos homens, a maioria dos concelhos registou um aumento da taxa de actividade. A excepção vai para os concelhos de Cantanhede, Coimbra, Figueira da Foz, Mira, Montemor-o-Velho e Soure. Destes, os concelhos de Mira e Montemor-o-Velho são os que apresentam o pior indicador, -8% e -5,5%, respectivamente. No caso das mulheres, apenas os concelhos de Mira (-6,2%) e Cantanhede (-3,3%) registaram uma diminuição, tendo sido o aumento da taxa de actividade feminina mais significativa nos concelhos de Góis, com um aumento de 79,7%; Penela, com 53,4% e Vila Nova de Poiares, com 44,7%.

QUADRO 7: TAXA DE ACTIVIDADE, SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO (%)

	1991			2001		
	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL
ARGANIL	45,0	25,6	34,8	52,3	34,8	43,2
CANTANHEDE	53,7	39,2	46,2	52,8	37,9	45,0
COIMBRA	54,2	40,7	47,0	53,9	46,4	49,9
CONDEIXA-A-NOVA	51,1	31,2	40,4	52,8	39,5	45,7
FIGUEIRA DA FOZ	52,9	32,5	42,3	52,6	39,3	45,7
GÓIS	38,8	17,7	27,4	46,3	31,8	38,6
LOUSÃ	51,0	30,0	40,1	54,2	41,7	47,8
MIRA	56,3	38,9	47,1	51,8	36,5	43,7
MIRANDA DO CORVO	50,8	28,9	39,7	51,7	40,5	46,0
MONTEMOR-O-VELHO	54,1	28,0	40,6	51,1	36,5	43,6
OLIVEIRA DO HOSPITAL	49,5	30,3	39,6	50,6	35,9	43,0
PAMPILHOSA DA SERRA	33,3	20,3	26,3	42,5	27,7	34,6
PENACOVA	53,7	25,2	38,7	54,6	34,0	43,8
PENELA	45,9	20,6	32,7	46,3	31,6	38,7
SOURE	49,9	23,9	36,4	48,6	32,9	40,5
TÁBUA	47,4	27,6	37,1	48,0	32,5	40,0
VILA NOVA DE POIARES	51,4	25,7	37,9	52,2	37,2	44,4

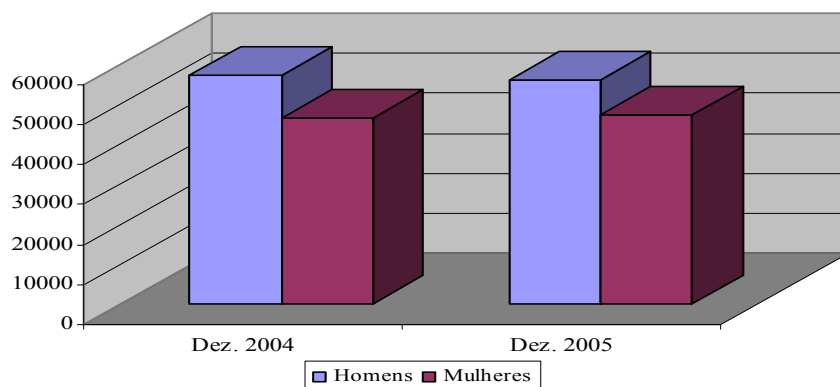
Fonte: INE

3.2. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EMPREGADA (POR CONTA DE OUTRÉM)

Segundo diversos estudos, a qualidade do emprego constitui um dos grandes problemas do sistema de emprego em Portugal. Deste modo, procurámos averiguar de que forma o emprego a tempo inteiro, estável e remunerado está a evoluir no distrito de Coimbra. Como podemos verificar pela análise do Gráfico 6, em termos gerais, no distrito de Coimbra, entre Dezembro de 2004 e Dezembro de 2005, verificou-se uma diminuição do número total de trabalhadores por conta de outrem (103.281 para 102.993).

Relativamente à distribuição por sexo temos mais homens que mulheres trabalhadores por conta de outrem, sendo de destacar que de 2004 para 2005 se assistiu a um aumento do número de mulheres (46.368 para 47.119).

**GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO
DISTRITO DE COIMBRA (DEZ. 2004 E DEZ. 2005)**



FONTE: CDSS

De seguida, iremos proceder à caracterização destes trabalhadores segundo o sexo e o escalão etário, por concelho, tendo como comparação os valores registados em Dezembro de 2004 e 2005. No final iremos centrar a nossa análise dos dados referentes às habilitações, qualificações e profissões exercidas por este tipo de trabalhadores, bem como ao nível de remunerações auferidas.

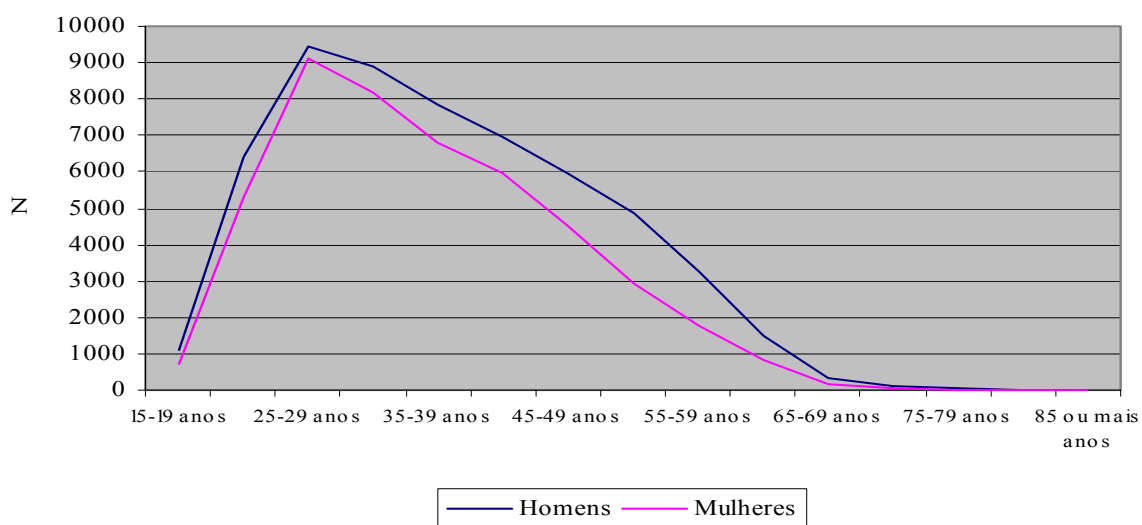
3.2.1. TRABALHADORES POR CONTA DE OUTRÉM (TCO), SEGUNDO O SEXO E ESCALÃO ETÁRIO

Como já havíamos verificado, o número de TCO no distrito de Coimbra decresceu. No que diz respeito à distribuição por concelho, Coimbra apresenta-se como o concelho com o maior número de TCO, tendo registado um ligeiro aumento entre 2004 e 2005, passando de 34.588 para 34.752. O emprego feminino foi o principal responsável por este aumento, já que passou de 16.150 em 2004 para 16.555 em 2005, tendo acompanhado o decréscimo registado no emprego masculino. Quanto à distribuição por concelho, verifica-se que relativamente ao emprego masculino os concelhos que viram o número de trabalhadores aumentar foram Condeixa-a-Nova, Mirando do Corvo e Penacova. Por outro lado, e no que diz respeito ao trabalho feminino, na maioria dos concelhos o número de TCO aumentou, com exceção da Figueira da Foz, Góis, Oliveira do Hospital e Penela.

Antes de nos determos na análise mais pormenorizada destes dados por concelho, apresentamos dois gráficos com os valores totais do distrito, segundo o sexo e

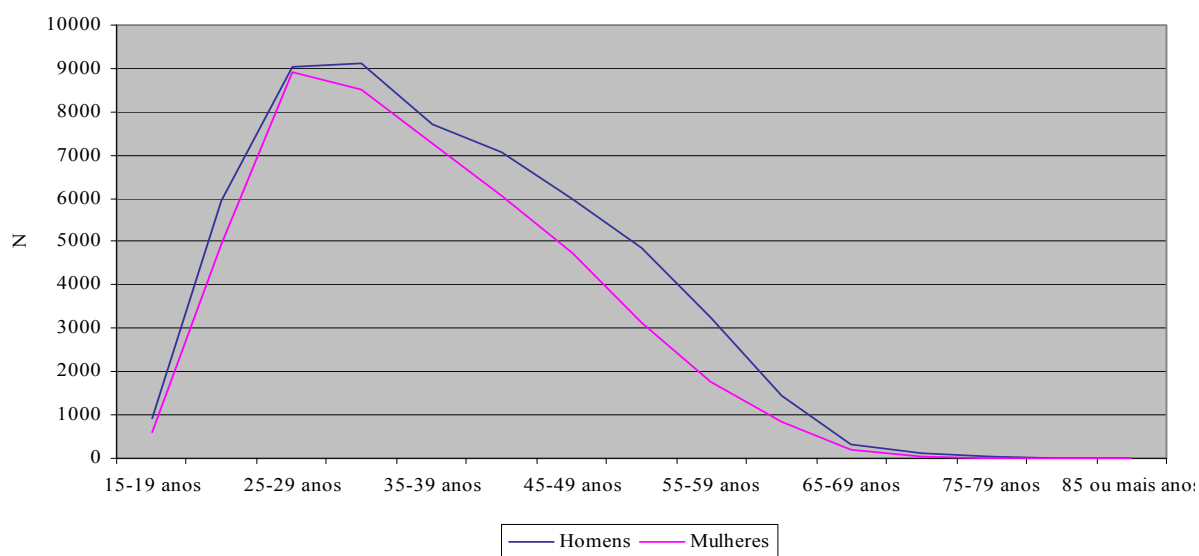
o escalão etário, para melhor dar conta das tendências registadas. Como podemos verificar, não existem discrepâncias muito acentuadas entre 2004 e 2005 e, em termos gerais, mantém-se uma certa tendência por escalões etários, com os escalões mais jovens a registarem o maior número de TCO, tanto no que diz respeito aos homens como às mulheres.

GRÁFICO 7: EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO, DISTRITO DE COIMBRA (DEZ. 2004)



FONTE: CDSS

GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO, DISTRITO DE COIMBRA (DEZ. 2005)



FONTE: CDSS

Apresentamos, de seguida, os dados referentes ao número de trabalhadores por conta de outrem, segundo o sexo e o escalão etário, para os anos de 2004 (*Quadro 5*) e 2005 (*Quadro 6*). Se olharmos para os dados apresentados no *Quadro 4*, relativos ao número de trabalhadores por conta de outrem, por sexo e escalão etário para o ano de 2004, percebemos que os concelhos de Coimbra, Figueira da Foz e Cantanhede são os que apresentam o maior número de TCO, quer de homens, quer de mulheres, tendo os primeiros vantagem sobre as segundas. Pelo contrário, os concelhos de Pampilhosa da Serra e Góis são os que apresentam os números mais baixos de TCO. Relativamente à distribuição segundo escalões etários, quer nos homens, quer nas mulheres, são os escalões dos 25-29 anos e dos 30-34 anos os que apresentam os maiores números de TCO, na maioria dos concelhos. Se nos detivermos nas diferenças relativas ao emprego por escalões etários, verificamos no que diz respeito aos *homens*, que os concelhos que apresentam o maior número de jovens (até aos 19 anos) são Coimbra, Figueira da Foz e Oliveira do Hospital.

Relativamente aos TCO com idades compreendidas entre os 20-29 anos os concelhos que se destacam são Coimbra, Figueira da Foz e Cantanhede. Logo aqui podemos referir que os concelhos que apresentam TCO mais jovens são Coimbra e Figueira da Foz. Porém, são também estes os concelhos que apresentam valores mais elevados no emprego mais idoso (mais de 60 anos). Esta realidade encontra explicação no facto de serem estes os concelhos com maior número de TCO. De salientar, ainda, uma presença significativa de TCO nos escalões etários dos 30-34 anos e dos 35-39 anos. De facto, todos os concelhos parecem seguir esta tendência, salvo Oliveira do Hospital e Penacova, que apresentam valores elevados, nos escalões etários dos 40-44 anos e dos 45-49 anos respectivamente, quando comparados com o total do concelho.

QUADRO 8: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO

DISTRITO DE COIMBRA E CONCELHOS (DEZ. 2004)

	15-19 ANOS	20-24 ANOS	25-29 ANOS	30-34 ANOS	35-39 ANOS	40-44 ANOS	45-49 ANOS	50-54 ANOS	55-59 ANOS	60-64 ANOS	65-69 ANOS	70-74 ANOS	75-79 ANOS	80-84 ANOS	85 OU MAIS ANOS	TOTAL
HOMENS																
ARGANIL	45	247	232	196	209	190	168	103	82	47	12	5	3	1	0	1540
CANTANHEDE	98	588	748	671	620	528	470	371	266	138	25	7	6	1	0	4537
COIMBRA	270	1958	3211	2957	2594	2177	1913	1607	1068	470	134	48	16	11	4	18438
CONDEIXA-A-NOVA	25	186	308	335	324	253	170	138	98	41	3	1	0	1	0	1883
FIGUEIRA DA FOZ	133	910	1498	1438	1208	1273	1062	948	611	281	66	24	3	1	0	9456
GÓIS	20	66	90	73	68	47	45	30	21	10	2	0	0	0	0	472
LOUSÃ	36	244	443	414	362	272	234	184	122	62	10	3	3	0	0	2389
MIRA	20	147	224	212	167	165	150	127	65	39	8	1	2	0	0	1327
MIRANDA DO CORVO	47	193	232	254	223	215	152	116	75	36	3	4	0	0	0	1550
MONTEMOR-O-VELHO	79	416	526	574	513	435	368	313	184	77	12	1	3	0	0	3501
OLIVEIRA DO HOSPITAL	111	401	501	427	447	435	372	270	184	87	21	4	5	1	0	3266
PAMPILHOSA DA SERRA	25	70	79	59	62	51	61	34	21	10	5	1	0	0	0	478
PENACOVA	69	283	396	312	250	240	207	150	101	50	7	3	1	0	0	2069
PENELA	17	102	123	107	97	89	60	63	42	28	9	0	0	0	0	737
SOURE	44	276	417	470	317	310	297	237	181	81	5	3	2	0	0	2640
TÁBUA	65	192	275	235	226	202	174	121	87	36	11	2	2	0	0	1628
VILA NOVA DE POIARES	28	120	149	161	155	102	86	65	38	22	7	0	0	0	0	933
DISTRITO DE COIMBRA	1132	6399	9452	8895	7842	6984	5989	4877	3246	1515	340	107	46	16	4	56844
MULHERES																
ARGANIL	31	163	211	220	183	195	109	74	45	32	4	2	0	0	0	1269
CANTANHEDE	50	403	757	612	484	486	337	186	99	51	10	4	1	0	0	3480
COIMBRA	217	1730	3180	2836	2274	2026	1553	1135	739	330	84	30	11	4	1	16150
CONDEIXA-A-NOVA	23	144	344	358	314	234	156	100	47	31	10	7	4	2	0	1774
FIGUEIRA DA FOZ	93	790	1390	1215	1040	904	748	482	276	120	31	5	4	0	0	7098
GÓIS	6	39	80	72	67	51	51	29	19	10	1	1	0	0	0	426
LOUSÃ	30	222	431	406	280	186	141	114	31	21	5	1	0	1	0	1869
MIRA	20	151	209	203	171	149	126	69	37	19	2	2	1	0	0	1159
MIRANDA DO CORVO	19	147	253	263	199	164	97	65	40	15	10	1	0	0	0	1273
MONTEMOR-O-VELHO	37	297	465	421	380	324	250	140	81	31	6	2	1	0	0	2435
OLIVEIRA DO HOSPITAL	64	365	431	455	430	393	308	160	98	39	5	3	0	0	0	2751
PAMPILHOSA DA SERRA	6	45	48	42	55	53	45	22	16	4	0	0	0	0	0	336
PENACOVA	25	224	327	237	207	144	99	72	60	24	3	1	0	0	0	1423
PENELA	5	73	136	110	101	83	56	31	23	14	1	0	0	0	0	633
SOURE	17	233	454	369	320	302	228	132	72	35	2	0	1	0	0	2165
TÁBUA	33	186	245	219	201	141	135	72	42	21	4	2	1	0	0	1302
VILA NOVA DE POIARES	16	112	164	152	109	112	64	46	22	17	3	1	1	0	0	819
DISTRITO DE COIMBRA	692	5324	9125	8190	6815	5947	4503	2929	1747	814	181	62	25	7	1	46362

FONTE: CDSS

Quanto ao *emprego feminino*, os concelhos que apresentam valores mais elevados para o emprego mais jovem são os seguintes: Cantanhede, Condeixa-a-Nova, Miranda do Corvo, Penela, Soure e Vila Nova de Poiares. Por outro lado, Figueira da Foz e Góis destacam-se como sendo os concelhos que apresentam o maior número de TCO mulheres nos grupos etários mais velhos (mais de 40 anos). Deste modo, podemos afirmar que os concelhos do distrito de Coimbra se diferenciam quando se trata de TCO homens ou mulheres, já que denotamos tendências diferentes em termos de escalões etários entre os concelhos, com Coimbra e Figueira da Foz, dois concelhos mais urbanos, a destacarem-se por apresentarem números mais elevados no que diz respeito aos TCO homens mais jovens, ao passo que no caso das mulheres este destaque vai para concelhos que já se afastam mais do perímetro urbano – Cantanhede e Condeixa-a-Nova.

Para o ano de 2005 (Quadro 9), verificamos que, tal como para 2004, os concelhos que apresentam uma maior número de TCO mulheres são Coimbra e Figueira da Foz. Comparando os valores entre os dois anos em análise verificamos que houve um ligeiro aumento deste tipo de emprego feminino, o que contrasta com o decréscimo do emprego masculino.

Em termos gerais, não há a registar grandes diferenças de um ano para o outro. Contudo, importa destacar que assistimos a um aumento das mulheres com idades compreendidas entre os 25-29 anos no concelho de Coimbra; a um aumento da mão-de-obra feminina adulta em Condeixa-a-Nova e a uma presença mais forte de mulheres mais velhas no concelho de Góis. Assim sendo, verifica-se que há uma maior presença de mulheres trabalhadoras por conta de outrem em alguns concelhos, como nos casos de Vila Nova de Poiares, Tábua, Miranda do Corvo e Mira. Em suma, atendendo à idade, a tendência em termos de presença feminina nos TCO alterou-se de 2004 para 2005.

QUADRO 9: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, POR SEXO E ESCALÃO ETÁRIO DISTRITO DE COIMBRA E CONCELHOS (DEZ. 2005)

	15-19 ANOS	20-24 ANOS	25-29 ANOS	30-34 ANOS	35-39 ANOS	40-44 ANOS	45-49 ANOS	50-54 ANOS	55-59 ANOS	60-64 ANOS	65-69 ANOS	70-74 ANOS	75-79 ANOS	80-84 ANOS	85 OU MAIS ANOS	TOTAL
HOMENS																
ARGANIL	44	211	230	202	195	208	170	117	75	47	9	3	3	0	0	1514
CANTANHEDE	72	525	777	718	578	535	483	392	269	132	25	12	5	1	0	4524
COIMBRA	218	1780	3148	3051	2524	2269	1902	1577	1058	462	129	52	14	10	4	18198
CONDEIXA-A-NOVA	32	182	292	358	304	270	170	153	95	35	3	1	0	1	0	1896
FIGUEIRA DA FOZ	115	822	1367	1483	1231	1181	1059	950	608	271	56	24	4	1	1	9173
GÓIS	13	59	92	62	64	50	41	30	23	7	0	0	0	0	0	441
LOUSÃ	30	223	404	430	375	285	246	178	132	59	12	3	2	0	0	2379
MIRA	21	137	184	191	160	150	141	111	72	40	10	0	1	0	0	1218
MIRANDA DO CORVO	42	207	234	252	223	215	171	105	71	33	2	5	0	0	0	1560
MONTEMOR-O-VELHO	67	400	491	570	492	457	374	294	188	62	9	2	2	0	0	3408
OLIVEIRA DO HOSPITAL	87	356	477	434	445	424	369	289	194	92	22	5	3	2	0	3199
PAMPILHOSA DA SERRA	18	77	82	64	48	52	61	41	19	12	1	0	0	0	0	475
PENACOVA	41	277	382	329	266	253	210	150	120	49	6	4	1	0	0	2088
PENELA	17	81	114	109	93	80	63	56	35	23	7	1	0	0	0	679
SOURE	29	298	396	465	320	315	272	242	171	60	5	2	2	0	0	2577
TÁBUA	46	198	239	246	220	202	168	125	85	44	6	2	2	0	0	1583
VILA NOVA DE POIARES	23	115	131	171	158	123	77	67	37	25	5	0	0	0	0	932
DISTRITO DE COIMBRA	915	5948	9040	9135	7696	7069	5977	4877	3252	1453	307	116	39	15	5	55844
MULHERES																
ARGANIL	26	154	217	208	203	192	130	80	44	35	2	1	0	0	0	1292
CANTANHEDE	42	376	738	635	540	483	374	203	106	64	9	6	1	0	0	3577
COIMBRA	206	1728	3152	2910	2463	2049	1657	1173	740	352	85	28	9	2	1	16555
CONDEIXA-A-NOVA	22	160	313	377	339	233	174	114	57	23	7	7	3	2	0	1831
FIGUEIRA DA FOZ	69	645	1278	1245	1115	909	774	535	280	130	36	4	3	0	0	7023
GÓIS	3	40	77	66	71	52	53	29	23	7	3	0	0	0	0	424
LOUSÃ	22	218	430	436	308	183	146	117	47	26	3	0	0	0	0	1936
MIRA	19	125	211	225	183	154	118	86	40	19	1	0	0	0	0	1181
MIRANDA DO CORVO	10	143	253	281	213	192	89	72	42	20	8	0	0	0	0	1323
MONTEMOR-O-VELHO	27	281	447	446	401	340	272	152	71	36	9	1	2	0	0	2485
OLIVEIRA DO HOSPITAL	58	306	416	445	429	413	315	183	95	37	5	1	1	0	0	2704
PAMPILHOSA DA SERRA	5	45	57	46	49	58	43	21	17	4	2	0	0	0	0	347
PENACOVA	25	188	351	267	218	163	103	82	63	29	3	1	0	0	0	1493
PENELA	3	64	115	124	99	79	64	27	14	11	2	0	0	0	0	602
SOURE	15	193	430	405	336	316	240	142	77	30	6	1	0	0	0	2191
TÁBUA	41	169	250	233	199	155	135	85	47	18	4	2	0	0	0	1338
VILA NOVA DE POIARES	16	112	164	152	109	112	64	46	22	17	3	1	1	0	0	819
DISTRITO DE COIMBRA	609	4947	8899	8501	7275	6083	4751	3147	1785	858	188	53	20	4	1	47121

FONTE: CDSS

3.2.2. TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO AS HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

No distrito de Coimbra a maioria dos TCO, no ano de 2005, possuía habilitações ao nível do ensino básico, sendo que 31% do total detinha apenas o 1.º ciclo do ensino básico (antigo ensino primário). Relativamente às habilitações mais elevadas, temos 5,7% com licenciatura e 2,1% com Bacharelato, ou seja, apenas 7,8% dos TCO possuem um grau superior. Em termos da análise por concelho, podemos afirmar que todos os concelhos apresentam percentagens relativas ao 1.º ciclo do Ensino Básico na ordem dos 30-40%, sendo de destacar Pampilhosa da Serra, com cerca de 50% do total de TCO cujas habilitações são o 1.º ciclo do ensino básico. Pelo contrário, Coimbra, Cantanhede e Figueira da Foz são os concelhos com as percentagens mais baixas.

Em termos de habilitações ao nível do 2.º ciclo do ensino básico, temos os concelhos de Montemor-o-Velho e Vila Nova de Poiares com os valores mais elevados, 30% e 29%, respectivamente. Mais uma vez, o concelho de Coimbra destaca-se por apresentar um número reduzido de TCO com baixos níveis de habilitações, neste caso apenas 19%. Quanto ao 3.º ciclo, os concelhos que apresentam o maior número de TCO são Figueira da Foz, Miranda do Corvo, Coimbra e Cantanhede, com valores na ordem dos 20%. Pelo contrário, Oliveira do Hospital e Pampilhosa da Serra são os concelhos com o menor número de TCO com este nível de habilitações, 10% e 13%, respectivamente. Com o ensino secundário destacam-se os concelhos de Coimbra e da Figueira da Foz com os valores mais elevados, 19,8% e 16,6%, respectivamente, e Pampilhosa da Serra com o valor mais baixo, 6,4%. Quanto ao ensino superior (Bacharelato e Licenciatura), Coimbra aparece como o concelho com maior percentagem de TCO (2,7% e 8%). De destacar o concelho de Soure, que apresenta 6,1% dos TCO com Licenciatura.

Em suma, percebemos, por esta breve análise, que os concelhos de Coimbra e Figueira da Foz são os que têm mais TCO com níveis de habilitações mais elevados, ao passo que Pampilhosa da Serra e Vila Nova de Poiares são os concelhos onde os TCO detêm menores habilitações.

**QUADRO 10: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO HABILITAÇÕES, POR CONCELHO
(2005)**

	IGNORADA		ENSINO BÁSICO		1.º CICLO		2.º CICLO		3.º CICLO		SECUNDÁRIO		BACHARELATO		LICENCIATURA	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ARGANIL	31	1	24	1	1232	45	713	26	392	14	277	10	17	1	56	2
CANTANHEDE	339	5	96	1	1806	27	1700	26	1317	20	892	13	168	3	323	5
COIMBRA	891	2	610	2	10070	27	7269	19	7381	20	7498	20	1022	3	3045	8
CONDEIXA-A-NOVA	51	2	41	2	704	34	462	22	365	17	311	15	51	2	109	5
FIGUEIRA DA FOZ	348	2	328	2	4140	28	3374	23	3228	22	2492	17	287	2	785	5
GÓIS	4	1	10	1	317	44	199	28	107	15	58	8	11	2	12	2
LOUSÃ	44	2	35	1	851	30	774	28	484	17	455	16	37	1	118	4
MIRA	117	7	22	1	537	33	444	27	268	16	162	10	28	2	54	3
MIRANDA DO CORVO	43	3	21	2	476	37	290	22	248	19	140	11	21	2	60	5
MONTEMOR-O-VELHO	39	1	69	3	926	34	818	30	392	14	311	11	47	2	120	4
OLIVEIRA DO HOSPITAL	546	10	88	2	2331	43	1147	21	557	10	560	10	62	1	122	2
PAMPILHOSA DA SERRA	14	2	10	1	400	50	195	24	107	13	52	6	12	1	14	2
PENACOVA	45	3	18	1	643	38	446	27	286	17	168	10	27	2	49	3
PENELA	42	4	12	1	386	41	209	22	159	17	99	11	16	2	20	2
SOURE	34	2	43	2	626	36	411	24	285	16	223	13	15	1	108	6
TÁBUA	20	1	70	4	858	45	434	23	264	14	215	11	21	1	28	1
VILA NOVA DE POIARES	55	4	32	2	520	33	456	29	265	17	175	11	20	1	42	3
DISTRITO DE COIMBRA	2663	3	1529	2	26823	31	19341	22	16105	18	14088	16	1862	2	5065	6

FONTE: QUADROS DE PESSOAL

Os níveis de habilitações dos trabalhadores têm repercussões directas nas suas qualificações, o que, conseqüentemente, se reflecte ao nível das profissões que estes exercem. Deste modo, passaremos à análise dos TCO, segundo qualificações e profissões, por concelho.

Olhando para os dados relativos às qualificações dos TCO no distrito, podemos afirmar que a maioria são profissionais qualificados (37.621, o que corresponde a uma percentagem de 43%), seguindo-se os não qualificados, com um peso de 16%. Em termos de cargos dirigentes temos 3.798 de quadros superiores (4,3%), 3.161 de encarregados (3,6%) e 2.976 de quadros médios (3,4%). Na análise por concelho, de um modo geral podemos concluir que os concelhos de Coimbra, Figueira da Foz e Cantanhede são os que apresentam os valores mais elevados de TCO com estas qualificações. Ao contrário, Góis e Pampilhosa da Serra e Penela caracterizam-se por ter TCO com qualificações mais baixas.

QUADRO 11: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO QUALIFICAÇÕES, POR CONCELHO (2005)

	IGNORADO	QUADROS SUPERIORES	QUADROS MÉDIOS	ENCARREGADOS	PROF. ALTAMENTE QUALIFICADOS	P QUALIFICADOS	PROF. SEMI-QUALIFICADOS	PROF. NÃO-QUALIFICADOS	PRATICANTES E APRENDIZES
ARGANIL	9	53	39	102	87	1395	373	440	244
CANTANHEDE	362	234	220	236	222	2888	1106	926	447
COIMBRA	1037	2097	1679	1393	2786	15598	4765	6314	2117
CONDEIXA-A-NOVA	25	90	56	64	95	836	427	310	191
FIGUEIRA DA FOZ	803	634	394	712	829	6329	2157	2205	919
GÓIS	52	14	17	13	12	227	118	189	76
LOUSÃ	25	98	64	72	143	1215	579	376	226
MIRA	29	81	32	38	48	663	239	369	133
MIRANDA DO CORVO	3	42	29	44	49	571	204	250	107
MONTEMOR-O-VELHO	40	96	105	102	92	1226	557	383	121
OLIVEIRA DO HOSPITAL	72	128	105	158	117	2732	903	772	426
PAMPILHOSA DA SERRA	24	28	25	19	17	314	145	206	26
PENACOVA	4	60	34	36	55	880	256	251	106
PENELA	6	12	23	23	24	396	208	176	75
SOURE	9	36	96	62	71	752	222	354	143
TÁBUA	20	40	20	49	41	970	225	342	203
VILA NOVA DE POIARES	13	55	38	38	52	629	382	257	101
DISTRITO DE COIMBRA	2533	3798	2976	3161	4740	37621	12866	14120	5661

FONTE: QUADROS DE PESSOAL

Em termos da análise das profissões, uma nota no que diz respeito ao distrito: no total de TCO, 20.315 são operários e 15.545 trabalhadores não qualificados, o que representa 23,2% e 17,7% do total de trabalhadores por conta de outrem, ou seja, 40,9% no total. Este valor não é, de todo, uma surpresa, tendo em conta o nível de habilitações e qualificações registado entre estes trabalhadores.

**QUADRO 12: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, SEGUNDO PROFISSÕES, POR CONCELHO
(2005)**

	QUADROS SUPERIORES DA ADM. PÚBLICA	PROFISSÕES INTELECTUAIS E CIENTÍFICAS	PROFISSIONAIS INTERMÉDIOS	PESSOAL ADMINISTRATIVO	PESSOAL DOS SERVIÇOS	AGRICULTORES	OPERÁRIOS	OPERADORES	TRABALHADORES NÃO- QUALIFICADOS
ARGANIL	30	69	158	325	344	48	1028	319	421
CANTANHEDE	122	350	538	819	855	95	1685	1053	1124
COIMBRA	805	2385	4142	6159	7685	237	6327	2892	7154
CONDEIXA-A-NOVA	31	96	210	226	304	30	537	233	427
FIGUEIRA DA FOZ	317	630	1179	2019	2482	271	3482	2182	2420
GÓIS	9	31	73	53	113	37	202	55	145
LOUSÃ	46	106	180	370	447	38	802	402	407
MIRA	61	56	105	166	226	62	418	136	402
MIRANDA DO CORVO	12	68	74	158	170	48	356	134	279
MONTE-MOR-O-VELHO	43	119	210	269	395	90	941	318	337
OLIVEIRA DO HOSPITAL	55	158	258	549	592	105	2187	653	856
PAMPILHOSA DA SERRA	35	15	59	67	107	34	195	77	215
PENACOVA	37	61	89	165	216	51	462	286	315
PENELA	10	25	69	84	138	11	290	119	197
SOURE	29	88	171	219	300	30	400	240	268
TÁBUA	22	43	100	209	305	65	697	188	281
VILA NOVA DE POIARES	42	42	137	164	216	21	306	340	297
DISTRITO DE COIMBRA	1706	4342	7752	12021	14895	1273	20315	9627	15545

FONTE: QUADROS DE PESSOAL

3.2.3. TRABALHADORES POR CONTA DE OUTRÉM, SEGUNDO O SEXO E NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO

Um outro factor a ter em atenção, quando analisamos os dados relativos ao trabalho por conta de outrem, diz respeito aos níveis de remuneração, ou seja, para além de se saber se os trabalhadores por conta de outrem têm vindo ou não a aumentar nos concelhos de Coimbra, é importante também perceber se os níveis de remuneração têm aumentado, quais são os mais frequentes e perceber, ainda, se existem fortes discrepâncias entre os níveis de remuneração auferidos por homens e mulheres.

De um modo geral, os dados mostram que no distrito de Coimbra os homens auferem salários mais elevados que as mulheres, sendo esta a tendência em todos os concelhos. Uma outra nota, que se poderá retirar duma análise mais simplista dos dados, é a de que as diferenças são cada vez mais acentuadas quanto maior é o escalão remuneratório. Assim, e em relação ao distrito, podemos afirmar que, para o ano de

2004, a maioria dos trabalhadores por conta de outrem tem salários que se situam entre os 350 € e os 700 €, o que, em termos percentuais, corresponde a 34% dos TCO com salários entre os 350 € e os 500€ e a 24% entre os 500 € e os 700€, sendo de destacar ainda que 18%, uma percentagem bastante significativa, apresenta salários superiores a 1000€. Relativamente aos salários auferidos no ano de 2005, registou-se um pequeno aumento do número de TCO a receberem salários mais elevados. No que diz respeito às diferenças entre homens e mulheres podemos afirmar que as mulheres recebem salários mais baixos, já que 78% das TCO recebem mensalmente até 700€, contra 57% dos homens, isto para o ano de 2004. Em 2005 o cenário pouco se alterou, já que continuamos a ter a mesma percentagem de mulheres nos escalões até 700€, enquanto que nos homens essa percentagem baixou em 2%. Para uma melhor compreensão das diferenças salariais por concelho optámos por apresentar apenas a distribuição dos TCO em percentagem, ou seja, a taxa de variação entre 2004 e 2005.

QUADRO 13: TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM, COM REMUNERAÇÕES DE CARÁCTER PERMANENTE (DEZ. 2004 E DEZ. 2005) (%)

		DEZ. 2004			DEZ. 2005		
		FEMININO	MASCULINO	TOTAL	FEMININO	MASCULINO	TOTAL
ARGANIL	<350€	12	10	11	12	9	11
	[350 € A 500€ [	60	44	51	49	43	45
	[500 € A 700 €[	17	25	22	27	26	27
	[700 € A 850 €[	4	7	6	5	8	6
	[850 € A 1000 €[	2	5	3	2	6	4
	≥ 1000€	4	9	7	5	9	7
CANTANHEDE	<350€	10	6	7	9	6	7
	[350 € A 500€ [	50	31	39	48	28	37
	[500 € A 700 €[	23	25	24	24	27	25
	[700 € A 850 €[	5	13	10	6	13	10
	[850 € A 1000 €[	4	8	6	5	9	7
	≥ 1000€	8	17	13	8	19	14
COIMBRA	<350€	11	6	8	11	6	8
	[350 € A 500€ [	35	21	27	33	19	26
	[500 € A 700 €[	24	24	24	25	24	25
	[700 € A 850 €[	8	12	10	8	12	10
	[850 € A 1000 €[	5	7	6	6	8	7
	≥ 1000€	17	30	24	17	30	24
CONDEIXA-A-NOVA	<350€	9	4	7	10	4	7
	[350 € A 500€ [	35	20	27	34	19	26
	[500 € A 700 €[	29	25	27	29	25	27
	[700 € A 850 €[	8	14	11	9	13	11
	[850 € A 1000 €[	4	9	7	5	11	8
	≥ 1000€	14	27	21	13	28	21
FIGUEIRA DA FOZ	<350€	11	7	9	10	7	8
	[350 € A 500€ [	44	19	30	41	17	28
	[500 € A 700 €[	24	23	23	27	23	24
	[700 € A 850 €[	7	11	9	7	11	9
	[850 € A 1000 €[	3	7	6	4	8	6
	≥ 1000€	11	33	24	11	34	24

GÓIS	<350€	12	7	9	13	8	11
	[350 € A 500€ [	56	48	51	52	45	48
	[500 € A 700 €[	20	24	22	23	24	24
	[700 € A 850 €[	8	10	9	5	8	7
	[850 € A 1000 €[	2	3	3	4	4	4
	≥ 1000€	2	10	6	2	11	7
LOUSÃ	<350€	11	7	9	11	6	8
	[350 € A 500€ [	43	30	35	41	28	33
	[500 € A 700 €[	26	27	26	28	28	28
	[700 € A 850 €[	6	12	9	7	12	10
	[850 € A 1000 €[	3	6	5	4	7	5
	≥ 1000€	11	19	15	10	20	16
MIRA	<350€	11	11	11	12	8	10
	[350 € A 500€ [	58	35	46	56	35	45
	[500 € A 700 €[	14	20	17	15	21	18
	[700 € A 850 €[	4	12	8	4	10	7
	[850 € A 1000 €[	2	6	4	3	8	5
	≥ 1000€	11	16	13	10	17	14
MIRANDA DO CORVO	<350€	12	7	9	11	6	8
	[350 € A 500€ [	46	31	38	44	29	36
	[500 € A 700 €[	24	26	25	26	26	26
	[700 € A 850 €[	5	9	8	6	12	9
	[850 € A 1000 €[	4	8	6	5	8	7
	≥ 1000€	8	19	14	8	19	14
MONTEMOR-O-VELHO	<350€	11	4	7	10	4	7
	[350 € A 500€ [	48	26	35	48	22	33
	[500 € A 700 €[	25	24	24	25	26	26
	[700 € A 850 €[	5	13	10	6	13	10
	[850 € A 1000 €[	4	9	7	4	11	8
	≥ 1000€	7	24	17	7	24	17
OLIVEIRA DO HOSPITAL	<350€	12	12	12	10	9	10
	[350 € A 500€ [	61	42	51	64	40	51
	[500 € A 700 €[	16	22	19	15	25	20
	[700 € A 850 €[	3	9	6	3	8	6
	[850 € A 1000 €[	2	6	4	2	6	4
	≥ 1000€	5	10	8	5	11	9
PAMPILHOSA DA SERRA	<350€	8	15	12	8	9	8
	[350 € A 500€ [	51	42	46	45	42	43
	[500 € A 700 €[	27	17	21	33	17	24
	[700 € A 850 €[	8	9	9	7	10	8
	[850 € A 1000 €[	2	5	4	3	8	6
	≥ 1000€	3	12	8	5	15	10
PENACOVA	<350€	17	7	11	13	6	9
	[350 € A 500€ [	44	33	38	45	30	36
	[500 € A 700 €[	24	29	27	25	30	27
	[700 € A 850 €[	6	11	9	7	12	10
	[850 € A 1000 €[	4	7	6	3	8	6
	≥ 1000€	5	14	10	6	15	12
PENELA	<350€	11	10	10	10	7	8
	[350 € A 500€ [	57	35	45	53	32	42
	[500 € A 700 €[	18	26	22	21	29	25
	[700 € A 850 €[	4	13	9	5	11	8
	[850 € A 1000 €[	4	5	4	4	7	6
	≥ 1000€	6	12	9	8	14	11
SOURE	<350€	9	3	6	9	3	6
	[350 € A 500€ [	49	20	33	45	18	30
	[500 € A 700 €[	24	26	25	27	25	26
	[700 € A 850 €[	7	12	10	7	12	10
	[850 € A 1000 €[	4	10	7	4	11	8
	≥ 1000€	7	29	19	8	31	20

TÁBUA	<350€	12	10	11	11	9	10
	[350 € A 500€ [	67	42	53	62	39	50
	[500 € A 700 €[	13	26	20	17	28	23
	[700 € A 850 €[	2	10	7	3	8	6
	[850 € A 1000 €[	2	4	3	2	7	4
≥ 1000€	4	8	6	4	9	7	
VILA NOVA DE POIARES	<350€	12	7	9	8	5	7
	[350 € A 500€ [	49	38	43	45	35	39
	[500 € A 700 €[	26	30	28	34	31	32
	[700 € A 850 €[	5	11	8	5	13	9
	[850 € A 1000 €[	3	5	4	3	6	4
≥ 1000€	5	10	8	5	11	8	
DISTRITO DE COIMBRA	<350€	11	7	9	11	6	8
	[350 € A 500€ [	44	26	34	42	24	32
	[500 € A 700 €[	23	24	24	25	25	25
	[700 € A 850 €[	6	12	9	7	12	9
	[850 € A 1000 €[	4	7	6	5	8	7
≥ 1000€	11	24	18	11	25	19	

FONTE: CDSS

Se centrarmos, agora, a análise por concelho, a primeira observação que podemos fazer é que, para os anos em análise, em todos os concelhos os homens auferem rendimentos superiores aos das mulheres, principalmente nos escalões superiores aos 500€. Contudo, convém salientar o caso dos concelhos de Condeixa-a-Nova e Pampilhosa, onde as mulheres têm uma maior representatividade que os homens no escalão dos 500€-700€. Um outro facto curioso a registar é o de Penacova, onde as diferenças salariais entre homens e mulheres se começam a acentuar logo no escalão 350€ a 500€. Na análise da taxa de variação (quadro apresentado acima), podemos verificar que entre 2004 e 2005 se registou um aumento generalizado de mulheres com salários mais elevados e que nos escalões mais baixos se tem vindo a registar uma ligeira atenuação das diferenças. Se nos detivermos na análise por escalão de rendimento, no que se refere a salários inferiores a 350€ a maioria dos concelhos apresenta percentagens na ordem dos 10-12%, sendo de destacar, contudo, Pampilhosa da Serra, que apresenta 15% dos homens com salários inferiores a 350€, e Penacova, com um valor de 17% para as mulheres. No escalão dos 350€ a 500€ são as mulheres que maior destaque têm, já que em quase todos os concelhos representam mais de 40% dos trabalhadores por conta de outrem, com realce para os concelhos de Oliveira do Hospital (61%, em 2004 e 64%, em 2005) e Tábua (67%, em 2004 e 62%, em 2005) como os que apresentam percentagens mais elevadas. Por outro lado, são os concelhos de Coimbra e de Condeixa os que apresentam valores mais baixos neste escalão de remunerações. No que diz respeito aos homens, que em geral apresentam percentagens

bem mais baixas, destacam-se os concelhos de Arganil e Góis como os que apresentam as percentagens mais elevadas de trabalhadores por conta de outrem a receberem salários entre os 350€ e os 500€.

No caso dos salários entre os 500€ e os 700€, em primeiro lugar, e como já referimos, na maioria dos concelhos temos uma maior representatividade de homens do que de mulheres. Em segundo lugar, verificámos que a percentagem de trabalhadores não ultrapassa os 30%, com excepção dos concelhos de Pampilhosa da Serra e Vila Nova de Poiares, que em 2005 apresentavam, respectivamente, 33% e 34% das trabalhadoras por conta de outrem com remunerações mensais entre os 500€ e os 700€. Todos os restantes escalões apresentam valores percentuais bastante baixos, porém, no escalão das remunerações mais elevadas (maior ou igual a 1000€) são notórias as fortes discrepâncias existentes em termos dos sexos nos diversos concelhos, sendo Montemor-o-Velho e Soure os que melhor expressam estas discrepâncias.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que os trabalhadores por conta de outrem nos concelhos de Coimbra, na sua grande maioria, recebem salários até 700€ e que são os homens quem auferem salários mais elevados.

3.2.4. ANÁLISE DA TAXA DE EMPREGO

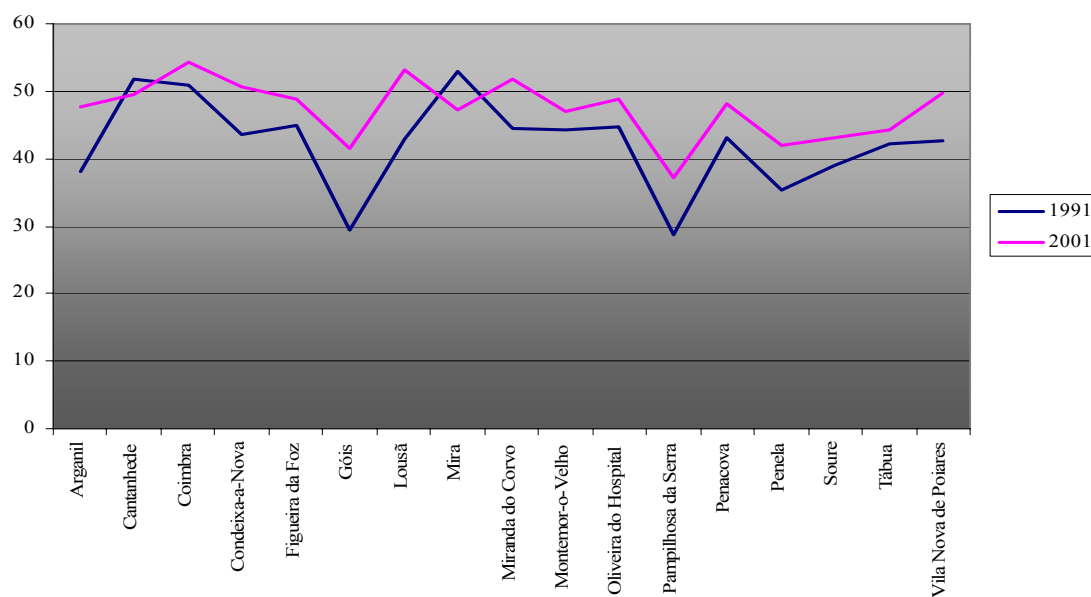
Após uma breve análise e descrição da população empregada por conta de outrem no distrito de Coimbra, comparando os valores reais em Dezembro de 2004 e 2005, detemo-nos na análise da taxa de emprego, procurando perceber qual o comportamento deste indicador nos diversos concelhos que compõem o distrito.

Através da análise do gráfico que se segue (Gráfico 9), constatámos que apenas os concelhos de Mira (- 10,8%) e Cantanhede (-4,6%) registaram uma diminuição da taxa de emprego. Em todos os restantes concelhos, entre 1991 e 2001, assistiu-se a um aumento da taxa de emprego, sendo os mais significativos Góis (41,2%) e Pampilhosa da Serra (21,3%).

Relativamente à taxa de emprego masculina o comportamento dos concelhos é bastante díspar. No entanto, verifica-se que este segue a tendência geral, com os concelhos de Mira e Cantanhede a serem os mais afectados em termos de diminuição da

taxa de emprego e, em tendência contrária, os de Góis e Pampilhosa a registarem os aumentos mais significativos.

GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DA TAXA DE EMPREGO, POR CONCELHO (DA POPULAÇÃO ACTIVA) (%)



FONTE: INE

Quanto à taxa de emprego feminino, nota-se um aumento mais uniforme, entre os diversos concelhos que compõem o distrito de Coimbra, tendo apenas Cantanhede e Mira registado uma ligeira diminuição. Os aumentos mais significativos aconteceram em Góis (57,3%) e Penela (39%).

QUADRO 14: TAXA DE EMPREGO (DA POPULAÇÃO ACTIVA), SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO (%)

	1991			2001		
	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL
ARGANIL	50,8	31	38,2	59,5	36,9	47,6
CANTANHEDE	61,4	48,1	51,8	59,8	39,9	49,4
COIMBRA	60,3	49,6	50,8	59,9	49,7	54,4
CONDEIXA-A-NOVA	57,5	38,1	43,6	60,2	42,3	50,6
FIGUEIRA DA FOZ	58,7	36,6	45	58,5	40,3	48,9
GÓIS	43,9	20,6	29,4	51,9	32,4	41,5
LOUSÃ	56,5	33	42,8	62,6	44,5	53,1
MIRA	64,8	48,8	53	58,4	37,6	47,3
MIRANDA DO CORVO	58,7	32,5	44,4	60,6	43,9	51,9
MONTEMOR-O-VELHO	61,4	30,9	44,2	57,4	37,1	46,9
OLIVEIRA DO HOSPITAL	57,5	36,8	44,8	59,2	39,4	48,8
PAMPILHOSA DA SERRA	37,2	26	28,7	46,2	29,3	37,1
PENACOVA	61,9	30,1	43,1	61,4	36,1	48,1
PENELA	51,3	23,6	35,3	52,3	32,8	42
SOURE	55,5	26,4	39,1	53,7	33,3	43,1
TÁBUA	55	33,8	42,3	54,9	34,5	44,2
VILA NOVA DE POIARES	59,3	31,7	42,6	61,8	39,1	49,8

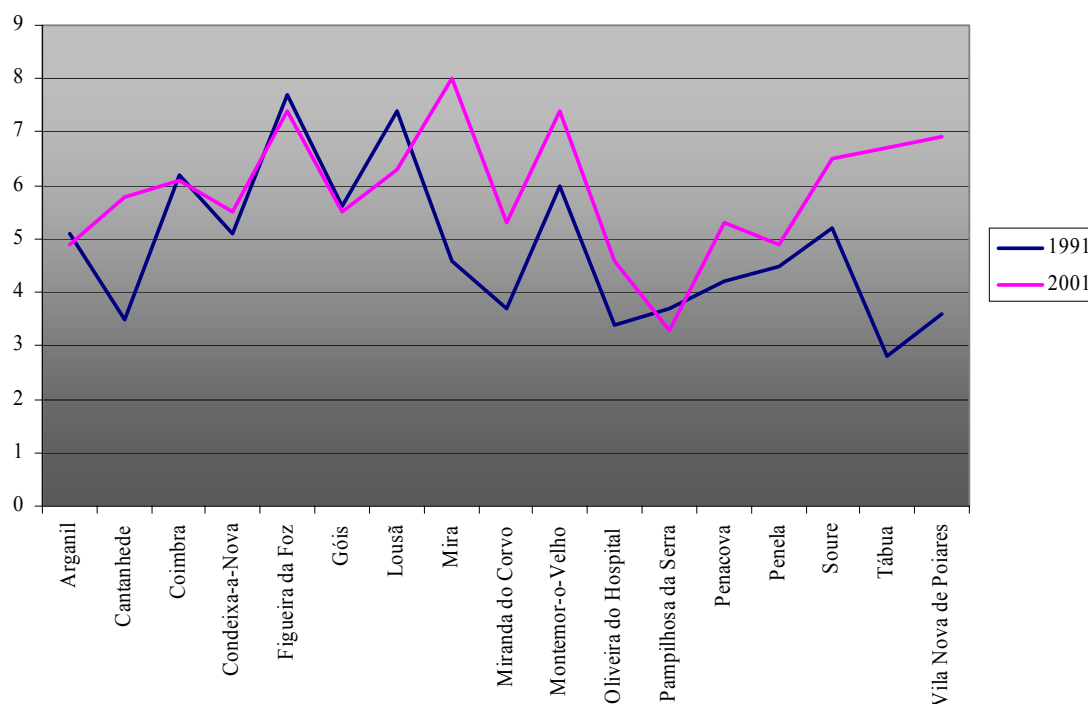
FONTE: INE

3.3. CARACTERIZAÇÃO DO DESEMPREGO

3.3.1. TAXA DE DESEMPREGO (1991 E 2001)

A evolução da taxa de desemprego, entre 1991 e 2001, mostra um comportamento bastante dispar entre os diversos concelhos que compõem os distritos de Coimbra. A maioria dos concelhos apresenta um aumento, sendo mais significativo em Tábua (onde a taxa de desemprego mais do que duplicou, em +139,3%), Vila Nova de Poiares (+91,7%) e Mira (+73,9%). No entanto, encontramos alguns concelhos onde se registou uma diminuição, tais como Lousã, com -14,9%, e Pampilhosa da Serra, com -10,8%.

GRÁFICO 10: EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO, POR CONCELHO



FONTE: INE

Atendendo à distribuição deste indicador segundo o sexo, podemos concluir que o desemprego masculino aumentou mais nos concelhos de Tábua (+130%) e Góis (+75%), ao passo que o desemprego feminino está também muito vincado no concelho de Mira., apesar de o concelho de Tábua também apresentar valores bastante elevados – aumentou 126% nos dez anos em análise. Pelo contrário, nos concelhos de Arganil (-24,4%), Lousã (-14,3%) e Pampilhosa da Serra (-6,7%) registou-se uma forte diminuição do desemprego masculino, enquanto que Góis (-32,1%) e Condeixa-a-Nova (-18,9%) registaram as diminuições mais significativas relativamente ao desemprego feminino.

QUADRO 15: TAXA DE DESEMPREGO, SEGUNDO O SEXO, POR CONCELHO (%)

	1991			2001		
	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL
ARGANIL	4,1	6,7	5,1	3,1	7,5	4,9
CANTANHEDE	2,8	4,3	3,5	3,6	8,5	5,8
COIMBRA	4,7	8,0	6,2	5,4	6,8	6,1
CONDEIXA-A-NOVA	2,4	9,0	5,1	4,0	7,3	5,5
FIGUEIRA DA FOZ	5,0	11,7	7,7	5,0	10,4	7,4
GÓIS	1,6	13,1	5,6	2,8	8,9	5,5
LOUSÃ	4,2	12,5	7,4	3,6	9,5	6,3
MIRA	3,3	6,3	4,6	5,2	11,5	8,0
MIRANDA DO CORVO	2,0	6,6	3,7	3,3	7,7	5,3
MONTEMOR-O-VELHO	3,0	11,5	6,0	4,1	11,8	7,4
OLIVEIRA DO HOSPITAL	2,2	5,1	3,4	3,1	6,5	4,6
PAMPILHOSA DA SERRA	3,0	4,7	3,7	2,8	4,0	3,3
PENACOVA	2,1	8,3	4,2	3,4	8,2	5,3
PENELA	2,6	8,5	4,5	3,2	7,4	4,9
SOURE	2,7	10,1	5,2	3,9	9,9	6,5
TÁBUA	2,0	4,2	2,8	4,6	9,6	6,7
VILA NOVA DE POIARES	2,1	6,2	3,6	3,6	11,1	6,9

Fonte: INE

3.3.2. EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO DESEMPREGO REGISTRADO: 2000-2005

O distrito de Coimbra, segundo dados do Instituto de Emprego e Formação Profissional, registava em 2000 um número total de 11.648 desempregados, sendo 4.236 homens e 7.412 mulheres. Em 5 anos, os valores aumentaram, apesar de terem registado algumas oscilações, tendo atingido um total de 15.461 indivíduos, dividido em 6.521 homens e 8.940 mulheres. De um modo geral, percebemos que, apesar do desemprego atingir mais mulheres do que homens, foi entre os homens que mais aumentou. Porém, no ano de 2005 houve uma quebra da tendência de aumentos constantes, dado pela primeira vez se verificar uma diminuição, a nível distrital, do desemprego feminino, como podemos constatar pela análise do gráfico apresentado abaixo.

GRÁFICO 11: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO NO DISTRITO DE COIMBRA, POR SEXO



FONTE: IEFP

Olhando agora para o comportamento de cada concelho, podemos afirmar que no caso dos homens, a nível distrital, se registou um aumento na ordem dos 54%. Os concelhos onde mais aumentou o desemprego foram Miranda do Corvo (221%), Montemor-o-Velho (186%) e Soure (194%). Pelo contrário, os concelhos de Pampilhosa da Serra (-23%) e Penacova (-4%) foram os únicos concelhos que viram o desemprego decrescer. Há ainda concelhos, como os de Arganil, Coimbra, Miranda do Corvo e Soure que registaram, em todos os anos analisados, um aumento do número de desempregados homens.

QUADRO 16: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO ENTRE OS HOMENS, POR CONCELHO (2000 A 2005)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	N	n.i *	N	n.i	N	n.i	N	n.i	N	n.i	N	n.i
ARGANIL	106	100	109	103	136	128	144	136	178	168	152	143
CANTANHEDE	253	100	261	103	270	107	374	148	410	162	431	170
COIMBRA	1745	100	1668	96	2013	115	2462	141	2579	148	2490	143
CONDEIXA-A-NOVA	127	100	119	94	137	108	176	139	199	157	201	158
FIGUEIRA DA FOZ	666	100	578	87	796	120	948	142	1066	160	1128	169
GÓIS	34	100	31	91	47	138	44	129	44	129	53	156
LOUSÃ	103	100	114	111	159	154	206	200	195	189	186	181
MIRA	143	100	126	88	146	102	167	117	195	136	210	147
MIRANDA DO CORVO	78	100	92	118	131	168	152	195	157	201	172	221
MONTEMOR-O-VELHO	241	100	245	102	314	130	373	155	443	184	448	186
OLIVEIRA DO HOSPITAL	144	100	145	101	165	115	208	144	211	147	197	137
PAMPILHOSA DA SERRA	30	100	21	70	27	90	29	97	30	100	23	77
PENACOVA	178	100	149	84	170	96	198	111	190	107	170	96
PENELA	34	100	39	115	42	124	36	106	40	118	41	121
SOURE	186	100	209	112	262	141	294	158	330	177	360	194
TÁBUA	121	100	129	107	150	124	210	174	201	166	189	156
VILA NOVA DE POIARES	47	100	33	70	43	91	64	136	57	121	70	149
DISTRITO DE COIMBRA	4236	100	4068	96	5008	118	6085	144	6525	154	6521	154

FONTE: IEFEP

* N.I - NÚMEROS ÍNDICE: 2000=100

No caso das mulheres, no que diz respeito ao total do distrito, apesar de se ter registado um aumento, este foi inferior ao verificado no grupo dos homens, sendo de apenas 21%. E em 2005 verifica-se, pela primeira vez, uma diminuição do desemprego. Quanto ao desemprego registado ao nível dos concelhos, verificou-se que ao longo dos 5 anos os concelhos que registaram as diminuições mais acentuadas foram Pampilhosa da Serra (-25%), Penela (-16%) e Vila Nova de Poiares (-15%). Por sua vez, os concelhos de Mira (143%), Oliveira do Hospital (130%) e Góis (129%) foram os que registaram os aumentos mais significativos. Nos restantes concelhos os aumentos situaram-se entre os 1% e os 20%.

QUADRO 17: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO ENTRE AS MULHERES, POR CONCELHO (2000 A 2005)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	N	n.i *	N	n.i	N	n.i	N	n.i	N	n.i	N	n.i
ARGANIL	263	100	244	93	274	104	284	108	305	116	285	108
CANTANHEDE	527	100	522	99	530	101	618	117	684	130	662	126
COIMBRA	2346	100	2175	93	2561	109	2995	128	3130	133	2965	126
CONDEIXA-A-NOVA	209	100	185	89	188	90	262	125	293	140	266	127
FIGUEIRA DA FOZ	1260	100	1064	84	1255	100	1681	133	1640	130	1616	128
GÓIS	82	100	77	94	79	96	90	110	84	102	106	129
LOUSÃ	244	100	280	115	326	134	367	150	393	161	297	122
MIRA	251	100	283	113	268	107	336	134	387	154	360	143
MIRANDA DO CORVO	151	100	161	107	243	161	191	126	195	129	185	123
MONTEMOR-O-VELHO	560	100	517	92	542	97	660	118	581	104	568	101
OLIVEIRA DO HOSPITAL	336	100	328	98	331	99	394	117	427	127	437	130
PAMPILHOSA DA SERRA	88	100	75	85	66	75	93	106	65	74	66	75
PENACOVA	243	100	253	104	253	104	302	124	290	119	272	112
PENELA	74	100	49	66	63	85	61	82	68	92	62	84
SOURE	366	100	304	83	341	93	385	105	383	105	394	108
TÁBUA	279	100	266	95	281	101	315	113	334	120	286	103
VILA NOVA DE POIARES	133	100	106	80	105	79	115	86	102	77	113	85
DISTRITO DE COIMBRA	7412	100	6889	93	7706	104	9149	123	9361	126	8940	121

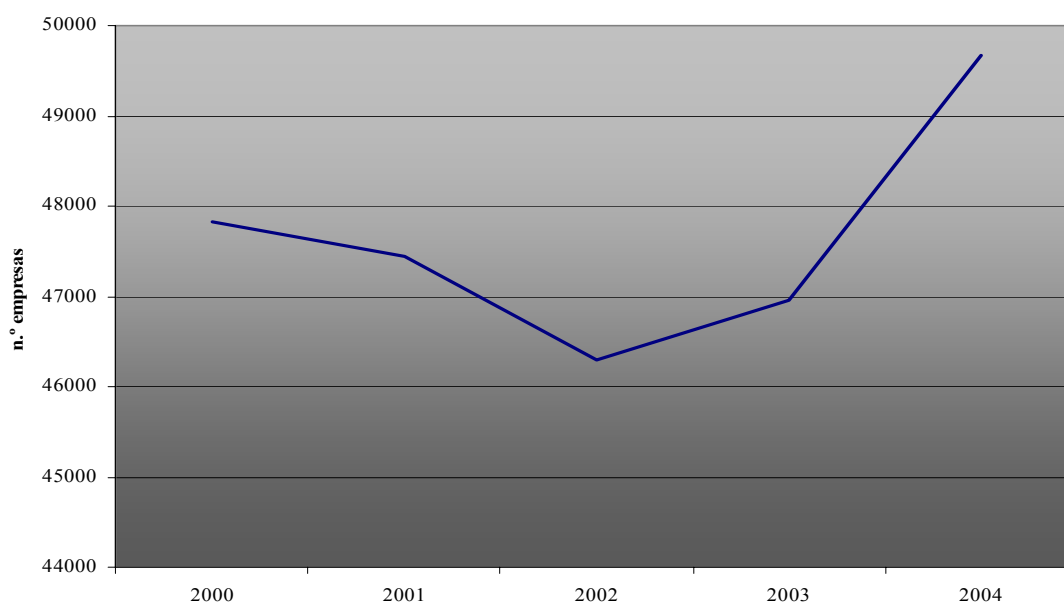
Fonte: IEFP * N.I - NÚMEROS ÍNDICE: 2000=100

Em suma, podemos afirmar que o ano de 2005 parece vir contrariar a tendência de crescimento do desemprego no distrito de Coimbra. Ao longo dos últimos 5 anos, a maioria dos concelhos registou aumentos significativos do número de desempregados, tanto para os homens, como para as mulheres. Porém, no grupo das mulheres os aumentos foram menos elevados, quando comparados com os registados nos homens. Pela análise dos dados podemos ainda afirmar que apenas no concelho de Pampilhosa da Serra se registou uma diminuição efectiva do número de desempregados (-23% para os homens e -25% para as mulheres).

3.4. CARACTERIZAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL ENTRE 2000-2004

O distrito de Coimbra, em termos gerais, no período de 2000 a 2004, apresenta uma evolução positiva do número de empresas com sede na região (+4%). No entanto, nos anos de 2001 e 2002, como podemos ver pela análise do Gráfico 12, registou-se um forte decréscimo, mas quebrado com o aumento nos anos seguintes.

GRÁFICO 12: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS (COM SEDE NO DISTRITO)



FONTE: INE

Se analisarmos os dados por concelho concluímos que Coimbra, Figueira da Foz e Cantanhede são os concelhos do distrito com o maior número de empresas, realidade que contrasta com a situação da Pampilhosa da Serra e de Góis. Relativamente à evolução do tecido empresarial, conclui-se que os concelhos que detinham o menor número de empresas registam uma forte diminuição, a que se juntaram Penacova, Penela, Soure e Montemor-o-Velho. Nos restantes concelhos registou-se um aumento, ainda que ligeiro, destacando-se os concelhos da Lousã e Mira, que aumentaram o número das suas empresas em 17% e 14%, respectivamente.

QUADRO 18: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS, POR CONCELHO

	2000	2001	2002	2003	2004
ARGANIL	1376	1328	1309	1343	1396
CANTANHEDE	5021	4956	4803	4840	5195
COIMBRA	15604	15561	15213	15447	16788
CONDEIXA-A-NOVA	1360	1354	1323	1353	1431
FIGUEIRA DA FOZ	7506	7382	7170	7281	7979
GÓIS	475	469	469	474	448
LOUSÃ	1512	1522	1479	1512	1774
MIRA	1552	1534	1504	1521	1769
MIRANDA DO CORVO	1329	1341	1308	1322	1330
MONTEMOR-O-VELHO	2681	2567	2500	2475	2384
OLIVEIRA DO HOSPITAL	2257	2230	2189	2225	2309
PAMPILHOSA DA SERRA	516	538	540	537	471
PENACOVA	1958	1966	1903	1959	1912
PENELA	727	712	691	705	649
SOURE	1897	1886	1836	1862	1704
TÁBUA	1178	1205	1173	1198	1213
VILA NOVA DE POIARES	880	896	892	907	917
TOTAL DISTRITO	47829	47447	46302	46961	49669

FONTE: INE

4. INDICADORES SOCIAIS E DAS FAMÍLIAS

4.1. TAXA DE NATALIDADE

Na análise da taxa de natalidade utilizámos dados de 2000 a 2004 e procurámos ver a evolução deste indicador por concelho. Assim sendo, constatámos que a esmagadora maioria dos concelhos registou uma diminuição, tendo sido mais acentuada nos concelhos de Pampilhosa da Serra e Miranda do Corvo. De salientar que os únicos concelhos onde se verificou um aumento da taxa de natalidade foram Tábua, Soure, Lousã e Figueira da Foz.

QUADRO 19: EVOLUÇÃO DA TAXA DE NATALIDADE, POR CONCELHO

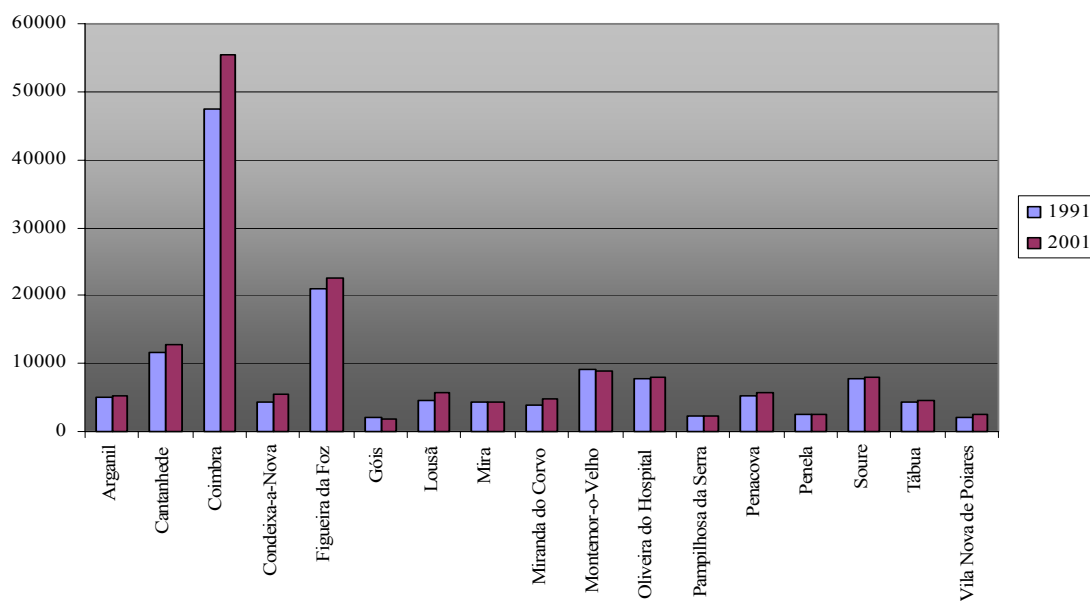
	2000	2001	2002	2003	2004
ARGANIL	8,2	8,4	7,2	7,2	6,2
CANTANHEDE	9,0	8,2	8,0	8,4	7,9
COIMBRA	10,0	9,5	9,3	9,2	8,9
CONDEIXA-A-NOVA	12,9	9,2	12,0	11,7	11,5
FIGUEIRA DA FOZ	10,0	8,8	10,1	9,6	10,1
GÓIS	7,6	7,7	7,6	7,3	5,0
LOUSÃ	11,9	12,1	12,9	12,9	12,4
MIRA	10,4	7,4	9,0	6,6	9,9
MIRANDA DO CORVO	14,1	10,1	9,9	9,5	7,3
MONTEMOR-O-VELHO	8,4	9,6	9,1	8,1	8,1
OLIVEIRA DO HOSPITAL	9,8	8,1	8,8	9,4	7,5
PAMPILHOSA DA SERRA	6,8	5,3	4,4	4,3	3,3
PENACOVA	9,2	8,6	8,2	7,6	7,5
PENELA	10,1	5,7	8,5	8,2	8,1
SOURE	7,2	7,1	6,8	7,6	7,7
TÁBUA	8,2	9,0	10,8	9,5	8,9
VILA NOVA DE POIARES	10,6	10,6	9,5	12,4	10,2

FONTA: INE

4.2. NÚMERO DE FAMÍLIAS

Entre 1991 e 2001, segundo dados dos *Censos*, o número de famílias no distrito de Coimbra passou de 144.972 em 1991 para 160.502 em 2001, o que representou um crescimento de 10,7%.

GRÁFICO 13: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS



FONTA: INE

Atendendo à evolução do número de famílias por concelho, apenas os concelhos de Góis, Pampilhosa da Serra e Montemor-o-Velho viram o número de famílias diminuir. Nos restantes concelhos assistiu-se ao aumento do número de famílias, como podemos ver pela análise do Gráfico 13.

Se analisarmos com mais detalhe o comportamento deste indicador, constatamos que, apesar da generalidade dos concelhos apresentar um saldo positivo em termos do número de famílias, este aumento não é muito significativo. Contudo, são de destacar os concelhos de Coimbra, Vila Nova de Poiares, Miranda do Corvo, Condeixa-a-Nova e Lousã, cujo crescimento foi superior aos 15% nos dez anos em análise. Por último, de referir que o concelho da Lousã se destaca por apresentar um crescimento na ordem dos 27%.

QUADRO 20: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS

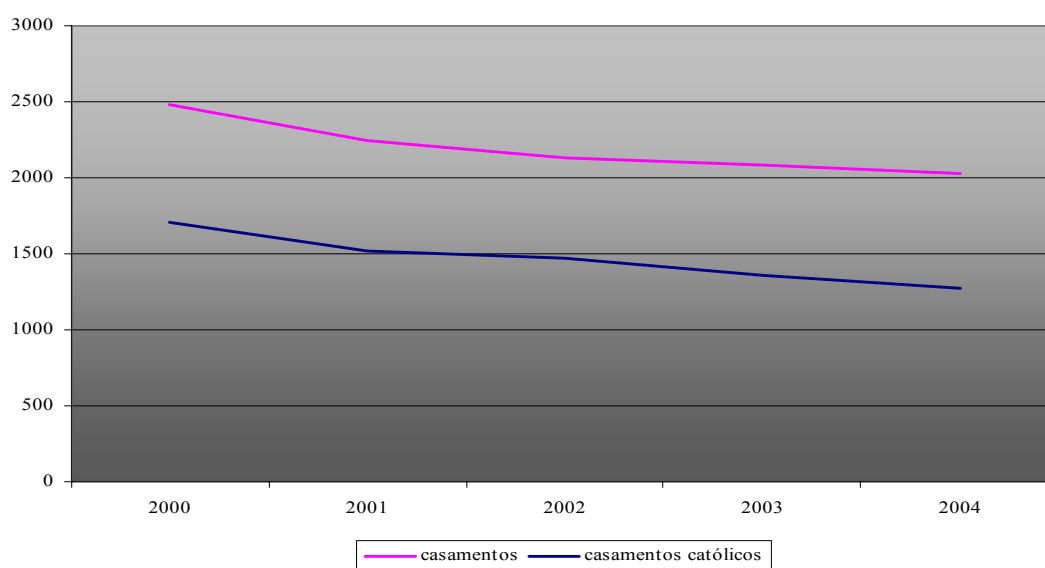
	1991	2001	N.º ÍNDICE
ARGANIL	4956	5147	103,9
CANTANHEDE	11672	12779	109,5
COIMBRA	47382	55478	117,1
CONDEIXA-A-NOVA	4346	5434	125,0
FIGUEIRA DA FOZ	20999	22623	107,7
GÓIS	2097	1938	92,4
LOUSÃ	4473	5689	127,2
MIRA	4313	4419	102,5
MIRANDA DO CORVO	3848	4678	121,6
MONTEMOR-O-VELHO	9205	8948	97,2
OLIVEIRA DO HOSPITAL	7650	8023	104,9
PAMPILHOSA DA SERRA	2304	2234	97,0
PENACOVA	5236	5738	109,6
PENELA	2444	2518	103,0
SOURE	7762	7934	102,2
TÁBUA	4258	4478	105,2
VILA NOVA DE POIARES	2027	2444	120,6
TOTAL (DISTRITO)			

FONTE: INE

4.3. CASAMENTOS E DIVÓRCIOS

No que diz respeito aos casamentos realizados no distrito de Coimbra, verifica-se que de 2000 a 2004 houve um decréscimo crescente. Este decréscimo também se fez sentir ao nível do casamento católico, tendo sido, aqui, mais acentuado.

GRÁFICO 14: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CASAMENTOS E CASAMENTOS CATÓLICOS, NO DISTRITO DE COIMBRA



FONTE: INE

Analisando os dados por concelho concluímos, no que se refere ao total de casamentos, que apenas nos concelhos de Soure e Tábua o número de casamentos aumentou, em 14,1% e 23,5%, respectivamente. De referir que Pampilhosa da Serra foi o concelho com a maior diminuição, -44,1%

QUADRO 21: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CASAMENTOS, POR CONCELHO

	2000	2001	2002	2003	2004
ARGANIL	72	63	60	59	60
CANTANHEDE	183	170	173	172	162
COIMBRA	957	865	788	744	748
CONDEIXA-A-NOVA	78	67	57	59	71
FIGUEIRA DA FOZ	356	295	342	328	283
GÓIS	19	17	17	12	15
LOUSÃ	99	79	97	88	77
MIRA	72	70	60	70	51
MIRANDA DO CORVO	68	70	52	64	53
MONTEMOR-O-VELHO	125	121	124	127	92
OLIVEIRA DO HOSPITAL	100	118	102	100	98
PAMPILHOSA DA SERRA	34	19	10	18	19
PENACOVA	84	72	64	69	62
PENELA	35	43	27	18	24
SOURE	99	80	73	73	113
TÁBUA	51	59	49	53	63
VILA NOVA DE POIARES	50	37	38	33	38
TOTAL (DISTRITO)	2482	2245	2133	2087	2029

Fonte: INE

Ainda no que diz respeito aos casamentos, um outro indicador que importa analisar é a proporção dos casamentos católicos. No distrito, a proporção de casamentos católicos no total de casamentos ronda os 70%, tendo-se registado uma diminuição de cerca de 10% no período em análise. De notar, ainda, que os concelhos que apresentaram a proporção mais elevada em 2000 foram Penacova, Soure e Oliveira do Hospital com valores próximos dos 80%. Em 2004, o cenário é ligeiramente diferente, destacando-se o concelho de Penela com uma proporção de 91,7%, tendo registado um aumento de 18,8%.

Analisando o número de divórcios ocorridos durante o mesmo período, percebemos que este indicador apresenta valores bastante inferiores ao número de casamentos. Contudo, em alguns anos, estes dois indicadores apresentam uma relação inversa. Por exemplo, entre 2000 e 2001, o número de casamentos diminuiu e o de divórcios aumentou. De referir também o aumento exponencial registado em 2002, seguido de uma ligeira diminuição em 2003. De um modo geral, o número de divórcios aumentou cerca de 40%.

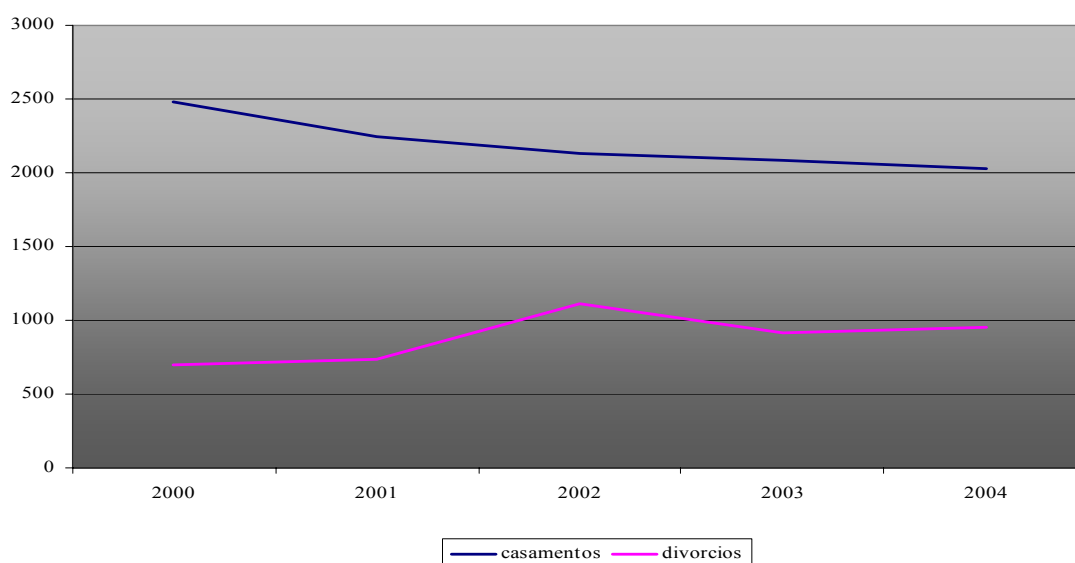
QUADRO 22: PROPORÇÃO DOS CASAMENTOS CATÓLICOS, POR CONCELHO (%)

	2000	2001	2002	2003	2004
ARGANIL	65,3	61,9	66,7	69,5	68,3
CANTANHEDE	71,6	72,4	72,8	68,6	68,5
COIMBRA	68,3	66,8	67,3	65,6	59,8
CONDEIXA-A-NOVA	75,6	80,6	78,9	74,6	71,8
FIGUEIRA DA FOZ	62,9	61,0	59,1	51,5	57,2
GÓIS	63,2	58,8	70,6	75,0	80,0
LOUSÃ	68,7	69,6	73,2	67,0	62,3
MIRA	54,2	54,3	60,0	62,9	62,7
MIRANDA DO CORVO	60,3	65,7	80,8	76,6	71,7
MONTE-MOR-O-VELHO	68,0	78,5	72,6	65,4	67,4
OLIVEIRA DO HOSPITAL	80,0	69,5	74,5	72,0	64,3
PAMPILHOSA DA SERRA	73,5	52,6	60,0	50,0	47,4
PENACOVA	82,1	76,4	76,6	75,4	69,4
PENELA	77,1	62,8	66,7	88,9	91,7
SOURE	80,8	78,8	78,1	76,7	72,6
TÁBUA	72,5	61,0	79,6	64,2	52,4
VILA NOVA DE POIARES	68,0	73,0	73,7	57,6	42,1
TOTAL (DISTRITO)	69,0	67,6	68,8	65,3	62,7

FONTE: INE

Analisando o número de divórcios ocorridos durante o mesmo período, percebemos que este indicador apresenta valores bastante inferiores ao número de casamentos. Contudo, em alguns anos, estes dois indicadores apresentam uma relação inversa. Por exemplo, entre 2000 e 2001, o número de casamentos diminuiu e o de divórcios aumentou. De referir também o aumento exponencial registado em 2002, seguido de uma ligeira diminuição em 2003. De um modo geral, o número de divórcios aumentou cerca de 40%.

GRÁFICO 15: COMPARAÇÃO DO NÚMERO DE CASAMENTOS E DIVÓRCIOS, NO DISTRITO DE COIMBRA



FONTE: INE

Olhando para a distribuição por concelho, a tendência geral foi de aumento nos 4 anos em análise, tendo Penacova e Vila Nova de Poiares triplicado o número de divórcios em 2004, comparativamente com 2000. O único concelho onde se registou uma diminuição foi Penacova (-19%).

QUADRO 23: NÚMERO DE DIVÓRCIOS, POR CONCELHO (%)

	2000	2001	2002	2003	2004
ARGANIL	13	20	22	27	32
CANTANHEDE	51	54	77	83	69
COIMBRA	279	326	478	390	363
CONDEIXA-A-NOVA	18	26	43	34	25
FIGUEIRA DA FOZ	144	117	203	143	176
GÓIS	3	2	3	3	4
LOUSÃ	37	36	51	43	47
MIRA	29	24	24	35	38
MIRANDA DO CORVO	8	15	26	23	23
MONTEMOR-O-VELHO	29	33	51	27	42
OLIVEIRA DO HOSPITAL	16	27	44	29	27
PAMPILHOSA DA SERRA	5	7	3	4	7
PENACOVA	21	12	18	9	17
PENELA	4	5	6	5	12
SOURE	22	23	24	28	34
TÁBUA	14	11	29	19	23
VILA NOVA DE POIARES	4	1	8	14	12
TOTAL (DISTRITO)	697	739	1110	916	951

FONTE: INE

Por fim, temos a proporção de divórcio em relação ao número de casamentos realizados (Quadro 20). Neste sentido, procurámos perceber quantos divórcios se realizavam por cada 100 casamentos. Assim, em 2000 registaram-se 28 divórcios por cada 100 casamentos no distrito, ao passo que em 2004 esse valor subiu para 47 divórcios. Atendendo à distribuição por concelho, e centrando a análise apenas no ano de 2004, os concelhos de Mira (75), Figueira da Foz (62) e Lousã (61) são os que apresentam um peso mais elevado. Por outro lado, Góis (27), Penacova (27) e Oliveira do Hospital (28) são os concelhos com os valores mais baixos.

QUADRO 24: PESO DOS DIVÓRCIOS NOS CASAMENTOS, POR CONCELHO (%)

	2000	2001	2002	2003	2004
ARGANIL	18	32	37	46	53
CANTANHEDE	28	32	45	48	43
COIMBRA	29	38	61	52	49
CONDEIXA-A-NOVA	23	39	75	58	35
FIGUEIRA DA FOZ	40	40	59	44	62
GÓIS	16	12	18	25	27
LOUSÃ	37	46	53	49	61
MIRA	40	34	40	50	75
MIRANDA DO CORVO	12	21	50	36	43
MONTEMOR-O-VELHO	23	27	41	21	46
OLIVEIRA DO HOSPITAL	16	23	43	29	28
PAMPILHOSA DA SERRA	15	37	30	22	37
PENACOVA	25	17	28	13	27
PENELA	11	12	22	28	50
SOURE	22	29	33	38	30
TÁBUA	27	19	59	36	37
VILA NOVA DE POIARES	8	3	21	42	32
TOTAL (DISTRITO)	28	33	52	44	47

FONTES: INE

5. CONCLUSÕES

A população residente no Distrito de Coimbra ao longo dos anos cresceu, pelo que, apesar de este crescimento não ser uniforme em todos os concelhos, o saldo populacional distrital se revela positivo, pelo menos entre os anos 2000 e 2004. Atendendo à distribuição segundo o sexo, conclui-se que a população masculina cresceu mais do que a feminina. Relativamente à idade, constatámos que o distrito de Coimbra perdeu população jovem, sendo esta perda compensada com o aumento da população

adulta e idosa. Este facto permite-nos verificar que o índice de envelhecimento aumentou na maioria dos concelhos.

Em relação os níveis de educação e de acordo com os dados dos Censos (1991 e 2001) constatámos que, de um modo geral, a taxa de analfabetismo diminuiu no distrito de Coimbra. Tendo em atenção o factor sexo, percebemos que esta diminuição foi mais forte entre as mulheres, apesar de estas apresentarem índices de analfabetismo mais elevados que os homens. Por outro lado, o mercado de trabalho e emprego no distrito de Coimbra apresenta realidades diversas. Em primeiro lugar, e no que concerne à população activa, registou-se, entre 1991 e 2001, um aumento bastante significativo, que poderá estar relacionado com o aumento da população residente em idade adulta (25 aos 64 anos). Contudo, os concelhos que compõem o distrito não revelam um comportamento uniforme. Em termos de distribuição por sexo, é de referir que é no grupo das mulheres que este aumento é mais significativo (22,8% contra 3,8% nos homens).

Para além da taxa de actividade procurámos também caracterizar a população empregada por conta de outrem, ou seja, o emprego a tempo inteiro, estável e remunerado. Em termos gerais, o distrito de Coimbra, entre Dezembro de 2004 e Dezembro de 2005, registou uma diminuição do número total de trabalhadores por conta de outrem (103.281 para 102.993). Se atendermos ao nível de habilitações, no ano de 2005, a maioria dos trabalhadores por conta de outrem (TCO) possuía habilitações ao nível do ensino básico (até ao 9.º ano de escolaridade), sendo que 31% possuía apenas o ensino primário. Por outro lado, apenas 5,7% dos TCO possuíam licenciatura.

Já em termos de níveis de remuneração, de um modo geral, os dados mostraram que no distrito de Coimbra os homens auferem salários mais elevados que as mulheres, sendo que estas diferenças aumentam à medida que aumentam os escalões remuneratórios. De referir que no ano de 2004, a maioria dos TCO recebia salários que se situavam entre os 350€ e os 700€.

Após esta caracterização da população activa e dos trabalhadores, procurámos analisar as taxas de emprego e desemprego. No primeiro caso constatámos que, apesar do aumento da taxa de emprego entre 1991 e 2001, os concelhos revelam realidades muito díspares, com Mira e Cantanhede a apresentarem diminuições nas taxas de desemprego, o que espelha a diminuição da população activa. De referir ainda que, apesar de os homens terem taxas de emprego mais elevadas, é entre as mulheres que se

verificam os maiores aumentos, os quais, apesar de tudo, ainda não são suficientes para que a taxa de emprego feminina no distrito seja superior à masculina.

A taxa de desemprego, por sua vez, tem vindo a aumentar no distrito. Apenas nos concelhos de Coimbra e Pampilhosa da Serra a taxa, em 2001, é inferior à de 1991. Em termos de distribuição por sexo, o desemprego, apesar de mais elevado entre as mulheres, tem crescido mais entre os homens.

Para concluir a análise dos indicadores económicos procedemos, também, à caracterização do tecido empresarial através da evolução do número de empresas com sede no distrito, no período de 2000 a 2004. Em termos gerais, o número de empresas cresceu cerca de 4%. Este crescimento foi mais notório nos concelhos de Coimbra, Figueira da Foz e Cantanhede. Por outro lado, foi nos concelhos que tinham um tecido empresarial menor que se registaram as diminuições mais elevadas, ou seja, os concelhos com menor número de empresas viram, ao longo deste período, esse número diminuir.

Relativamente aos indicadores sociais e das famílias, procurámos analisar a evolução da taxa de natalidade, do número de famílias e do número de casamentos e divórcios. Em primeiro lugar, a taxa de natalidade registou, entre 2000 e 2004, uma diminuição. Apenas em quatro concelhos se verificou um aumento: Tábua, Soure, Lousã e Figueira da Foz. Por sua vez, o número de famílias no distrito de Coimbra, entre 1991 e 2001, apresentou um crescimento na ordem dos 10,7%. Mas se as famílias aumentaram, o mesmo não poderemos dizer do número de casamentos. Entre 2000 e 2004 registou-se, ao nível do distrito, um decréscimo, mais acentuado no caso dos casamentos católicos. Contrastando com esta realidade, os divórcios, apesar de registarem valores bastante inferiores, têm vindo a aumentar. Entre 2000 e 2004 sofreram um aumento na ordem dos 40%. Por fim, apenas de referir que a proporção de divórcios em relação ao número de casamentos tem vindo a aumentar. Ou seja, enquanto que em 2000 se registavam 28 divórcio por cada 100 casamentos, em 2004 esse valor ascende aos 47.

Esta caracterização é importante para compreendermos e contextualizarmos a evolução da procura judicial e dos serviços de prestação de informação, consulta e patrocínio judiciário. Como veremos mais à frente, face a esta caracterização, seria expectável uma maior mobilização dos Tribunais de Trabalho e de Família e Menores.

CAPÍTULO VI – O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA NO TRABALHO

O objectivo deste capítulo é o de analisar o papel do Ministério Público enquanto facilitador do acesso ao direito e à justiça. O sistema de acesso ao direito e à justiça laboral português é composto por múltiplos elementos facilitadores, sendo, no entanto, central o papel desempenhado pelo Estado. De destacar as posições assumidas pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados, nomeadamente quando esta reclama para si a exclusividade do patrocínio judiciário dos trabalhadores, optando por privilegiar o princípio do mercado e a dimensão privada como elementos estruturantes do modelo de acesso.

Os elementos do sistema de acesso podem agrupar-se em dois tipos: (1) os que são accionados no espaço exterior ao tribunal, como sucede com a Administração do Trabalho, organizações sindicais e formas alternativas de resolução dos conflitos; (2) e os que se relacionam directamente com o espaço do tribunal, como é o caso da assistência judiciária e do papel desempenhado pelo Ministério Público na jurisdição laboral, destacando-se a importância do Estado enquanto facilitador do acesso, nomeadamente nos domínios da informação e consulta jurídica – fornecidos pela Inspeção-Geral do Trabalho, actual Autoridade para as Condições de Trabalho.

Sendo nosso objectivo analisar o papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça, teremos de dar atenção às questões da informação, consulta e patrocínio judiciário dos trabalhadores. Nas esferas legislativa e judicial existem também as possibilidades de nomeação de advogado, do patrocínio officioso e da redução ou isenção de custas judiciais, factores potenciadores do acesso aos tribunais. Os advogados, solicitadores e outras profissões jurídicas constituem uma oferta de acesso ao direito emergente do princípio do mercado, cuja procura parte essencialmente de empresas e empregadores.

Nucleados no princípio de regulação da comunidade, os sindicatos são um elemento facilitador do acesso ao direito e aos tribunais de grande relevo. Uma das funções por eles desempenhadas é a da prestação de serviços aos seus associados, sendo de destacar neste domínio a disponibilização de serviços jurídicos. A generalidade dos sindicatos dispõe de gabinetes jurídicos que intervêm a pedido dos seus membros nas situações de conflito laboral. Se muitas vezes os sindicatos, através das “acções-piloto”,

fazem uma utilização estratégica dos conflitos individuais integrando-os nos processos de reivindicação e de negociação colectivas, acompanham igualmente os conflitos individuais de trabalho surgidos no quotidiano das relações laborais. Existe, aliás, uma relação estreita entre a taxa de sindicalização e a mobilização dos tribunais de trabalho. No entanto, não deve esquecer-se a desigual distribuição de recursos financeiros e organizativos entre eles, podendo suceder que a maior fragilidade nestes domínios tenha como consequência uma menor qualidade na defesa dos interesses dos trabalhadores. Os sindicatos sempre tiveram um importante papel no acompanhamento dos conflitos individuais de trabalho. Num estudo realizado em 2001, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (Pedroso, Trincão e Dias, 2002),¹¹⁰ a esmagadora maioria dos sindicatos que respondeu ao inquérito afirmou apoiar juridicamente os trabalhadores nas fases de consulta, apoio e patrocínio judiciário dos seus associados, sendo o apoio judiciário, na generalidade, prestado de forma gratuita (89,4%), tendo apenas quatro sindicatos afirmado cobrar algum valor pelo serviço jurídico disponibilizado. De realçar, também, a forte expressão dos sindicatos que não colocam nenhum limite ao acesso por parte dos seus filiados (76,5%).

O patrocínio efectuado pelos sindicatos é, como seria de esperar, inferior ao número de consultas e informações prestadas. Todavia, a grande maioria dos sindicatos não possui juristas a tempo-inteiro (86,6%), optando pela contratação de serviços a tempo parcial. Esta opção indicia que os sindicatos que demonstraram menor actividade em termos de consultas e de patrocínios jurídicos poderão ser os mesmos que afirmam não possuir juristas contratados, quer a tempo inteiro, quer a tempo parcial. Cerca de 63% dos sindicatos possuem apenas um ou dois juristas a tempo parcial, existindo muito poucos sindicatos com cinco ou mais juristas a tempo parcial (8,3%) e/ou inteiro (3,7%). Contudo, 10,7% dos sindicatos que responderam ao inquérito afirmaram não possuir contratos com juristas.

¹¹⁰ O inquérito foi enviado a 301 organismos sindicais, tendo-se obtido cerca de 28% de respostas (85). Deve referir-se que, através de informações disponibilizadas informalmente, se verifica que alguns dos sindicatos contactados têm uma actividade bastante reduzida ou estão, inclusivamente, inactivos. Detectaram-se, ainda, casos de mudança de residência e de natureza jurídica, situação que inviabilizou igualmente a resposta. Recordar-se que, de acordo com a informação existente relativa às estruturas sindicais portuguesas (aspecto desenvolvido no segundo capítulo), se estima que em 1995 existissem 464 associações sindicais (388 sindicatos, 29 federações, 42 uniões e 5 confederações). O inquérito aos sindicatos partiu de duas listagens provenientes da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-Intersindical Nacional). A estas duas juntaram-se os sindicatos e associações sindicais independentes que foi possível identificar a partir de listagens de moradas gerais e de *sites* da *Internet*.

O reforço da actividade judicial dos sindicatos é ainda reiterado pelo protagonismo que lhes é conferido no domínio dos riscos profissionais. Assim, a figura da providência cautelar relativa à segurança, saúde e higiene no trabalho, surgida *ex-novo* no actual Código do Processo de Trabalho (artigo 44.^{o111}), prevê que, quando se verificarem situações que coloquem em risco sério e iminente a segurança, higiene e saúde dos trabalhadores, estes, seus representantes ou quaisquer outras entidades competentes, devem despoletar as providências que se mostrem adequadas a afastar ou prevenir tais riscos.

A conjugação do alargamento da legitimidade das associações sindicais para representarem os trabalhadores com o instituto da providência cautelar em matéria de segurança, saúde e higiene no trabalho, conferiu objectivamente aos sindicatos uma maior capacidade de penetração no sistema judicial. Estamos perante uma reivindicação do movimento sindical expressa em sede de concertação social, a qual traduz a crescente preocupação das organizações sindicais na sua articulação com a administração da justiça laboral e a atenção prestada aos conflitos emergentes da relação individual de trabalho. Pode, pois, afirmar-se que as alterações legislativas reforçaram o poder de actuação e intervenção dos sindicatos junto das empresas, facilitando, do mesmo modo, o seu relacionamento com o judicial-laboral. No entanto, os sindicatos não têm conseguido ultrapassar uma atitude de inércia na sua função de facilitação do acesso ao direito e à justiça, o que faz com que continuem a orientar a sua relação com o judicial-laboral tendo por referência o anterior padrão de actuação.

De notar que, e atendendo à situação do sistema de relações laborais do duplo ponto de vista dos acidentes de trabalho e da contratação a termo, não se entende a demissão dos sindicatos na sua interacção com o sistema judicial, existindo objectivamente a possibilidade de uma acção sindical não no sentido clássico, mas de uma acção sindical junto dos tribunais. É certo que os sindicatos têm expressado dificuldades de funcionamento na sua articulação com o sistema judicial, nomeadamente em matéria relativa à morosidade do processo executivo e dificuldades

¹¹¹ Consagra o artigo 44.^o “1. Sempre que as instalações, locais e processos de trabalho se revelem susceptíveis de pôr em perigo, sério e iminente a segurança, higiene ou saúde dos trabalhadores, para além do risco iminente à perigosidade do trabalho a prestar, podem estes, individual ou colectivamente, bem como os seus representantes, requerer ao tribunal as providências que, em função da gravidade da situação e das demais circunstâncias do caso, se mostrem adequadas a prevenir ou afastar aquele perigo. 2. O requerimento das providências a que se refere o número anterior não prejudica o dever de actuação de quaisquer outras autoridades competentes.”

na produção de prova. Acrescem ainda as dificuldades financeiras, referentes ao funcionamento dos sindicatos e às custas judiciais.

Às associações sindicais está cometida a obrigação, fundadora de todo o movimento sindical, de proteger os trabalhadores. Dentro destas funções, as associações têm de ser estruturas orientadoras dos seus associados na consulta, apoio jurídico e patrocínio judiciário. Contudo, na medida em que tais faculdades não sejam utilizadas pelos sindicatos os conflitos individuais perdem parte da sua capacidade reivindicativa, podendo, por esta via questionar-se a função facilitadora do acesso por parte dos sindicatos.

1. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No âmbito do sistema de acesso ao direito e justiça laboral, o Ministério Público desempenha um papel de grande relevo. O atendimento público tornou-se, deste modo, 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.

Na actualidade, as funções facilitadoras do acesso por parte do Ministério Público na área laboral têm vindo a estar no centro das discussões em torno de diferentes modelos e concepções de acesso ao direito e justiça. Por um lado, encontra-se a Ordem dos Advogados, que defende a “privatização” das funções do Ministério Público, no sentido de serem desempenhadas por advogados. Esta posição tem tido algum acolhimento junto dos poderes públicos embora, até à data, nenhum Governo tenha assumido com clareza a retirada do Ministério Público dos tribunais de trabalho. Por outro lado, encontra-se o próprio Ministério Público, nomeadamente os procuradores com responsabilidades em matéria laboral que sustentam a manutenção das actuais funções. As organizações representativas dos trabalhadores mantêm uma posição aberta no que a esta matéria diz respeito. Contudo, de acordo com as entrevistas realizadas a advogados de sindicatos e sindicalistas, a tendência é a de preservar as funções de patrocínio do Ministério Público.

No entanto, autores como João Rato (2002) têm defendido a tese de que a actividade do Ministério Público, no contexto da sociedade portuguesa pós 25 de Abril,

não é comparável de modo algum com o seu desempenho na vigência do Estado Corporativo. O patrocínio promovido pelo Ministério Público na área laboral a trabalhadores e seus familiares não assenta “no tantas vezes apregoado paternalismo excessivo”, tendo em conta a “menoridade (económica ou outra) daquele grupo de cidadãos”, traduzindo-se, antes, na defesa dos interesses envolvidos.¹¹² É neste sentido que o autor sublinha o facto de se estar em presença de direitos fundamentais, sendo por isso essencial a sua salvaguarda para a prossecução dos princípios democráticos do próprio Estado de Direito.

Existem na sociedade portuguesa diversas instâncias facilitadoras do acesso ao direito e à justiça no domínio laboral. No entanto, o exercício da função facilitadora dos elementos constitutivos do sistema de acesso esbarra com diversas dificuldades. O principal indicador da incapacidade do sistema para promover um maior acesso ao direito e justiça do trabalho é a existência de um *gap* entre a procura real e a procura potencial dos tribunais de trabalho.

No entanto, os aspectos mais relevantes a destacar no domínio do acesso relacionam-se com a função facilitadora desempenhada pelos sindicatos e pelo Ministério Público. No que diz respeito aos sindicatos, a sua atitude reactiva perante os conflitos laborais torna-se uma barreira à facilitação do acesso. A não utilização dos dispositivos legais que alargaram a legitimidade activa dos sindicatos e que permitem, em potência, uma maior penetração no judicial-laboral aponta para a necessidade do movimento sindical redescobrir as virtualidades da luta sindical na sua interacção com os tribunais de trabalho. Não se podendo invocar a inexistência de meios processuais para o fazer, espera-se uma mudança de paradigma na articulação dos sindicatos com os tribunais de trabalho. Por sua vez, os tribunais de trabalho complementam negativamente as possibilidades da acção sindical ao interpretarem de uma forma “viciosa” as disposições legais, cujo fim último é o de reforçar a protecção dos trabalhadores. Em causa está a necessidade de socializar os actores laborais e judiciais numa nova cultura de acesso ao direito e justiça laborais que não esqueça o valor do trabalho nem a tutela dos direitos de cidadania dos trabalhadores.

¹¹² “Essa natureza implicará, como seu corolário lógico, que o mesmo patrocínio se estenda a qualquer trabalhador, independentemente, da sua condição económica e social, credo, raça, nacionalidade, etc., por força da aplicação conjugada dos artigos 9.º, 12.º, 13.º, 15.º, 18.º, 20.º, 53.º e ss da CRP, constituindo seu único limite o da pretensão poder ser apreciada pelos tribunais portugueses.

Quer o Ministério Público quer os advogados podem de uma forma competente desempenhar as funções de defensores dos trabalhadores. O Ministério Público, para além das actividades de informação e consulta jurídicas, patrocina, em termos globais, entre 20% a 30% das acções de contrato individual de trabalho intentadas. No entanto, a taxa de incidência do seu patrocínio é mais elevada nas categorias profissionais mais frágeis e precárias da estrutura do mercado de trabalho. Por esta razão, qualquer limitação ao âmbito de intervenção do Ministério Público na área laboral tem de ser ponderada de uma forma cautelosa.

2. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL: ANÁLISE DOS DADOS NACIONAIS

O movimento processual laboral tem um peso relativo pequeno no movimento processual global, embora seja observável um crescimento deste peso ao longo do período de 1992 a 2001. Em 1992, o número de processos de trabalho movimentados correspondia a 6,7% do total de processos movimentados¹¹³. Em 2001, os processos de trabalho movimentados tinham um peso relativo ainda menor, representavam apenas 6,4% do número total de processos movimentados nos tribunais judiciais de primeira instância.

Entre 1992 e 2001 o número de processos de trabalho entrados tem uma tendência crescente: em 1992 deram entrada 50.568 processos de trabalho, o que correspondeu a 75% do número de processos entrados em 2001 (67.316). Os anos de 1993 a 2000 apresentam taxas de crescimento invulgarmente elevadas: 19,6% e 16,7%, respectivamente.

Os processos findos acompanham, de forma geral, o crescimento da procura, embora seja relativamente mais frequente a ocorrência de anos onde o número de processos entrados excede o número de processos findos – as excepções são os anos de 1994, 1999 e 2001. Consequentemente, nos anos de 1995 e de 2000 verificam-se decréscimos no número de pendências.

A movimentação processual laboral continua a apresentar um comportamento substancialmente diferente das áreas cível e penal. Nos últimos anos, nomeadamente depois de 1995, observa-se uma tendência de aumento no número de processos findos,

¹¹³ Consideram-se processos movimentados os processos pendentes do ano anterior e os processos entrados no ano de referência.

reflectindo uma maior capacidade de oferta dos tribunais de trabalho. Esta é a razão pela qual o número de processos laborais pendentes não tem vindo a aumentar significativamente, dado que a procura, medida pelo número de processos entrados, cresceu em praticamente todos os anos da década de 1990 a 2000. Aliás, no ano de 2001 verifica-se, pela primeira vez desde 1995, uma variação negativa de processos laborais entrados.

2.1. MOVIMENTO PROCESSUAL TOTAL

O quadro abaixo apresenta os dados totais do movimento processual nos tribunais, no período de 1992 a 2004, relativamente aos processos pendentes a 1 de Janeiro, ao número de processo entrados e ao número de processos findos. Relativamente ao número de processos pendentes, no período em análise registou-se um crescimento de 151,3%, que é notório nos anos de 1996, 1997 e 1998 com aumentos acima dos 15% em comparação com os anos anteriores. No que se refere ao número de processos entrados, no período de 1992 a 2004 registou-se uma quebra na ordem dos 5%, que é mais acentuada nos anos de 1995, 1998, 2000, 2001 e 2004. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos findos, também estes registaram uma ligeira diminuição (de 1992 para 2004, - 8,2%). Se olharmos atentamente para os dados verificamos que os processos findos apresentam a mesma tendência evolutiva dos processos entrados, o que significa que a diminuição do número de processos entrados não resultou num aumento do número de processos findos e diminuição dos pendentes.

QUADRO 25: MOVIMENTO PROCESSUAL NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS (1992-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	566 961	100,0	823 441	100,0	721 729	100,0
1993	668 446	117,9	887 368	107,8	792 612	109,8
1994	731 468	109,4	889 284	100,2	961 427	121,3
1995	645 946	88,3	636 975	71,6	523 324	54,4
1996	757 432	117,3	672 701	105,6	545 064	104,2
1997	892 174	117,8	754 557	112,2	583 579	107,1
1998	1 062 355	119,1	731 057	96,9	619 529	106,2
1999	1 164 938	109,7	735 931	100,7	702 938	113,5
2000	1 187 742	102,0	727 952	98,9	698 168	99,3
2001	1 209 373	101,8	716 272	98,4	652 014	93,4
2002	1 250 236	103,4	738 882	103,2	657 889	100,9
2003	1 328 420	106,3	802 202	108,6	700 191	106,4
2004*	1 424 711	107,2	780 175	97,3	662 551	94,6

* DADOS PROVISÓRIOS

FONTE: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP)

Olhando agora para os dados relativos aos processo de trabalho nos tribunais de 1.^a instância, também no período de 1992 a 2004, verificamos que o número de processos pendentes duplicou (+50,4%), sendo de destacar os anos de 1995, 2000 e 2002, que registaram uma diminuição da pendência quando comparados com o ano anterior. Contudo, de 2003 para 2004 há um forte aumento (+ 11,2%), o que contraria a tendência de ligeiros aumentos.

Atendendo à evolução do número de processos entrados, verificou-se um aumento total de 48,9%. Contudo, esta tendência de aumento foi contrariada nos anos de 1994, 1995, 1999, 2001 e 2004. De referir que, de 2003 para 2004, se verificou uma forte diminuição do número de processos entrados, -14,9% relativamente ao ano anterior. Por fim, no que se refere ao número de processos findos, e apesar do aumento global de 46%, verificamos que, de 2003 para 2004, se registou uma diminuição do número de processos. Mais uma vez, e à semelhança do que acontece com os dados globais, também os processos de trabalho parecem apresentar uma morosidade que nada tem a ver – ou, pelo menos, sem relação directa aparente – com o aumento de processos entrados.

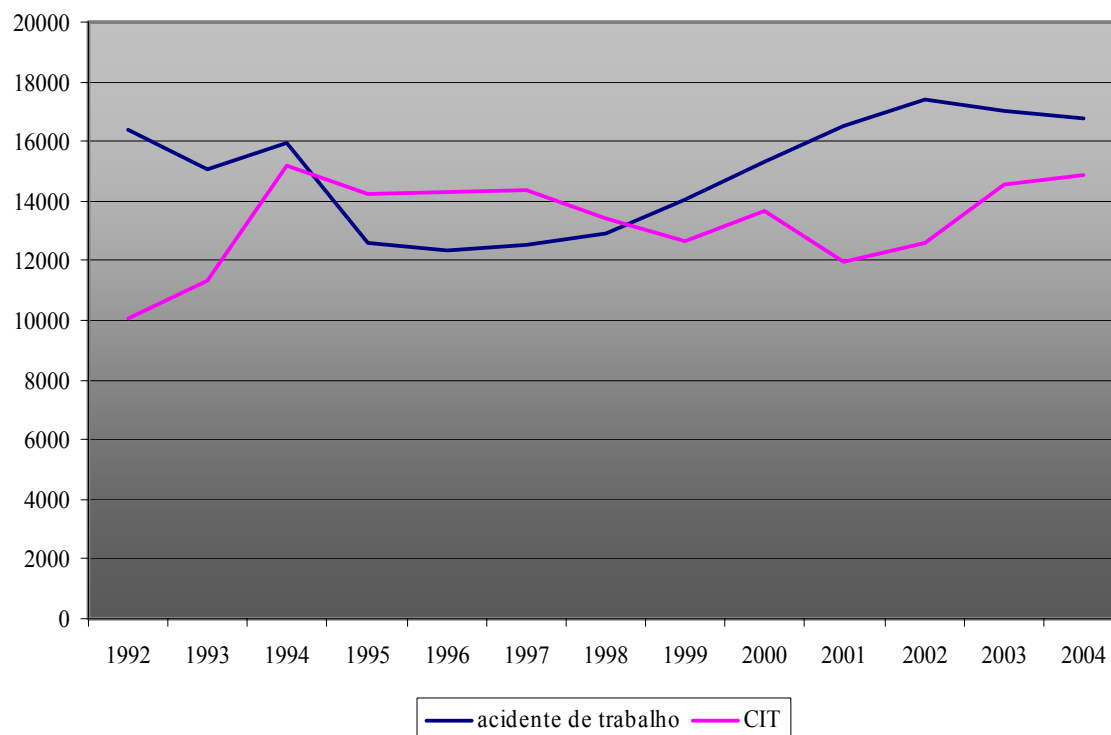
QUADRO 26: PROCESSOS DE TRABALHO NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS (1992-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	39913	100,0	50568	100,0	47618	100,0
1993	42885	107,4	60455	119,6	54250	113,9
1994	46757	109,0	56903	94,1	62340	114,9
1995	39966	85,5	56776	99,8	50317	80,7
1996	46350	116,0	59550	104,9	54482	108,3
1997	51344	110,8	60264	101,2	57582	105,7
1998	53683	104,6	61086	101,4	58190	101,1
1999	55330	103,1	58511	95,8	62868	108,0
2000	50373	91,0	68296	116,7	65134	103,6
2001	52765	104,7	67316	98,6	67913	104,3
2002	51621	97,8	72806	108,2	69796	102,8
2003	53986	104,6	88493	121,5	82238	117,8
2004	60044	111,2	75306	85,1	69507	84,5

FONTE: GPLP

O gráfico que se segue apresenta a evolução do número de acções findas para o caso das acções de acidente de trabalho e contratos individuais de trabalho. Em primeiro lugar, e no que diz respeito ao número de acções findas de acidente de trabalho, o valor de 2004 é muito próximo do de 1992 (aumentou apenas +2,4%), sendo este período caracterizado por uma forte diminuição até 1995, mantendo-se constante até 1998, ano em que se volta a verificar um aumento, contrariado novamente a partir de 2002. Em segundo lugar, e no que concerne às acções de contrato individual de trabalho, verificamos que são menores do que as de acidente de trabalho e que durante o período em análise se registaram fortes oscilações. Contudo, e ao contrário do que acontece com as acções de acidente de trabalho, registou-se um aumento de 48,1%, sendo a tendência dos últimos anos para o aumento do número de acções findas.

GRÁFICO 16: TOTAL DE ACÇÕES FINIDAS NOS PROCESSOS DE TRABALHO (1992-2004)



FONTE: GPLP

2.2. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para a análise do movimento processual do Ministério Público recorreremos aos dados da Procuradoria-Geral da República. Neste sentido, iremos analisar os dados referentes às acções de acidente de trabalho, de doenças profissionais e de contrato individual de trabalho.

QUADRO 27: ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO (1996-2005)

	TOTAL	N.I*	ENTRADOS	N.I	PENDENTES	N.I	FINDOS	N.I
1996	30633	100	15852	100	14568	100	15559	100
1997	30229	98,7	15897	100,3	14500	99,5	14897	95,7
1998	32639	106,5	16363	103,2	15459	106,1	16287	104,7
1999	35080	114,5	17979	113,4	17161	117,8	17002	109,3
2000	37690	123,0	19497	123,0	18704	128,4	18986	122,0
2001	39125	127,7	20985	132,4	18640	128,0	20357	130,8
2002	42055	137,3	22564	142,3	20285	139,2	21280	136,8
2003	42312	138,1	22046	139,1	21796	149,6	20516	131,9
2004	43691	142,6	21452	135,3	22251	152,7	21530	138,4
2005	42473	138,7	20402	128,7	20405	140,1	22068	141,8

* 1996 = 100

FONTE: Procuradoria-Geral da República (PGR)

O *Quadro 27* mostra a evolução do número de acções de acidente de trabalho (1996 a 2005). Para melhor compreender a evolução dos dados recorreremos ao cálculo de números-índice para melhor verificar a grandeza de aumentos e de diminuições.

No período em análise assistimos a um aumento de 38,7% do número total de acções. Contudo, nos anos de 1997 e 2005 assistimos a uma ligeira diminuição do número total de acções. Atendendo agora ao número de processos entrados, é de destacar o facto de, a partir de 2003, se verificar uma diminuição. Contudo, em 2005 entraram mais 28,7% de acções do que em 1996. Centrando, em seguida, a nossa análise na evolução do número de processos findos e pendentes constatamos que, na generalidade, o número de processos findos tem vindo a aumentar. Se compararmos o número de processos findos em 1996 com os de 2005 podemos afirmar que se registou um aumento na ordem dos 42%, apesar de, nos anos de 1997 e 2003, se ter registado uma diminuição quando comparados com o ano anterior. Relativamente ao número de processos pendentes, podemos constatar que se registou também um aumento, porém, no último ano verificou-se uma diminuição na ordem dos 10%.

QUADRO 28: ACÇÕES DE DOENÇAS PROFISSIONAIS (1996-2005)

	TOTAL	N.I*	ENTRADOS	N.I	PENDENTES	N.I	FINDOS	N.I
1996	168	100,0	68	100,0	111	100,0	57	100,0
1997	140	83,3	36	52,9	68	61,3	75	131,6
1998	112	66,7	26	38,2	57	51,4	54	94,7
1999	94	56,0	33	48,5	55	49,5	39	68,4
2000	90	53,6	35	51,5	57	51,4	33	57,9
2001	93	55,4	36	109,1	61	55,0	32	56,1
2002	72	42,9	26	38,2	49	44,1	23	40,4
2003	67	39,9	18	26,5	41	36,9	26	45,6
2004	52	31,0	22	32,4	39	35,1	13	22,8
2005	156	92,9	76	111,8	99	89,2	57	100,0

* 1996 = 100

FONTE: PGR

No que diz respeito às acções de doenças profissionais, constatamos que o número total de acções é bastante mais baixo quando comparado com o número de acções de acidentes de trabalho. Por outro lado, no período em análise verificamos que o número total de acções decresceu, sendo de salientar o forte aumento de 2004 para 2005, onde triplicaram o número de processos. Analisando agora o número de processos entrados, verificamos que este período se caracteriza por fortes oscilações. Deste modo,

temos um primeiro período de 1996 a 1998 que se caracteriza por uma forte diminuição (de 68 acções para 26 acções). O segundo período vai de 1999 a 2001, onde se regista um ligeiro aumento que é contrariado em 2002. Por fim, de referir que o ano de 2005 apresenta o valor mais elevado desde 1996 (76 acções entradas).

Olhando para os processos pendentes e findos, podemos afirmar que relativamente aos processos findos que o valor de 2005 é o mesmo de 1996. De referir, ainda, que, de um modo geral, houve uma diminuição, sendo 2002 e 2004 os anos onde o número de processos findos é o menor. Por fim, e relativamente aos processos pendentes constatamos que, de uma forma geral, se assistiu a uma diminuição, contrariada pelo aumento de processos no ano de 2005.

QUADRO 29: ACÇÕES DE CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO (1996-2004)

	TOTAL	N.I*	ENTRADOS	N.I	PENDENTES	N.I	FINDOS	N.I
1996	29981	100,0	15934	100,0	14822	100,0	15159	100,0
1997	29087	97,0	14468	90,8	14586	98,4	14501	95,7
1998	27549	91,9	13238	83,1	13168	88,8	14139	93,3
1999	24933	83,2	12439	78,1	12653	85,4	12280	81,0
2000	25444	84,9	12548	78,7	11636	78,5	13808	91,1
2001	22879	76,3	11432	71,7	10572	71,3	12307	81,2
2002	24711	82,4	14143	88,8	11895	80,3	12816	84,5
2003	28699	95,7	16831	105,6	14228	96,0	14471	95,5
2004	31223	104,1	16791	105,4	15697	105,9	15502	102,3

* 1996 = 100

FONTE: PGR

Finalmente, no que diz respeito às acções de contrato individual de trabalho (CIT), e apesar de não dispormos de dados para o ano de 2005, podemos afirmar que até 2001 se registou uma diminuição do número total de processos, contrariada a partir de 2002, tendo atingido o máximo em 2004. Relativamente ao número de processos entrados, constatamos que apenas em 2003 e 2004 se verifica um aumento do número de processos. No que diz respeito aos processos pendentes verificamos que a evolução é idêntica ao total de processos, ou seja, a diminuição de pendentes tem acompanhado a diminuição do número total de processos. Este comportamento é também verificado quando olhamos para os valores dos processos findos. Deste modo, e de uma forma grosseira, podemos dizer que o número de pendentes está dependente apenas do número total de processos, e quando este diminui, diminuem também o número de pendências.

Para uma melhor análise foi calculada a proporção de processos pendentes no total de processos (Quadro 30).

QUADRO 30: PROPORÇÃO DAS ACÇÕES PENDENTES NO TOTAL DE ACÇÕES (1996-2004)

	TOTAL	PENDENTES	PENDENTES/TOTAL
1996	29981	14822	49,4
1997	29087	14586	50,1
1998	27549	13168	47,8
1999	24933	12653	50,7
2000	25444	11636	45,7
2001	22879	10572	46,2
2002	24711	11895	48,1
2003	28699	14228	49,6
2004	31223	15697	50,3

FONTES: PGR

Em média, podemos afirmar que o número de processos pendentes corresponde a cerca de metade do número total de processos. No entanto, os anos de 1997, 1999 e 2004 são os anos que apresentam os valores mais elevados, onde o número de pendentes corresponde a mais de 50% do número total de processos.

3. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL NO CONCELHO DE COIMBRA

Estando o nosso estudo de caso circunscrito ao concelho de Coimbra, procedemos à recolha de dados junto das Estatísticas da Justiça sobre os processos de trabalho no Tribunal de Trabalho de Coimbra. Dadas as limitações das fontes estatísticas, e uma vez que os relatórios produzidos pelo Ministério da Justiça foram, ao longo dos últimos anos, alterando a sua metodologia de recolha e apresentação dos dados, optámos por analisar os dados referentes ao Círculo de Coimbra, para os anos de 1999 a 2002, dado que os dados mais recentes apenas estão disponíveis para o Distrito de Coimbra.

3.1. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL TOTAL

Pela análise do Quadro 31 constatamos, em primeiro lugar, que o número de processos pendentes diminuiu no período de 1999 a 2002 em cerca de 16%, realidade que contrasta com o aumento na ordem dos 50% dos processos entrados e de 48% dos processos findos. De destacar, ainda, o facto de no ano de 2001 se ter verificado uma quebra no número de processos entrados e findos.

QUADRO 31: PROCESSOS DE TRABALHO (CÍRCULO DE COIMBRA: 1999-2002)

	PENDENTES A 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FOUNDOS	N.I
1999	1669	100,0	1474	100,0	1500	100,0
2000	1643	98,4	2351	159,5	2364	157,6
2001	1420	86,4	1740	74,0	1509	63,8
2002	1397	98,4	2219	127,5	2222	147,2

* 1999 = 100

FONTE: PGR

3.2. MOVIMENTO PROCESSUAL LABORAL COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Atendendo agora à participação do Ministério Público nos processos de acidente de trabalho, no Tribunal de Trabalho de Coimbra verificámos que, no período que vai de 2001 a 2005, os processos pendentes aumentaram cerca de 20%. Contudo, e se olharmos para a evolução ao longo dos anos, este aumento apenas se fez sentir nos anos de 2004 e 2005. Por outro lado, o número de processos entrados com participação do Ministério Público sofreu uma ligeira diminuição, -8,5%. No entanto, e como podemos ver no quadro apresentado abaixo, esta diminuição verificou-se apenas nos anos de 2003 e 2005. Por fim, os processos findos, ao longo destes anos, registaram um aumento de 16,1%, apesar da forte diminuição verificada em 2003.

De uma maneira geral, podemos afirmar que o a participação do Ministério Público nas acções de acidentes de trabalho – e olhando apenas para os processos entrados – tem diminuído.

QUADRO 32: ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO (2001-2005)

	PENDENTES A 1 JANEIRO	N.I	ENTRADAS	N.I	FOUNDAS	N.I
2001	739	100	603	100	614	100
2002	728	98,5	675	111,9	758	123,5
2003	645	88,6	552	81,8	511	67,4
2004	686	106,4	717	129,9	514	100,6
2005	889	129,6	552	77,0	715	139,1

* 1996 = 100

FONTE: PGR

Analisando a participação do Ministério Público nas acções de contrato individual de trabalho constatamos que o número de acções de CIT pendentes, no

período em análise, sofreu uma ligeira diminuição (-2,9%). Contudo, a tendência verificada no último ano é de aumento sem, no entanto, se ter ainda alcançado os valores registados em 2001. No que diz respeito ao número de acções entradas, é de destacar o forte aumento de 2003, que tem, também, repercussões no número de acções findas. Estas, no global, apresentam uma diminuição na ordem dos 18%.

QUADRO 33: ACÇÕES DE CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO (2001-2004)

	PENDENTES A 1 JANEIRO	N.I	ENTRADAS	N.I	FINDas	N.I
2001	345	100,0	410	100,0	534	100,0
2002	212	61,4	393	95,9	386	72,3
2003	219	103,3	567	144,3	451	116,8
2004	335	153,0	542	95,6	438	97,1

* 1996 = 100

FONTE: PGR

4. ATENDIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES DO TRIBUNAL DE TRABALHO DE COIMBRA

A prestação de informação e aconselhamento, ou encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos, são algumas das actividades dos magistrados do Ministério Público. Deste modo, os cidadãos tem acesso a informação e consulta jurídica que lhe permite o melhor conhecimento dos seus direitos e a resolução de determinado conflito. Para autores como António Casimiro Ferreira o “atendimento ao público tornou-se (...) numa das principais actividades a desenvolver pelo magistrado nesta área [laboral], reduzindo-se o seu papel, por vezes, à mera informação jurídica, sem necessidade de requerer qualquer providência judicial, ou uma muito conseguida tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos (Ferreira, 2005: 430).

A maior parte dos magistrados do Ministério Público que desempenha funções nos tribunais de primeira instância, de competência genérica ou especializada, como é o caso da área laboral, têm horário de atendimento ao público, o que permite o acesso dos cidadãos ao que alguns designam de “processo informal de auscultação de opinião por parte de uma autoridade judicial” (Dias, 2007: 7). A prestação deste tipo de serviços permite a diferenciação de assuntos e o seu respectivo encaminhamento ou para processo judicial ou para informação e aconselhamento.

Através da consulta das fichas de atendimento podemos ter acesso à motivação dos cidadãos na procura do tribunal de trabalho, ao resultado desse contacto e ainda ao

tipo de informação que foi fornecida. Ainda antes de uma análise profunda do conteúdo das fichas de atendimento podemos, *grosso modo*, afirmar que existem dois tipos de atendimento: o atendimento administrativo e o atendimento jurídico. No primeiro caso, os cidadãos apenas juntam documentos ao processo que se encontra já em curso no tribunal, ou então procuram saber o estado do mesmo. Já no segundo tipo de atendimento os trabalhadores procuram informações e esclarecimentos sobre questões laborais e a eventual solução do seu problema ou, em último caso, o encaminhamento para outra entidade competente.

A realidade do atendimento nos tribunais de trabalho é bastante diferenciada. Existem tribunais que promovem o atendimento diário, normalmente quando existem magistrados suficientes; outros promovem um horário fixo, semanal, quando o número de magistrados se reduz a um ou dois. Noutros ainda, como o caso do Tribunal de Trabalho de Coimbra, o atendimento, em regra, é realizado por um funcionário judicial.

Os dados provenientes do Tribunal de Trabalho de Coimbra demonstram a importância que o atendimento tem no quotidiano dos tribunais e até dos próprios trabalhadores, mas não tanto no dos magistrados, já que, como foi referido anteriormente, a maioria dos atendimentos é realizada por um funcionário. Somente em casos de esclarecimentos de processos ou informações mais complexas há a intervenção do magistrado do Ministério Público.

4.1. ANÁLISE DOS DADOS DO ATENDIMENTO: 2004 A 2006

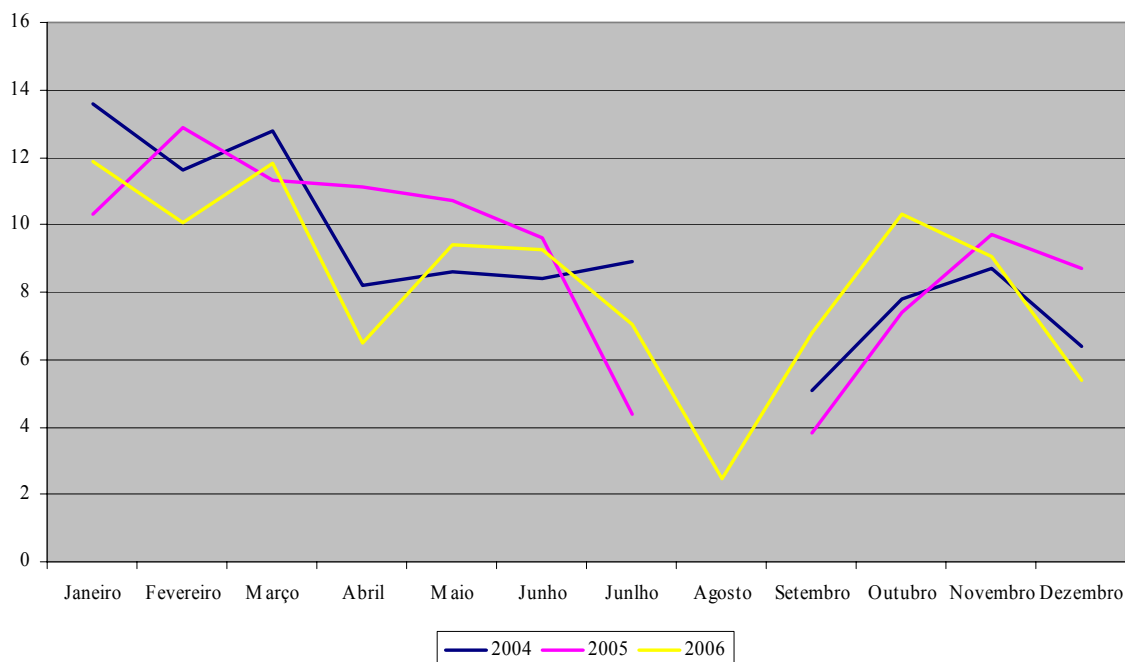
No ano de 2004 realizaram-se 1422 atendimentos. Os meses que registaram valores mais elevados de afluência de trabalhadores foram Janeiro, com 13,6%, Março, com 12,8% e Fevereiro, com 11,6%. Pelo contrário, os meses de Setembro e Dezembro apresentam os valores de atendimento mais baixos, 5,1% e 6,4%, respectivamente.

Em 2005 o Tribunal de Trabalho de Coimbra registou 1017 atendimentos. Os meses que obtiveram maior número de atendimentos foram Fevereiro, com 12,9%, seguindo-se Março e Abril, com 11,3% e 11,1%, respectivamente. Pelo contrário, os meses de Julho e Setembro foram os que registaram o menor número de atendimentos neste tribunal, 4,4% e 3,8%, respectivamente.

No ano de 2006 registaram-se 1093 atendimentos. Os meses que obtiveram maior afluência de trabalhadores foram Janeiro (11,9%), Março (11,8%) e Outubro

(10,3%). Pelo contrário, os meses de Agosto (2,5%), Dezembro (5,4%) e Abril (6,5%) foram aqueles que registaram o menor número de atendimentos.

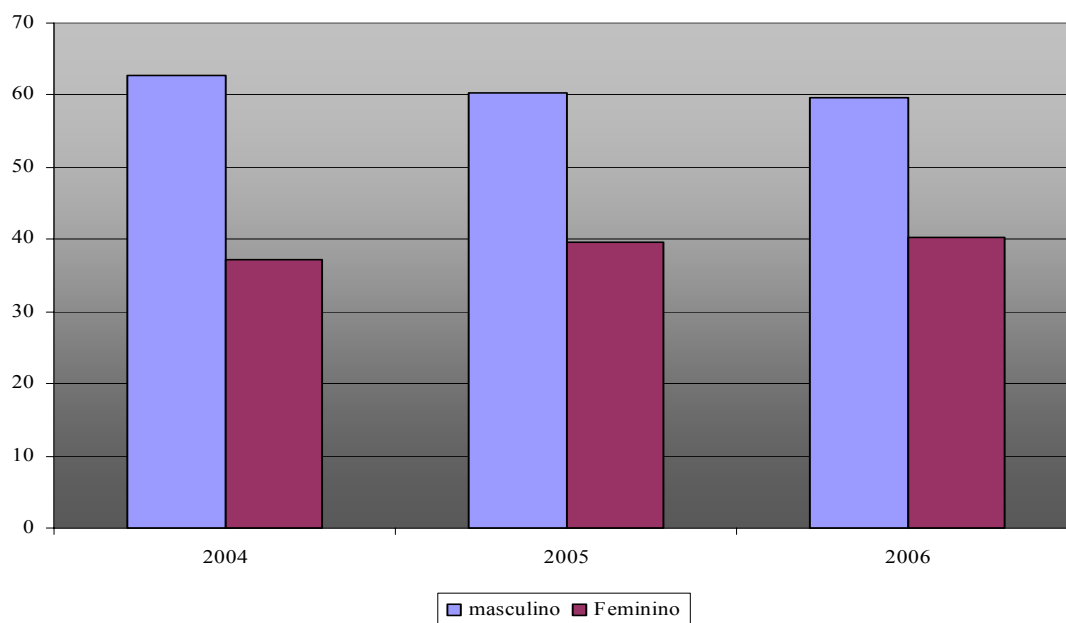
GRÁFICO 17: DISTRIBUIÇÃO DOS ATENDIMENTOS SEGUNDO O MÊS (%) (2004-2006)



4.1.1. CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES

No que diz respeito à caracterização dos utentes por sexo constata-se que, no ano de 2004, são mais os homens quem se dirige ao Tribunal de Trabalho: 62,7% contra 37,3% das mulheres. No ano de 2005 a situação é idêntica à de 2004, com os homens a recorrerem mais a este tipo de serviço: 60,3%, contra 39,7% das mulheres. Em 2006, e apesar da tendência se manter, notamos uma diminuição do número de homens e aumento do número de mulheres, comparativamente com os anos anteriores: 59,7% de homens contra 40,3% de mulheres.

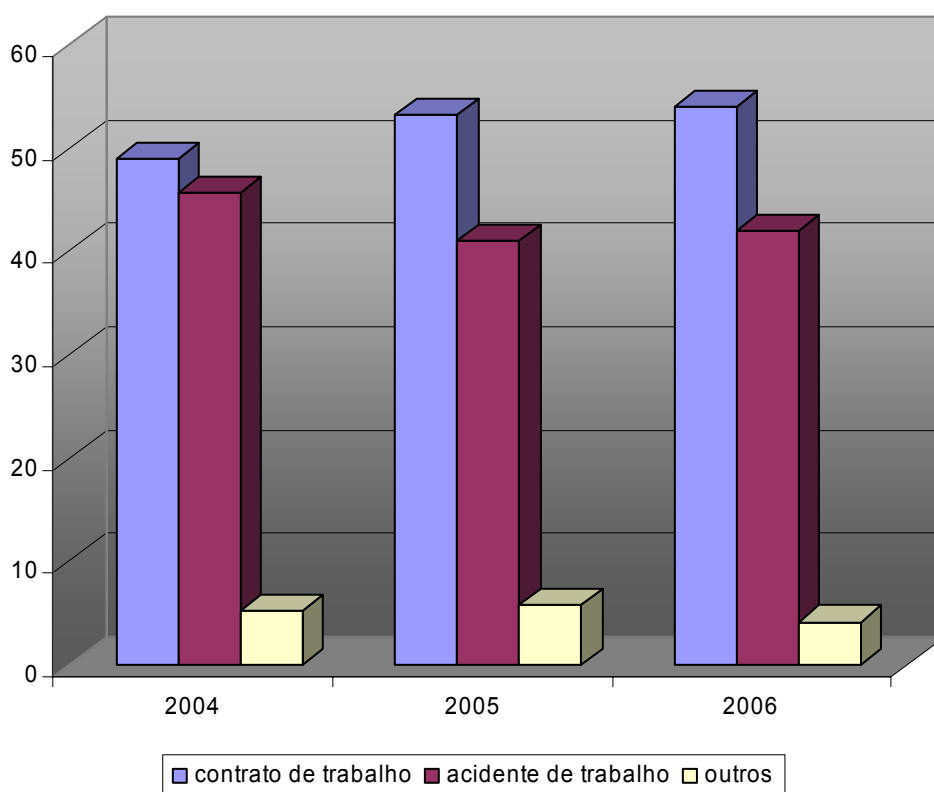
GRÁFICO 18: ATENDIMENTO SEGUNDO O SEXO DOS UTENTES (%) (2004-2006)



4.1.2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO DO ATENDIMENTO

Atendendo ao assunto que move estes trabalhadores podemos afirmar que, em 2004, 49% das pessoas atendidas trataram de assunto relacionados com contratos de trabalho e 45,7% de assuntos relacionados com acidentes de trabalho. Em 2005, os valores relativamente aos contratos são superiores (53,2%), diminuindo assim as questões relativas a acidente de trabalho (41%). Encontramos, ainda uma pequena minoria que vai tratar de outros assuntos, 5,8%. No ano de 2006, 53,9% dos casos dizem respeito a questões de contrato, 41,9% de acidente de trabalho e 4,2% a outros assuntos.

GRÁFICO 19: ATENDIMENTO SEGUNDO O ASSUNTO (%) (2004-2006)



Analisando mais detalhadamente o assunto que leva os trabalhadores a recorrer aos serviços do Ministério Público, verificamos, em primeiro lugar, que no ano de 2004, relativamente aos *assuntos de contrato de trabalho* em que houve despedimento (40,8%), outras questões contratuais (26%) e as faltas de pagamento (10,4%) são os temas mais apontados pelos utentes do atendimento. Pelo contrário, os assuntos relacionados com a consulta de processos e questões que se prendem com a falta de pagamento de subsídios, correspondentes a 0,4% e 0,6%, respectivamente, são os menos apontados. No ano de 2005, temos um total de 520 fichas de atendimento, correctamente preenchidas. Como os assuntos eram um pouco dispersos, resolvemos recodificar esta variável e agregar os assuntos em grandes categorias. Deste modo, a esmagadora maioria dos trabalhadores procura o Ministério Público por questões associadas ao despedimento (44,4%), seguindo-se outras questões laborais¹¹⁴ (21,5%) e, por fim, as questões relacionadas com faltas de pagamento (11,2%) – de salários, de férias, de trabalho suplementar, de compensações e de horas extraordinárias. Por outro

¹¹⁴ Dentro desta categoria estão as questões relacionadas com a legalização de trabalhadores, com as alterações de posto e local de trabalho; a alteração da própria entidade patronal; questões relacionadas com categorias profissionais, queixas apresentadas contra o empregador e até um caso de agressão.

lado, as questões menos referidas dizem respeito a subsídios em falta (0,4%), às queixas e informações pedidas pela própria entidade patronal (0,4%) e ao pedido de informações mais genéricas sobre os contratos de trabalho (1%). Em 2006, 40,4% dos casos referem-se a despedimento, seguindo-se as questões contratuais com 16,4% dos casos e, por fim, as faltas de pagamento com 15,2%. Os assuntos menos vezes referidos no atendimento são as questões relacionadas com férias, faltas e folgas, com 0,3%. De salientar ainda que 0,5% dos utentes do atendimentos são empregadores.

QUADRO 34: ASSUNTO CONTRATO DE TRABALHO, POR TIPO (%) (2004-2006)

	2004	2005	2006
DESPEDIMENTO	40,8	44,4	40,4
FALTAS DE PAGAEMNTO	10,4	11,2	15,2
QUESTÕES CONTRATUAIS	26,0	21,5	16,4
INFORMAÇÕES	1,2	1,0	9,4
DIREITOS E LICENÇAS	6,8	6,3	4,6
CONSULTA DO PROCESSO	0,4	1,7	2,1
SUBSÍDIOS	0,6	0,4	-
ENTIDADE EMPREGADORA	-	0,4	0,5
FALTAS, FÉRIAS E BAIXA	1,5	1,3	0,3
RECIBOS VERDES	1,3	2,1	1,7
SERVIÇO DOMÉSTICO	4,2	3,8	2,6
PROCESSO DISCIPLINAR	3,7	3,3	3,4
OUTROS	3,1	2,5	3,3

Quanto aos acidentes de trabalho, verifica-se que a esmagadora maioria dos trabalhadores que utiliza o serviço de atendimento procura esclarecimentos sobre o processo (60,7%), seguindo-se o pedido de informações sobre acidentes de trabalho, com 38,3%. Por sua vez, a remição e actualização de pensões e a habilitação de herdeiros são os assuntos menos apresentados, com, respectivamente, 0,2% e 0,3%.

No ano de 2005, as questões que aparecem com mais frequência nas fichas de atendimento são, na sua esmagadora maioria, esclarecimentos sobre o processo judicial (52,6%), seguindo-se o pedido de informações sobre acidentes de trabalho (43,6%). Por outro lado, as questões de pedido de habilitação de herdeiros (0,2%) e entrega de documentos para anexar ao processo (0,5%) são as questões que menos registos obtiveram, isto num total de 411 fichas totalmente preenchidas. Em relação ao ano de 2005, uma breve referência aos “outros assuntos”. Aqui, o destaque vai para os processos administrativos, que representam 50% do total. As restantes questões prendem-se com assunto relacionados com o pedido de apoio judiciário, ou apoio judiciário indeferido, e onde os trabalhadores procuram obter informações. Por fim, no

ano de 2006 verifica-se que 49,3% dos casos dizem respeito a pedido de informações, a que se seguem 41,7% para esclarecimentos sobre o processo. Por sua vez, os assuntos menos mencionados são a revisão, com 0,4%, e a entrega de documentos, com 0,7% dos casos.

QUADRO 35: ASSUNTO ACIDENTES DE TRABALHO, POR TIPO (%) (2004-2006)

	2004	2005	2006
INFORMAÇÕES	38,3	43,6	49,3
JUNTA MÉDICA	-	-	2,6
ESCLARECIMENTO SOBRE PROCESSO	60,7	52,6	41,7
ENTREGA DE DOCUMENTOS	-	0,5	0,7
REMIÇÃO/ ACTUALIZAÇÃO	0,2	0,7	2,9
DOENÇA PROFISSIONAL	0,5	2,4	1,3
HABILITAÇÃO DE HERDEIROS	0,3	0,2	1,1
REVISÃO/ PROCESSO	-	-	0,4

4.1.3. CARACTERIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES FORNECIDAS NO ATENDIMENTO

Uma outra informação que constava das fichas de atendimento diz respeito às orientações dadas pelo Magistrado do Ministério Público ou pelo funcionário responsável pelo atendimento. Assim sendo, no ano de 2004, constata-se que 74,5% dos atendimentos se prendem apenas com esclarecimentos. Por outro lado, uma percentagem significativa de utentes (10,6%) é encaminhada para outras instituições, principalmente a Inspeção-Geral do Trabalho (IGT).

Já no ano de 2005, 7,2% do total das fichas de atendimento não tinha qualquer referência ao tipo de orientação fornecida aos trabalhadores. Deste modo, e tendo apenas em atenção as fichas válidas, concluímos que a maioria do atendimento tem por fim o esclarecimento de algumas questões relacionadas ou com os processos ou com dúvidas que os trabalhadores tenham sobre a sua situação profissional (81,3% do total), sendo de referir ainda uma percentagem significativa de trabalhadores que são encaminhados para outras instituições, sejam a Inspeção-Geral do Trabalho, a Segurança Social, as Finanças e até mesmo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (14,2%). Em 2006, as orientações fornecidas são na sua esmagadora maioria esclarecimentos (83,8%) a que se segue o encaminhamento para outras instituições competentes (8,7%).

QUADRO 36: ORIENTAÇÕES FORNECIDAS (%) (2004-2006)

	2004	2005	2006
ESCLARECIMENTOS	74,5	81,3	83,8
VOLTAR COM MAIS ELEMENTOS	0,1	0,1	0,5
PARTICIPAR ACIDENTE	0,6	0,3	0,4
RECORRERÁ A ADVOGADO	0,1	0,2	1,4
RECORRERÁ A SINDICATO	0,1	0,1	0,4
PATROCÍNIO OFICIOSO	2,0	0,2	1,1
ENCAMINHAMENTO	10,6	14,2	8,7
ENTREGA DE DOCUMENTOS	1,3	1,4	2,0
JUNTA MÉDICA	0,9	1,0	0,5
EXAME DE REVISÃO	0,7	0,2	0,4
REMIÇÃO	8,0	-	0,7
HABILITAÇÃO DE HERDEIROS	1,1	0,6	-
PRESCRIÇÃO	0,1	0,4	0,2

Uma última nota apenas para referir que, no ano de 2005, as fichas de atendimento não dispunham de um espaço específico para assinalar se o atendimento foi efectuado pelo funcionário ou pelo Magistrado do Ministério Público, por conseguinte não contabilizamos esta variável, uma vez que as vezes em que aparece assinalado atendimento feito pelo magistrado do Ministério Público, acontece quando este está de turno.

5. PAPEL DA INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO (AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DE TRABALHO)

A adequação da estrutura orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) aos princípios do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), levou à criação da Autoridade para as Condições de Trabalho, pelo Decreto-lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, que agrega as competências dos anteriores Inspeção-Geral do Trabalho e Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho.

A Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) é um organismo integrado na administração directa do Estado, sob tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, dotado de autonomia administrativa e com jurisdição em todo o território continental. A ACT tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, no âmbito das relações privadas, bem como a promoção de políticas de prevenção de riscos

profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública, com as seguintes atribuições:

- Fiscalizar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às relações de trabalho;
- Promover acções de sensibilização e prestar informações com vista ao esclarecimento dos sujeitos das relações laborais e das respectivas associações, com vista ao pleno cumprimento das normas aplicáveis;
- Promover a execução das políticas de segurança, saúde e bem-estar no trabalho;
- Apoiar as entidades públicas e privadas na identificação dos riscos profissionais, na aplicação de medidas de prevenção e na organização de serviços de segurança, saúde e bem-estar no trabalho;
- Difundir a informação e assegurar o tratamento técnico dos processos relativos ao sistema internacional de alerta para a segurança e saúde dos trabalhadores, bem como a representação nacional em instâncias internacionais;
- Prevenir e combater o trabalho infantil, em articulação com os diversos departamentos governamentais.

A ACT oferece um serviço de atendimento aos cidadãos em matéria de relações laborais. Está-se, assim, perante um elemento facilitador do acesso ao direito e à justiça, que podemos comprovar pelos dados apresentados no quadro abaixo, apesar de estarem actualizados a 2000.

QUADRO 37: ATENDIMENTO AO PÚBLICO (1990-2000)

	1990		1991		1992		1993		1994	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
TOTAL DE UTILIZADORES	197926	100	215353	100	221931	100	211386	100	208584	100
TRABALHADORES	115794	58,5	123997	57,6	137083	61,8	140363	66,4	141366	67,8
ENTIDADE EMPREGADORA	76396	38,6	84717	39,3	76648	35,4	65907	31,2	61963	29,7
OUTROS	5736	2,9	6639	3,1	6200	2,8	5116	2,4	5255	2,5
ASSUNTOS	391852		452479		461902		479678		511036	
RECLAMAÇÕES	4959		4490		4768		4852		3372	

1995		1996		1997		1998		1999		2000	
N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
234808	100	251152	100	234496	100	198711	100	201978	100	197662	100
162397	69,2	175673	69,9	166340	70,9	135720	68,3	142850	70,7	139060	70,4
66031	28,1	68414	27,2	61396	26,2	53453	26,9	49343	24,7	47443	24,0
6380	2,7	7065	2,9	6760	2,9	9339	4,7	9785	4,9	11159	5,6
608244		645478		655319		557296		558062		554732	
2641		1742		3556		6027		3294		1401	

FORNTE: INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO, IDICT

Os serviços da ACT atendem, anualmente, um número bastante considerável de utentes, sejam trabalhadores ou entidades empregadoras, sendo os trabalhadores, contudo, a maioria dos utilizadores. Os assuntos registados nos serviços de atendimento prendem-se com questões relativas ao horário de trabalho, férias, remuneração, subsídio de férias e despedimento.

Por sua vez, as Lojas do Cidadão vieram facilitar o acesso dos cidadãos aos mais diversos serviços da administração pública. Também a ACT está representada nestas lojas, proporcionando aos utentes uma maior facilidade no esclarecimento de dúvidas na área laboral. Este tipo de serviço adquiriu alguma importância, nomeadamente no descongestionamento dos tribunais, visto que a maior parte dos esclarecimentos acaba por não ter seguimento em termos de acção judicial.

A procura deste tipo de serviços para a informação aos cidadãos sobre o direito do trabalho funciona como uma primeira instância de informação jurídica, antes mesmo de o trabalhador/empregador dar início ao litígio e, conseqüentemente, procurar os serviços do Ministério Público, dos sindicatos ou de advogado.

6. PAPEL DA SEGURANÇA SOCIAL

Através da Lei nº. 30-E/2000, de 20 de Dezembro, passou a ser da competência da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário, já que até aí competia ao juiz da causa fazer essa apreciação. Como explica Salvador da Costa (2007), a motivação dessa opção legislativa foi a de aliviar as pendências processuais dos tribunais e acelerar o processo de decisão sobre os pedidos de apoio judiciário. Já em 2004, através da Lei nº. 34/2004¹¹⁵, de 29 de Julho, o regime de acesso ao direito sofreu algumas alterações, mas manteve-se inalterada a entidade com competência para fazer a apreciação dos pedidos, isto é, a Segurança Social. Assim, nos termos do nº. 1 do artigo 20^o¹¹⁶, a decisão sobre a concessão de protecção jurídica compete ao dirigente máximo dos serviços de Segurança Social (seja da área de residência ou da sede do requerente). Prevê, ainda, o nº. 2 do artigo 20^o que, num caso de especial complexidade (isto é, nos casos em que os critérios decisórios relativos à determinação da insuficiência económica das pessoas singulares não se adequam ao caso concreto), se os serviços da Segurança Social entenderem não dever aplicar o resultado da apreciação efectuada no nº. 1, devem remeter o pedido, acompanhado de informação fundamentada, para uma comissão constituída por um magistrado designado pelo Conselho Superior da Magistratura, um magistrado do Ministério Público designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, um advogado designado pela Ordem dos Advogados e um representante do Ministério da Justiça, a qual decide e remete tal decisão aos serviços da Segurança Social.

Como se sabe, a protecção jurídica abrange as modalidades de consulta jurídica¹¹⁷, apoio judiciário¹¹⁸ (dispensa de pagamento de taxa de justiça inicial e subsequente, preparos para despesas e de custas) e patrocínio judiciário (nomeação de

¹¹⁵ Como se mencionou em sede própria (cf, Capítulo II), a Lei nº. 34/2004 foi alterada pela Lei nº. 47/2007, que entrará em vigor no dia 01 de Janeiro de 2008. Ora, nos termos desta nova Lei, continua a ser da competência da Segurança Social a apreciação dos pedidos e a concessão do apoio judiciário. Como é a Lei nº. 34/2004 que se mantém em vigor, é sobre ela que recairá a nossa atenção, até porque todo este estudo se fez durante a sua vigência.

¹¹⁶ Há, todavia, uma ressalva, constante do artigo 20^o, nº.1, parte final, e que remete para o artigo 21^o, segundo o qual competirá à Ordem dos Advogados, e não à Segurança Social, a formulação do juízo sobre o fundamento legal da pretensão apresentada pelo requerente em sede de consulta jurídica (Costa, 2007: 135).

¹¹⁷ Cf. artigos 14^o e seguintes. O Ministério da Justiça garante, por sua vez, a existência de gabinetes de consulta jurídica, com vista à gradual cobertura do país.

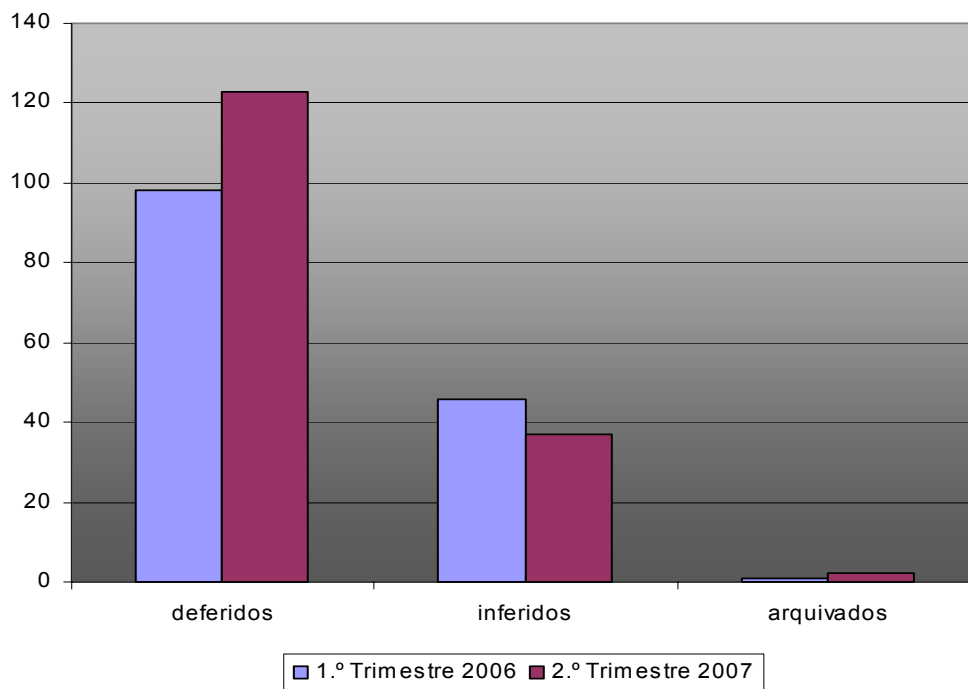
¹¹⁸ Cf. artigos 16^o e seguintes.

patrono¹¹⁹ com honorários e despesas a suportar pelo Estado), modalidades estas que podem ser cumuladas. O requerente deve apresentar o seu pedido, formulado em modelo próprio e onde expressa qual ou quais as modalidades pretendidas, em qualquer serviço de atendimento ao público dos serviços de Segurança Social (art. 22º, n.º 1 e 2). No dia seguinte ao da entrada do requerimento, a Segurança Social tem um prazo de 30 dias (prazo esse que é contínuo, não se suspendendo durante as férias judiciais e, terminando em dia em que os serviços da segurança social estejam encerrados, transfere-se o seu termo para o 1.º dia útil seguinte) para conclusão do processo e decisão sobre o pedido. Se, decorridos esses 30 dias, não houver decisão sobre o pedido, considera-se tacitamente deferido e concedido o pedido de protecção jurídica (art. 25º).

Olhamos agora, e a título de exemplo, para alguns dados dos Serviços da Segurança Social de Coimbra relativamente aos processos de protecção jurídica nos conflitos de trabalho. Para tal iremos usar dados do primeiro trimestre de 2006 e de 2007, para compreender a evolução dos pedidos de protecção.

¹¹⁹ No caso de ser concedido apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono, compete à Ordem dos Advogados a escolha e a nomeação do advogado, que deve ter escritório na comarca onde tramita o processo (art. 30º).

GRÁFICO 20: PROCESSOS DE PROTECÇÃO JURÍDICA NOS CONFLITOS DE TRABALHO (%)

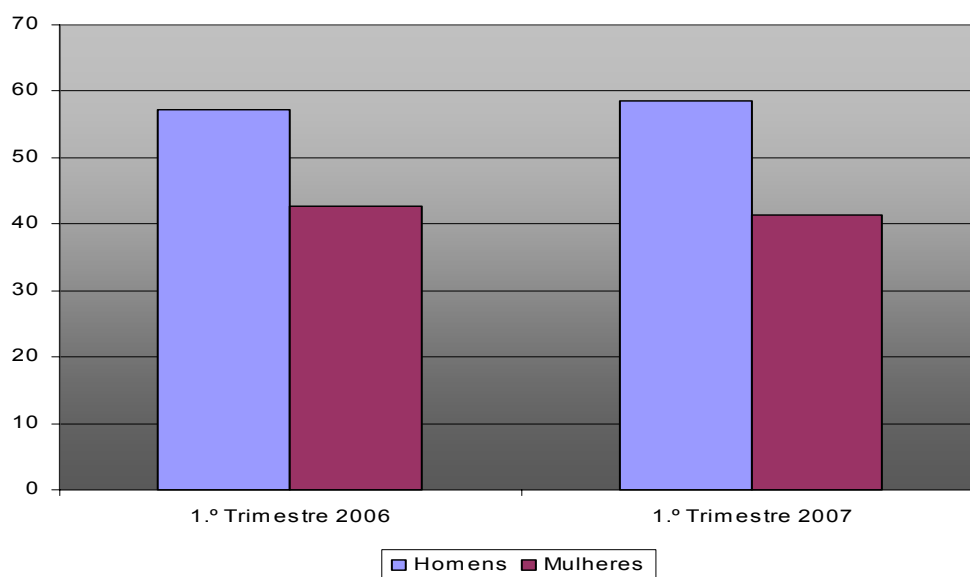


FONTE: SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL DE COIMBRA

No primeiro trimestre de 2006 deram entrada nos serviços da Segurança Social 145 pedidos de protecção jurídica, o que representou 10% do total de pedidos. Destes, 98 foram deferidos, 46 indeferidos e 1 arquivado. No primeiro trimestre de 2007 registou-se um aumento do número de pedidos de protecção jurídica, 162 pedidos, que representaram um aumento de cerca de 17% comparativamente ao ano anterior.

Relativamente à caracterização dos utilizadores, no primeiro trimestre de 2006 a maioria é do sexo masculino (57,3% contra 43,7% das mulheres). Quanto à nacionalidade, a esmagadora maioria são trabalhadores portugueses (87,6% contra 12,4% de trabalhadores estrangeiros).

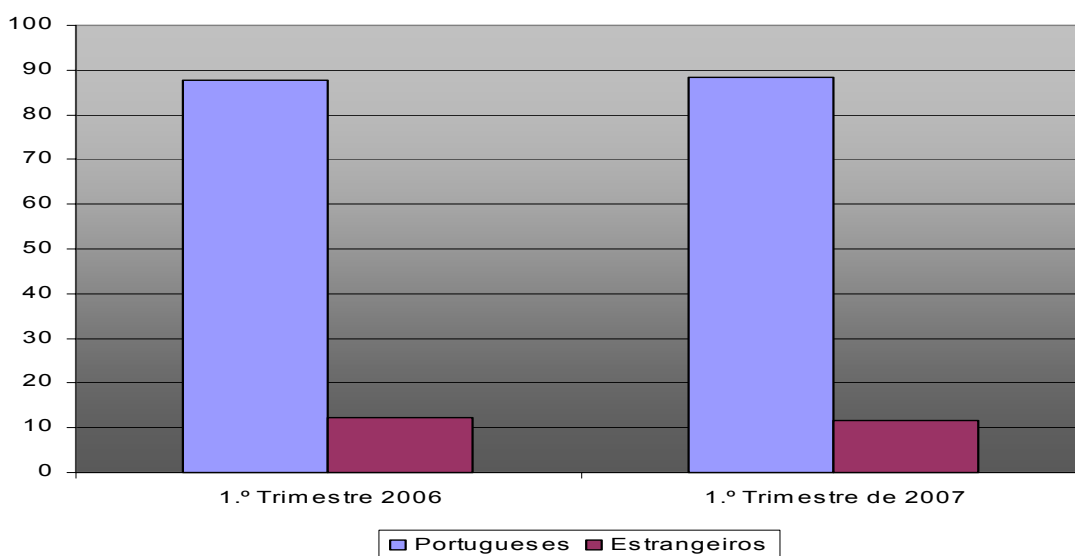
GRÁFICO 21: CARACTERIZAÇÃO DOS UTILIZADORES, SEGUNDO O SEXO (%)



FONTE: SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL DE COIMBRA

Quanto ao perfil dos utilizadores a realidade é idêntica à do ano anterior, tendo-se, no entanto, registado uma diminuição do número de mulheres e do número de trabalhadores estrangeiros, comparativamente a igual período do ano anterior – 58,7% de homens contra 41,3% de mulheres; 88,3% portugueses contra 11,7% de estrangeiros.

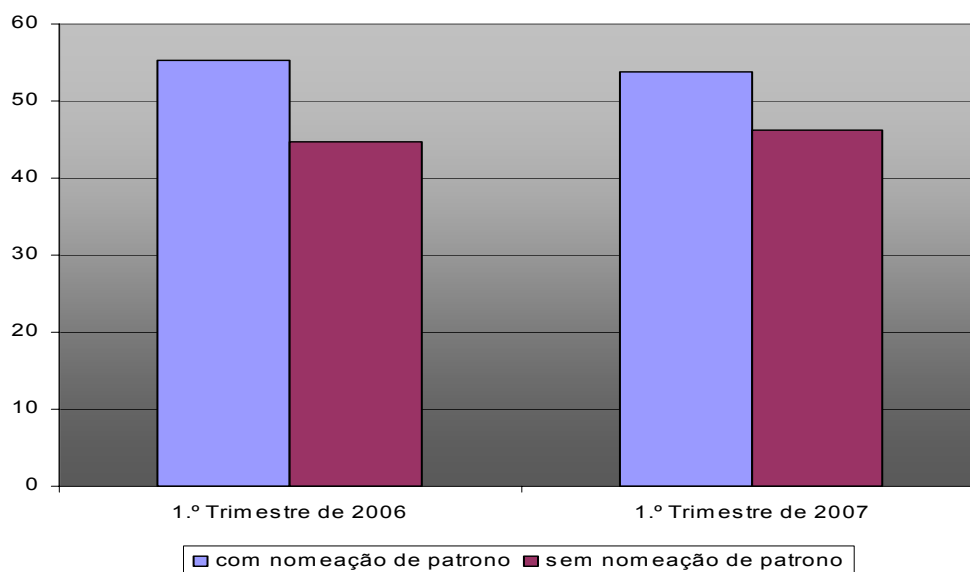
GRÁFICO 22: CARACTERIZAÇÃO DOS UTILIZADORES, SEGUNDO A NACIONALIDADE (%)



FONTE: SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL DE COIMBRA

Relativamente às modalidades de protecção jurídica, no primeiro trimestre de 2006, dos 145 processos, 80 diziam respeito à nomeação de patrono (55,2%) e 65 sem nomeação de patrono (44,8%). O cenário no primeiro trimestre de 2007 é idêntico, detectando-se, contudo, uma diminuição dos processos com nomeação de patrono (53,7%), aumentando assim os processos sem nomeação (46,3%).

GRÁFICO 23: CARACTERIZAÇÃO DAS MODALIDADES DE PROTECÇÃO JURÍDICA (%)



FONTE: SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL DE COIMBRA

7. ANÁLISE DO *FOCUS-GROUP* COM OS PRINCIPAIS ACTORES NA ÁREA DA JUSTIÇA LABORAL

Para a análise do papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça laboral previa-se a realização de um painel, ou *focus-group*, para a recolha das opiniões e representações dos profissionais envolvidos. Como o acesso ao direito e à justiça não se restringe somente ao papel do Ministério Público, alargámos o âmbito da pesquisa e incluímos outros profissionais e instituições com quem o Ministério Público interage no cumprimento das suas funções, como são a Inspeção-Geral do Trabalho, a Ordem dos Advogados, os Sindicatos, as associações empresariais e a Segurança Social.

A elaboração deste painel com os representantes destas instituições, enquanto elemento fundamental para a análise do modelo de acesso ao direito e à justiça, permitirá que se faça o confronto entre as opiniões dos participantes e os dados. A

metodologia usada teve por base uma discussão aberta, seguindo-se um guião semi-estruturado. Para a sua análise decidiu-se recorrer à selecção dos depoimentos mais significativos, que permitem perceber quais os principais consensos, dissensos, orientações e ideias em torno do modelo de acesso ao direito e à justiça na área laboral, na área de Coimbra.

A composição do painel teve os seguintes elementos, que utilizarão a seguinte codificação ao longo do texto: Magistrados do Ministério Público (MP1 e MP2); representante da Ordem dos Advogados (Adv.1); representante de Associação Empresarial (AE1); representante da Segurança Social (SS1); representante da Inspeção-Geral do Trabalho (IGT1) – actual Autoridade para as Condições de Trabalho – e um advogado dos sindicatos (Sind.1).

De realçar que, tal como fazemos para o restante trabalho, as nossas atenções centram-se na actividade destes actores no distrito de Coimbra. Deste modo, ainda que algumas opiniões sejam facilmente extravasáveis a esta área territorial, a incidência deste *focus-group* centrou-se apenas nas zonas de competência territorial sobrepostas ao distrito de Coimbra.

7.1. ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA LABORAL: INFORMAÇÃO, CONSULTA, APOIO E PATROCÍNIO JUDICIÁRIO

O acesso ao direito e à justiça laboral, através das suas diversas fases e mecanismos de apoio, suscita diferentes interpretações quanto às virtualidades do modelo actualmente em vigor.

Os magistrados do Ministério Público apresentam uma opinião, um tanto ao quanto, crítica quanto ao actual modelo de acesso, nomeadamente no que diz respeito às vertentes da informação e patrocínio. No desempenho destas funções destacam a multiplicidade de instituições com as mesmas competências e alertam para a falta de meios para cumprir as suas funções, o que gera um sentido de incapacidade:

“Se atendermos ao actual modelo de acesso temos, de facto, estas duas vertentes: a da informação e a do patrocínio. O recurso, normalmente, passa pela inspecção do trabalho, pelos serviços de atendimento do Ministério Público, passa pelos sindicatos. Não sei qual a expressão dos

gabinetes de consulta jurídica da Ordem dos Advogados. Tudo isto está previsto e no que concerne ao Ministério Público apenas se diz genericamente que [uma das funções do] Ministério Público é a de patrocinar os trabalhadores no acesso ao direito, mas descura-se de fornecer meios, designadamente humanos para o efeito.

[...] Portanto, como é que se pode dar uma informação a um horizonte potencial tão grande, sendo certo que em muitos tribunais de trabalho não se pode fazer o que nós fazemos. (O Tribunal de Trabalho de Coimbra) dispõe de um serviço de informações, porque especialmente temos alguém que está habilitado a isso. É um funcionário.

[...] Portanto, isto para dizer que neste aspecto o modelo falha, falha completamente porque dão atribuições mas depois não fornecem meios, pelo menos no que concerne ao Ministério Público.

[...] Portanto, este é um modelo, pelo menos no que concerne ao Ministério Público regulamentado mas desregulamentado, anda assim ao sabor da boa vontade de cada um, das disponibilidades de cada um.”
[MPI].

Apesar da dificuldade em assegurar um bom sistema de informação jurídica, são os próprios magistrados do Ministério Público a destacarem a importância que esta detém no acesso ao direito e à justiça dos cidadãos:

“ [a informação] É um dos pontos que eu acho que é essencial, porque é extremamente importante que as pessoas saibam o que fazer (...) para que não haja um qualquer atropelo dos seus direitos (...) E hoje em dia mais se evidencia com o terror que está instalado no meio empresarial. Hoje em dia ninguém está seguro no emprego, principalmente nesta zona [Coimbra], onde o tecido empresarial é confundido com o patronato.”
[MPI]

Já no que respeita à matéria relativa à informação, os participantes não chegaram a um consenso sobre o facto de os trabalhadores estarem ou não informados sobre os seus direitos:

“Relativamente à informação (eu penso) que hoje a generalidade dos trabalhadores tem um nível de informação razoável. (...) Depois nós teremos que dar teoricamente algumas avaliações relativamente ao direito (...). [Mas] ninguém hoje chega à fase de cessação de relação de trabalho sem saber porquê.” [AE1]

“ [...] penso que o trabalhador, apesar de existir muita informação, ele não está informado. (...) não distingue se está numa situação de contrato a termo ou de contrato por tempo indeterminado. Parece-me que o trabalhador só procura informar-se [aquando da] extinção da relação laboral (...) para saber os seus direitos (...) então se socorre da IGT e do Ministério Público para se informar. [...] E esta relação é sentida pela Segurança Social [...].” [SSI]

7.2. OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS NO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA LABORAL

Ao painel foi solicitado, de seguida, que identificasse quais os principais obstáculos que regista no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça laboral. Como veremos pelos excertos transcritos, é elencado um conjunto de obstáculos, disfunções e falta de articulações, que limitam o bom desempenho do sistema. Entre os limites apontados temos a actual organização judicial, a persistência das barreiras económicas, a desumanização da fórmula de cálculo do apoio judiciário e a própria aplicação do mecanismo, a forma de (não) selecção de advogado, a categorização do agregado familiar adoptada e a dificuldade de articulação entre o Ministério Público e a Segurança Social no que respeita aos esclarecimentos prestados para solicitar o apoio judiciário.

A organização judicial é a primeira dificuldade apontada, em particular pelo representante dos sindicatos, dado que limita o acesso dos cidadãos:

“ [...] uma questão que desde o início não foi abordada tem a ver (...) é a questão da, digamos, da divisão judicial e da estrutura judicial que está montada e nomeadamente na zona de Coimbra, que é um dos grandes obstáculos, entendo eu, à realização da justiça, que é efectivamente a má

organização judicial em termos de tribunal de trabalho, que não há razão nenhuma.” [Sind.1]

Já a persistência das barreiras económicas acaba por condicionar a livre escolha. Os intervenientes apontam questões que têm a ver com o facto dos trabalhadores patrocinados pelo Ministério Público, no caso de acidente de trabalho, estarem isentos de custas:

“Desde logo existe uma questão secundária, (...), da discriminação que se faz, por parte dos trabalhadores, quando são patrocinados pelo Ministério Público ou por advogados, (...), e estou a falar por exemplo na questão dos acidentes de trabalho (questão primordial) que se o trabalhador for patrocinado pelo Ministério Público está isento de custas, se for patrocinado pelo advogado à partida não está, pelo menos no pagamento de taxas de justiça. Existe aqui, pelo menos em termos legais, uma barreira, pelo menos à livre escolha por parte do sinistrado de quem o há-de patrocinar. Esta será uma questão.” [Sind.1]

Após os aspectos acima referidos, a discussão centrou-se em torno da fórmula de cálculo para a concessão do apoio judiciário. A opinião é unânime quanto ao facto da actual fórmula ser apenas matemática, tendo-se perdido o lado social e humano:

“Uma outra questão será, nomeadamente, mas este é um problema geral não é só do acesso ao direito do trabalho e à justiça laboral, mas também de toda a conjuntura do acesso ao direito em geral, que tem a ver com as barreiras que se criaram, de certo modo artificiais e pouco humanas, quando se trata de critérios, não é economicistas, é puramente matemáticos. Não existem critérios pessoais, não existem critérios sociais, não existem quaisquer tipos de critérios no acesso ao direito e à justiça, nomeadamente em termos do apoio judiciário. Esta é uma questão que me parece que é relevante.” [Sind.1]

A Segurança Social também deixou claro que para proceder à concessão de apoio judiciário conta já com o apoio das finanças, na medida em que pode averiguar se os rendimentos declarados são os mesmos apresentados às Finanças:

“A Segurança Social, neste momento, dispõe dos mecanismos que lhe permitem averiguar uma série de situações que não são declaradas. Porque temos acesso também à base de dados das finanças. Portanto, já estamos munidos de uma série de ferramentas. Porque o requerente que não indique o cônjuge, para já vejo logo pelo seu estado civil no bilhete de identidade... mas também na base de dados das finanças. Também o agregado que apresente os rendimentos em conjunto, nós aí, pronto! E também agora as uniões de facto... aliás com o acesso a esses dados as uniões de facto (...).” [SSI]

As barreiras económicas revelam-se em situações concretas, como as que o advogado da Ordem dos Advogados utiliza para ilustrar o deficiente funcionamento do sistema:

“ [...] estou a patrocinar um engenheiro, despedido, com os seus encargos familiares à medida do salário que auferia na altura, naturalmente, era um quadro superior de uma empresa que foi declarada insolvente, houve salários em atraso, etc. etc. e de repente, o senhor para poder pedir tudo aquilo a que tem direito tem que desembolsar umas centenas largas de euros. E realmente é complicado dentro de um orçamento familiar com três filhos; é complicado e no entanto nem pensar em pedir apoio judiciário, pois está desempregado. Como ele há aquela pessoa que ganha o salário mínimo nacional, mas que está inserido numa família, num agregado familiar e que não tem apoio judiciário... é terrível. O agregado familiar não tem que responder pelo facto do irmão ganhar. Isso não tem, não pode ter peso, não pode ter repercussões naquele caso em concreto. Portanto, ele tem todo o direito de pedir apoio judiciário.” [Adv.1]

Já o representante da Segurança Social realça a limitação da fórmula de cálculo, que não incorpora a dimensão do agregado familiar como elemento ponderador:

“ [...] A crítica aqui, relativamente à lei, a meu ver, incide essencialmente no facto das formulas, que vêm previstas e visam saber se uma pessoa está ou não numa situação de insuficiência económica, não dão muita relevância ao número de elementos do agregado familiar. Porque nós verificamos que se é uma pessoa sozinha que pede protecção jurídica, e que tenha 500€ de vencimento mensal, essa pessoa tem direito à protecção jurídica; se for o casal com 6000€ - eu agora não estou a dizer com rigor estes números, mas é aproximado dos 5000€ e 6000€ -, com 6000€ anuais já não tem direito à protecção jurídica. Portanto, nós temos a lei da protecção jurídica que lá explicitado a noção de agregado familiar, que é todas as pessoas que vivem em economia comum, dentro do mesmo agregado. Nós [segurança social] não podemos deixar de atender aos rendimentos das outras pessoas do agregado familiar, não é?” [SS1]

São, assim, apresentadas sugestões, nomeadamente por parte da Segurança Social, à fórmula de cálculo utilizada na concessão do apoio judiciário, colocando a tónica na alteração da concepção do conceito de agregado familiar:

“Agora, o que eu penso que deve ser corrigido, e essas críticas foram apontadas na colaboração que nos foi pedida pelo ISS, é no sentido de aumentar a fasquia que existe, quando é incrementado mais uma pessoa no agregado familiar!

Claro, eu penso que isso será corrigido, porque nós [Segurança Social] em Coimbra insistimos que deveria haver uma discrepância maior entre o montante dos rendimentos auferidos pelo agregado familiar, consoante fosse mais do que uma pessoa. E também poderá ser corrigido em termos da noção do agregado familiar, porque tal como ela está, e nós só aplicamos o que está na lei, leva a que se tenha que considerar o rendimento de todas as pessoas! E então penso que, designadamente em acção que sejam contra outra pessoa no agregado familiar, isso irá ser contemplado, para não se atender aos rendimentos. Aí ainda era mais caricato, porque a pessoa contra quem se instaurava a acção iria contribuir na acção contra ele... e penso que em alguns casos (...) nem

existe aquela economia comum, por exemplo, naquele caso do requerente que eu falava que acabava de ser despedido, não é? Até pode só estar em casa dos pais por favor, porque ele já tinha conseguido o seu trabalho, não é? “ [SS1]

Refere-se, ainda, que o apoio judiciário é para muito poucos, criticando-se especialmente a modalidade de pagamento faseado:

(...) só para deixar um registo: são poucos os cidadãos que têm acesso ao apoio judiciário [imigrantes] na modalidade de dispensa total do pagamento de custas e de nomeação de patrono. Porque de resto, quando temos aquela modalidade de pagamento faseado... eu diria que... é para desistir imediatamente, porque o nosso cliente paga mais do que pagaria com a taxa inicial...” [Adv.1]

Salientaram, também, que a impossibilidade de escolher a pessoa [advogado] que os represente poderá transformar-se num obstáculo, na medida em que o trabalhador não conhece nem tem confiança no advogado que foi nomeado para o seu caso:

“ [...] a impossibilidade que há, neste momento, de, no pedido de apoio judiciário, escolher a pessoa (...) adensa esse problema. Porque o patrono do trabalhador, neste caso, é sempre um desconhecido, é alguém que não pode, não é alguém que conheça, com quem já tenha estado até anteriormente noutros processos. É alguém que ele [trabalhador] não conhece pura e simplesmente, e com quem vai ter uma relação, muitas vezes, pela primeira vez.” [Adv.1]

Um último aspecto referido prendeu-se com o tipo de informação dado aos requerentes e tipos de modalidades de apoio judiciário. A Segurança Social “aponta o dedo” ao Ministério Público pela falta de esclarecimentos dados aos trabalhadores quanto ao preenchimento dos pedidos de apoio judiciário:

“ [...] Normalmente é porque tem direito ao pagamento faseado, nós fazemos audiência de interessados... ou também porque não comprova

insuficiência económica. E aqui é que acho que haveria um papel importante... quer do Ministério Público quando representa os trabalhadores, quer dos advogados quando também os patrocinam. Porque, principalmente com os estrangeiros, por exemplo tenho aqui que a taxa de indeferimento acaba por ser superior se comparada com os nacionais. Porquê? Porque ele apresenta o requerimento de protecção jurídica e se o Ministério Público ou o advogado ajudassem nessa tarefa... Porque o requerimento de protecção jurídica pode ser, como prevê a lei no seu art. 19.º, apresentado quer pelo Ministério Público, quer pelo advogado, desde que tenha as assinaturas dos dois. Isso seria uma forma de ajudar. Por exemplo, nós [Segurança Social] relativamente ao Ministério Público, tivemos uma situação em que o requerente foi pedir apoio judiciário e assinalou a modalidade de dispensa e nomeação, pronto! Mas ele não queria a nomeação, ele estava representado pelo Ministério Público, e só posteriormente é que se veio a verificar isso. Na parte das modalidades, os requerentes, muitas vezes, não sabem bem o que querem, não é? E na parte das modalidades e da acção, acho que era um contributo válido, aliás para que o próprio Ministério Público e o próprio advogado pudessem apresentar o requerimento em representação do interessado.”. [SS1]

7.3. O PAPEL E O DESEMPENHO DA SEGURANÇA SOCIAL: ALGUNS DADOS

A Segurança Social, no âmbito das suas competências, não é uma instituição muito procurada pelos trabalhadores na busca de informações sobre os seus direitos laborais, dado que apenas aí se dirigem na fase de instauração de uma acção. Assim, as características do trabalhador que mobiliza a Segurança Social são as seguintes:

“No primeiro trimestre de 2006, em 145 processo para conflitos laborais, 83 eram homens e 62 eram mulheres. Isto significa, em termos de percentagem, 57,25% homens e 42,75% mulheres. Em termos de nacionalidade a afluência dos portugueses que recorrem a este tipo de acção é muitíssimo superior. No ano de 2006, foi de 87,59% e estrangeiros foi de 12,41%. Em 2007, manteve-se: portugueses são 88,27% e estrangeiros 11,73%. [nacionalidade] Relativamente a 2006

temos: fora a nossa, ucranianos, brasileiros, búlgaros, bielorrussos, um do Gana, são-tomenses, angolanos... São essencialmente estes.” [SS1]

O desempenho da Segurança Social, no que se refere aos pedidos de apoio judiciário, foi ilustrado com os seguintes dados:

“[...] em termos de apoio judiciário, no primeiro trimestre de 2006 e primeiro trimestre de 2007, nunca nenhum requerente pediu protecção jurídica na modalidade de consulta jurídica para acções laborais. Portanto, em termos de informações, quando pedem protecção jurídica já é para instaurar acção. No foro laboral, neste período, nunca foi requerida nenhuma consulta jurídica, e também não tenho ideia que tenha sido requerida nos outros períodos. Portanto, aí nunca nenhum requerente pediu. Certamente porque tem a inspecção do trabalho que lhe fornece essas informações, e quando recorrem a este tipo de serviços já é só para instaurarem acção.

No primeiro trimestre de 2006, em 145 processos para esta área, de conflitos do trabalho, 55% pedem nomeação de patrono e 44, 83% não pedem nomeação de patrono. Portanto, será este leque que não pede nomeação de patrono que depois recorrerá ao Ministério Público ou aos sindicatos.

E em 2007 a percentagem foi mais ao menos igual. Portanto, com nomeação em 162 processos, há 53,7% que solicita a modalidade de nomeação (não quer só a assistência judiciária, mas quer também o patrocínio judiciário), e em 46,3% dos processos recorrem, bem aí já não sabemos nós. Não pedem, só pedem a dispensa ou o solicitador, mas já não recorrem.” [SS1]

7.4. O PAPEL E O DESEMPENHO DA INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO (AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DE TRABALHO)

A Inspeção-Geral do Trabalho (IGT) desempenha um papel muito importante através da prestação de informações aos cidadãos relativamente aos direitos laborais. A maioria das informações prestadas é feita junto dos balcões da Loja do Cidadão, de

forma verbal. Por outro lado, foi-nos também dito que são os trabalhadores quem mais recorre a este tipo de serviço, uma vez que as empresas apenas o fazem de forma diminuta. Por fim, é apontado o facto de as informações por escrito serem solicitadas principalmente pelos trabalhadores mais jovens:

“Relativamente às informações (...) damos informações verbais no posto que temos na Loja do Cidadão, mas também temos muitas informações que damos por escrito. Temos aqui as estatísticas reais: 7267 trabalhadores e 531 entidades empregadoras. Esta estatística é do primeiro trimestre deste ano (2007). As entidades empregadoras pedem muito poucos esclarecimentos.

Há, de facto, um número bastante diminuto de empresas que nos pedem algumas informações por escrito, dado que são sobretudo os trabalhadores, agora [também] por e-mail, nomeadamente os mais jovens. Eles preferem a informação por escrito. Por exemplo, eles muitas vezes vão à Loja do Cidadão, mas depois pedem essa informação por escrito. Eles são, de facto, muito mais exigentes. Já não estamos a falar daqueles trabalhadores pouco esclarecidos, e que não querem conhecer os seus direitos. Claro que nós também aproveitamos para dizer quais são as suas obrigações, quando se proporciona.

Isto é só para dar uma ideia do volume de trabalhadores que nos procuram na Loja do Cidadão, uma vez que o seu horário é muito alargado (entre as 8.00 e as 20.00 h durante a semana e ao sábado entre as 8.00 e as 15.00 h).

Não trouxe o número de informações por escrito que estamos a fornecer, apesar de ser inferior às informações orais. Arriscaria dizer que corresponde pelo menos a 50% do total de informações dadas.” [IGTI]

É realçado, ainda, o facto de que muitos trabalhadores que se dirigem aos balcões da IGT procurarem informações no sentido de interpor uma acção. Nestes casos, os funcionários aconselham os trabalhadores a dirigirem-se ao tribunal de trabalho:

“Mas também quando eles [trabalhadores] querem pôr uma acção, a inspecção do trabalho tem sempre o cuidado de dizer (...) que aquela

informação não é vinculativa. Quer dizer, é a nossa opinião, (...) há muitas orientações do inspector-geral sobre as várias matérias e, portanto, é a opinião da instituição, (...) mas que pode não ser do tribunal. E se o trabalhador está mesmo a pensar em pôr a acção pode efectivamente passar pelo tribunal (...) mas mesmo assim, muitas vezes ainda nos pede a nós por escrito: ‘mas não podem dar a resposta por escrito?’ E quando eles pedem com muita insistência, mesmo que seja na Loja do Cidadão, anotam e depois vai a resposta escrita.” [IGTI]

Relativamente aos mobilizadores-tipo, a informação transmitida indica que a maioria dos que procuram a IGT são trabalhadores nacionais. Começam a existir, no entanto, alguns trabalhadores estrangeiros a procurar este tipo de serviço:

“ [...] nós temos muitos estrangeiros, damos muita informação aos estrangeiros mas no âmbito do contrato (...) Portanto, aí temos das várias nacionalidades, sobretudo ucranianos, muitos brasileiros.

[...] Sim, são mais as pequenas empresas. Os trabalhadores (...) pequenas e grandes. Claro que nós (IGT), de acordo com o seu estatuto, está obrigada a prestar informação aos sujeitos da relação laboral, mas também há as empresas de contabilidade e alguns advogados.

No sector Estado há alguns pedidos de informação, mas muito poucos. A inspecção do trabalho tem competência no âmbito das condições de trabalho (...) na segurança, higiene e saúde no trabalho (...)” [IGTI]

Portanto, apesar de a maioria dos mobilizadores deste tipo de serviço serem trabalhadores, as empresas também recorrem, nomeadamente pequenas e médias empresas. Um outro facto curioso, destacado pelo representante da IGT, tem a ver com as empresas de contabilidade. Estas, muitas das vezes, procuram informações junto dos balcões da IGT para depois informarem os trabalhadores. Contudo, ainda que prestem estas informações, estas empresas não têm esse tipo de competências, nem deviam desempenhar estas funções.

7.5. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DOS SINDICATOS

Os sindicatos, como é sabido, sempre detiveram um papel muito importante de intermediação entre o trabalhador e os tribunais, através do seu papel de representação e, essencialmente, pela disponibilização de serviços jurídicos (informação, aconselhamento e patrocínio jurídico). Estes serviços são prestados, por vezes, não por juristas, mas por funcionários que vão adquirindo conhecimentos referentes ao direito laboral, ao longo dos anos. Outra das formas de os sindicatos prestarem este apoio é através da integração de juristas nos seus quadros ou pelo estabelecimento de avenças com advogados, de acordo com as necessidades.

As estruturas sindicais, segundo relatou o representante dos sindicatos, nem sempre proporcionam informações da forma mais correcta, deixando muitas vezes o advogado confrontado com algumas contradições:

“ [...] por parte da estrutura sindical eles tentam saber, ou tentam, enfim, colher informação do advogado, (pausa), mas nem sempre o fazem, isto é, nem sempre a direcção sindical, que está depois no terreno, procura saber qual é a melhor informação a dar aos associados. Portanto, normalmente, muitas vezes não vão logo ao advogado saber o que devem informar aos seus associados. (...) muitas vezes as informações não coincidem. E, portanto, criam-se às vezes..., sobretudo por que há, muitas vezes, dificuldade de interligação, por outras, porque quem está na estrutura sindical tem a ideia de que também sabe de direito, nomeadamente convenções colectivas. Portanto, não tem nada que perguntar ao advogado, porque é assim, ou porque vem informações da estrutura vertical, desde as federações, etc. Muito vezes, eu fui confrontado com informações que já vinham detrás, da estrutura sindical e que chegam a mim e eu tinha que desfazer, não era? Aquilo que estava feito, aquilo estava dito, isso acontece. Acontecia com frequência.

A minha postura sempre foi mais de atendimento dos trabalhadores, da resolução do problema dos conflitos, das informações que me eram pedidas na óptica da melhor aplicação do direito e qual era a corrente jurisprudencial. Portanto, sempre tive uma actuação muito independente do sindicato e da estrutura sindical, isto é, nunca recebi instruções, nem

nunca recebi ordens “actue assim ou faça assim, ou proponha esta acção ou aquela”. [Sind.1]

Face a este relato ficou bem patente que, em algumas situações, há conflitos entre a estrutural sindical e o advogado que representa os trabalhadores. Assim, quando os advogados são externos e assumem a sua posição, a tensão pode instalar-se por a aplicação do Direito não ir de encontro às pretensões dos sindicatos e da sua agenda política. Como refere o representante dos sindicatos:

“Propunha se entendia, se não entendesse propor não propunha. Portanto, muitas vezes há essa dicotomia e não há um verdadeiro, digamos, confluir de informações, de ideias, de perspectivas. Penso que isso ainda é um pouco (...) a realidade, em que há um certo desfasamento entre o advogado e a própria estrutura sindical. [...] Às vezes, enfim, há também que apalpar o terreno e, portanto, os sindicatos têm essa necessidade...” [Sind.1]

7.6. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS

A actividade das associações empresariais não é muito conhecida no âmbito do acesso dos cidadãos ao direito e a justiça laboral, dado a sua especificidade na defesa dos interesses das empresas. Deste modo, é comum afirmar-se que as associações estão contra os trabalhadores, no cerne dos conflitos entre estes e as empresas. No entanto, o seu papel gera-se mais na vertente do esclarecimento dos seus associados sobre os conflitos laborais e o Direito que os regem. Assim:

“Basicamente aquilo que fazem a generalidade das associações empresariais é também este apoio (...) há alguns anos, se calhar, a inspecção tinha uma maior dificuldade em dar informação às empresas. Era a ideia que passava para a generalidade das empresas. As associações empresariais têm a este nível, de apoio às empresas, um papel de constante informação. Portanto, fazem isso através dos seus gabinetes jurídicos (...)” [AE1]

Este papel de informar as empresas ganham maior destaque quando se constata que, muitas das vezes, a falta de informação tem consequências gravíssimas. Fica patente a ideia de que as empresas erram porque desconhecem a lei e o enquadramento legal de algumas situações, gerando custos financeiros e organizativos muito pesados. Por outro lado, como podemos ver pelo excerto que a seguir se transcreve, também o excesso de informação pode ser penalizador:

“(...) e quanto à referida falta de informação dos trabalhadores; há situações gravíssimas idênticas àquelas que estávamos a falar. Por exemplo, antes de termos começado ao nível do procedimento disciplinar; lapsos que depois têm consequências enormes para as empresas também por falta de informação. Quer dizer, (...) é extremamente penalizador para as empresas (...)

Muitas vezes, também, aquilo que acontece é que em situações extremamente fáceis de resolver juridicamente, do ponto de vista das empresas, essa falta de informação tem consequências gravíssimas, nomeadamente aquando, não falo aqui sequer somente aquando da cessação, falo também ao longo da relação laboral, que depois vão ter consequência aquando da cessação! (...) Promoções erradas, e a não utilização de todos os mecanismos do código do trabalho (...) Está regulamentado, está registado, e muitas vezes do ponto de vista da empresa não se retira todas as vantagens (...) já dava para as empresas poderem gerir com algum cuidado essa matéria, mas as empresas não o fazem. [por exemplo quanto à] contratação a termo. Muitas vezes deparamo-nos com situações de que aquilo que é adequado é a contratação a termo incerto (...) as empresas não se socorrem e depois isto tem uma implicação administrativa muito superior (...) Às vezes pior do que não haver informação é o excesso de informação; falamos das minutas, e da informação fácil e acessível, mesmo por parte das empresas...” [AE1]

7.7. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS E DOS ADVOGADOS NOMEADOS

A Ordem dos Advogados actua depois da apresentação do pedido feito pelo trabalhador à Segurança Social. É após o seu deferimento do pedido de apoio judiciário que a Ordem nomeia um advogado. A Ordem dos Advogados procura, assim, ter um conjunto de advogados disponíveis para efectuar as nomeações, de acordo com as decisões proferidas pela Segurança Social:

“ (...) a Ordem tem um conjunto de advogados (...) por matérias... foi feito um convite a todos os advogados do conselho distrital para realmente informar se estariam disponíveis para patrocinar as pessoas que precisam de apoio judiciário e quais seriam as áreas do direito que estariam mais vocacionados. O que tem uma certa lógica, porque admito que haja áreas de direito em que os advogados podem ser nomeados e que não estejam particularmente à-vontade, e se calhar o direito do trabalho é um dele. [A Ordem] procede depois à nomeação dentro das suas listas. Normalmente os advogados acedem, (...) os 30 dias, normalmente, também são cumpridos, e mesmo pelos advogados mais jovens (...) mas eu tenho noção que são pessoas empenhadas e estudiosas e que, enfim, quando têm um processo e em que são nomeados há uma certa dedicação, cuidado, empenhamento no mesmo.”
[Adv.1]

A falta de controlo da qualidade das nomeações, bem como a forma como é exercida, levanta alguns problemas à própria Ordem, em particular devido às especializações que se começam, cada vez mais, a sentir.

“ [...] é uma preocupação da Ordem dos Advogados no sentido que há listas de advogados que se oferecem ... obrigatoriedade que decorre do estatuto. Quando o advogado é nomeado para o patrocínio de uma determinada causa deve aceitar; é evidente é que foi feita uma consulta a partir de uma iniciativa do Conselho Distrital para ajustar melhor possível o advogado. Já temos especializações, como é sabido; mas são uma realidade recente. E a Ordem, objectivamente, neste momento não

controla. Sabe quem é o advogado que está especializado, mas é preciso que o advogado promova, ele próprio, ou terá ele próprio o seu título de advogado especialista!” [Adv.1]

Contudo, apesar das especializações, no caso específico da área laboral e, nomeadamente, dos acidentes de trabalho, existem especificidades que levantam a questão da qualidade do serviço prestado:

“ (...) tem havido preocupação... no sentido de preparar os advogados para as questões específicas dos acidentes de trabalho, porque realmente, e justiça seja feita aos senhores procuradores aqui presentes, nós vamos muitas vezes junto deles, de ambos, para nos darem apoio nos nossos sinistrados [...] Neste momento (...) há o conjunto de advogados que se disponibilizaram para determinadas áreas específicas (...) mas isso, com toda a sinceridade, é consciência de cada um. São seleccionados aqueles a quem é dada preferência, àqueles que escolheram aquela área específica, ou do direito do trabalho, ou do direito da família, ou do crime (...)” [Adv.1]

7.8. O PAPEL E O DESEMPENHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA LABORAL

O papel do Ministério Público começa logo pela informação jurídica. Contudo, como se refere, o seu papel não pode ficar apenas pela informação, dado que esta é apenas uma das suas muitas funções:

“Eu considero que a informação prestada pelo Ministério Público é um aspecto incidental, ou relativamente diminuto, no âmbito das funções do Ministério Público. Esta é a minha perspectiva, e cada vez é menos. Cada vez mais, as pessoas têm outras opções e, portanto, não recorrem tanto ao Ministério Público para obter informações... A gente sempre vai pedir informações sobre contratos individuais de trabalho, mas cada vez há menos pessoas a irem ao Ministério Público ou aos Tribunais de Trabalho para obter essas informações, porque têm acesso (...) aos

sindicatos, ou porque vão ao advogado; ou recorrem à Loja do Cidadão; ou à inspeção do trabalho!” [Sind.1]

A ilustração desta função de prestação de informações é feita pela apresentação de alguns dados relativos ao atendimento prestados pelos magistrados do Ministério Público:

“Só em relação aos dados do atendimento, porque a [IGT] disse que globalmente seriam 10 mil no trimestre, não é? Com aqueles que respondem por escrito. Tenho só a estatística do ano passado. Em relação ao nosso atendimento são 1088. Há uma diferença substancial. Quer dizer que eles passam sempre, digamos, por vós primeiro (IGT). Penso que eles passam aí primeiro e depois vêm ao Ministério Público.”
[MPI]

No entanto, convém referir que o atendimento aos trabalhadores, no Tribunal de Trabalho de Coimbra, é realizado por um funcionário. Os magistrados deixam claro que no caso de não ser o funcionário a fazer o atendimento, na maioria das situações o modelo presente no tribunal não poderia continuar e o atendimento seria feito ou por marcação ou reservando um dia apenas para o efeito:

“[numa situação em que não tivessem esse funcionário, ou seja, não tivessem ninguém para dar esse atendimento] Não se faria! Provavelmente, para dar cumprimento ao estatuto, fazia-se atendimento, não é? Mas punha-se uma tarde... as pessoas vinham, não é? Ou então um sistema de ficha:, as pessoas vinham lá um dia tirar uma ficha e atendia-se, por exemplo, 6 pessoas; as outras ficavam em lista de espera, como nos hospitais. E aí então tínhamos uma pessoa que tinha vindo no dia anterior, ou tinha vindo de táxi da Pampilhosa da Serra, não é? e chegava aqui a Coimbra e dizíamos: olhe não há atendimento, o atendimento é na sexta-feira! Era impossível; penso eu que era impossível! Porque não há possibilidade, ou melhor o magistrado não pode estar disponível sempre para o atendimento... o magistrado deve estar na retaguarda para os casos mais complexos. Deve é formar

alguém que dê aquelas... [informações] ou sobre o processo, ou sobre aqueles direitos. Quer dizer que com facilidade um funcionário apreende, não é? É férias; faltas; os procedimentos para se despedir ou revogar o contrato; como é que há-de dar uma informação; como se há-de despedir com justa causa. São uma série de informações que podem perfeitamente ser fornecidas por um funcionário, habilitado! Não é necessário que um magistrado deva estar...” [MPI]

As novas tecnologias começam, igualmente, a fazer-se sentir na comunicação entre os cidadãos e os tribunais. Como é referido, os trabalhadores já recorrem ao e-mail para pedidos de informação. No caso de ser necessária a presença do trabalhador no tribunal, para efeitos de esclarecimento, então as consultas são marcadas:

“Nós às vezes temos também consultas por e-mail... e por carta. Normalmente aí nós marcamos um dia. posso marcar um dia e para outras informações compareça cá no dia... resposta flexível consoante os casos. (...) Normalmente aí 80% não é necessário um magistrado, apenas é preciso uma pessoa habilitada a fornecer informação (...)”[MPI]

No que diz respeito ao patrocínio pelo Ministério Público, os próprios magistrados do Ministério Público são de opinião que essa é uma das funções que lhes deveria ser retirada, nomeadamente nas acções de contrato. E sem esta obrigação, poderia haver um centrar de esforços e atenção nas outras áreas de intervenção laboral do Ministério Público:

“[...]Com a publicação deste código, foi a primeira vez em que se disse que o Ministério Público dá patrocínio sem prejuízo do patrocínio dos advogados. Eu li esta alteração como uma tendência para que fosse retirado do Ministério Público as acções de contrato, e com o qual estou plenamente de acordo. Acho que o Ministério Público não tem nada que se meter nas acções de contrato, no patrocínio em si, não é? Dar informação, etc., agora patrocínio? Isso são direitos privados (...) e nunca fui muito defensor que o Ministério Público tenha que fornecer o patrocínio já que, portanto, há uma imensidão de outras áreas, onde o

Ministério Público pode e deve actuar, não é? E se se lhe retirasse esta área podia-se dedicar a outras áreas com mais propriedade...” [MP1]

Foi perguntado, também, como agiria o Ministério Público no caso de as acções intentadas contra trabalhadores do Estado que estão com contrato individual de trabalho, por exemplo, nos Ministérios ou nos institutos públicos, e a actual representação dos trabalhadores. Esta é uma questão recorrente. Dado que existe quem defenda que poderemos estar perante um conflito de interesses:

“Relativamente à representação do Estado, quando há conflito, nós representamos o Estado. O Ministério Público, à partida, representa sempre o Estado; nesse caso terá se que pedir a nomeação dum defensor oficioso à Ordem para representar o trabalhador.(...) O antagonismo, penso eu, é aparente. Porque se nós atentarmos que nós devemos agir de acordo com a lei, não é; eu tanto posso, na defesa de um trabalhador, assumir uma posição de conformismo com uma situação, que ele não tem direito, apesar de eu lhe ter dito. Porque a lei não é contraditória: a lei quando está a reconhecer o direito a uma parte e a impor o dever a outra não é contraditória, não é? Portanto, eu quando actuo pelo Ministério Público não estou a defender os interesses específicos duma pessoa: estou a defender os interesses dessa pessoa se a lei os reconhecer. Portanto, eu devo obediência à lei e não aos interesses dessa pessoa [...] o único interesse que o Ministério Público representa é a lei; e é evidente da leitura que faz da lei! Não terá necessariamente que ser assim? Por isso é que eu me sinto perfeitamente confortável a representar os interesses de um ou os interesses de outro, ou mesmo os interesses contraditórios, porque para mim não são contraditórios. Para mim o que me interessa é a lei; e a leitura que faço dela!” [MP1]

No caso dos acidentes de trabalho existem várias questões que foram identificadas, em particular a (des)necessidade da intervenção do juiz em determinadas fases processuais, que poderiam/deveriam ser assumidas pelo Ministério Público:

*“No campo dos acidentes de trabalho, portanto, eu acho um completo disparate o Juiz ter que ordenar nos acidentes de trabalho a não ser de direito. Hoje em dia o que se passa? O acidente de trabalho tem duas fases, não é? Uma fase administrativa onde essencialmente se faz o exame médico e depois tenta-se a conciliação para determinar a pensão. Portanto, se não há acordo relativamente à incapacidade e se for só essa a questão que está em desacordo, há uma junta médica e depois o tribunal fixa a pensão com base no resultado. Se houver desacordo em outros pontos, pois haverá uma petição, e portanto depois o Tribunal dá o direito ou, na sequência de uma junta médica, ou depois do julgamento... E seguidamente, o processo de acidente de trabalho nunca morre. Nós sabemos que em 50% do serviço pendente no tribunal, pelo menos, são esses tais processos onde o direito já está definido, não é? Onde o direito já está definido mas depois há sempre um reabrir do processo para uma multiplicidade de incidentes. Incidentes esses que não têm que ser despachados pelo juiz. Não há necessidade, e é um serviço que dá 70% do trabalho... para quê? Não interessa. O juiz só deveria intervir, por exemplo, em caso de reclamação. Assim, o Ministério Público preside, ou dá orientação, na fase administrativa. O processo ia para o juiz para ditar o direito e depois continuava no Ministério Público. Continuava a ser orientado pelo Ministério Público, desde que não houvesse problemas, o direito, já estava ditado...
(...) Acerca do patrocínio para acidentes de trabalho, felizmente, já começa haver patronos nomeados para propor acções de acidente de trabalho.”[MPI]*

A formação dos magistrados do Ministério Público, através do Centro de Estudos Judiciários, é uma outra vertente bastante valorizada como sendo essencial para desempenhar a diversidade de funções na área laboral:

“(...) para desempenhar as funções de magistrado do Ministério Público, e quem diz magistrado do Ministério Público, diz magistrado judicial, [portanto eu venho a defender há muito] é necessária uma formação especializada. Um dos problemas dos tribunais é que não

basta ser juiz, não basta ser Ministério Público, não basta ser advogado para poder exercer funções nos tribunais de trabalho. Isto quer dizer que se exigiria uma formação específica no campo dos magistrados judiciais e do Ministério Público, a ser ministrada pelo CEJ (...)
[MPI]

A relação entre advogados e magistrados do Ministério Público proporciona, por vezes, alguns momentos de tensão, dada a natureza das suas funções ser divergente em muitos aspectos. Deste modo, procurou-se indagar se, no caso do tribunal alvo do nosso estudo de caso, essa situação se verifica. A posição predominante é a de que existe “espaço” para todos, uma vez que a carga processual e respectivos incidentes exigem uma actividade constante por parte do Ministério Público:

“Eu não vejo que haja uma tensão, até porque quanto mais acções, ou quanto mais patrocínios os advogados fornecerem, à partida menos patrocínios os magistrados do Ministério Público irão exercer [...] E realmente nos tribunais de trabalho tem uma multiplicidade de funções [...] quer dizer, há aí bem à vontade 3/5 dos processos que dão trabalho – que estão pendentes – [...] e desses, [...] talvez aí 60% desses processos são processos de acidente de trabalho que já estão acabados onde o Ministério Público tem uma função principal.

Depois há todo o trabalho que o Ministério Público tem que desempenhar, desde a acção penal, como representante do Estado, nas execuções por custas, nas execuções por coimas, nas reclamações de créditos, nas representações dos incertos..., Toda mais uma série de trabalhos que o Ministério Público terá que exercer. Portanto, eu diria que na parte da propositura de acções de contrato de trabalho, e depois no seu seguimento e eventualmente na execução, eu diria que provavelmente é capaz de representar aí 5% do trabalho do Ministério Público. Portanto, no caso aqui de Coimbra, porque também depende do volume de serviço de cada tribunal, mas aqui no Tribunal de Coimbra representa entre 10 e 5%, nunca representou muito mais do que isso”.
[MPI]

“ (...) Portanto, não há essa oposição, isto é, se os trabalhadores preferem o Ministério Público com certeza que nós propomos a acção. Talvez não haja uma grande cultura em Coimbra de recorrer ao Ministério Público no aspecto do contrato, e eles recorram mais aos advogados! Se ele me pedir eu proponho, é evidente...” [MP2]

7.9. A MEDIAÇÃO LABORAL E A ARTICULAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

A recente implementação da mediação laboral, de uma forma alargada, veio introduzir um novo instrumento de resolução de conflitos, entrando em competências antes detidas por outros actores judiciais, em particular o Ministério Público. Deste modo, foi nosso objectivo procurar sentir a opinião dos presentes sobre este assunto. As opiniões dividem-se entre as críticas à proposta para a mediação laboral, no seu actual formato, e as críticas ao facto de esta dever ser, preferencialmente, feita no seio do Ministério Público, ou seja, aproveitando o Ministério Público para ser o mediador:

“ [...] Ando a defender há bastante tempo, entre amigos está claro, que era, também, de aproveitar o capital de algum prestígio e reconhecimento, mesmo das pessoas que vão ao tribunal de trabalho para falar com o Ministério Público, e normalmente para falar com o Ministério Público, e ter o papel da mediação. Em vez de ter um mediador em Lisboa ou ter o mediador onde quer que seja, quer dizer aproveitar efectivamente o Ministério Público para a mediação. É evidente que tinha que ter estruturas para o efeito. Mas porque é que o Ministério Público não seria uma espécie de vértice da pirâmide da mediação? Ao nível da circunscrição ou a nível distrital, não é? Portanto, o Ministério Público teria, sei lá, pessoal para efectuar a mediação laboral. Isto porquê? Porque o papel do Ministério Público é controlado. É uma magistratura hierarquizada, está controlada, é sujeito a inspecções.” [MP1]

A desconfiança sobre a mediação laboral é, igualmente, demonstrada pelo representante dos sindicatos:

“Eu tenho sempre um bocado de desconfiança, porque eu venho das célebres Comissões de Conciliação e Julgamento e tenho má memória! Uma memória, digamos, não muito favorável dessas comissões, que acabaram por ser funcionalizadas e com pouca credibilidade e pouca capacidade de mediação. Das mediações, digamos, que se irão implementar... tenho sempre pensado o seguinte: das duas uma, ou é facultativo, portanto as partes vão lá se quiserem, e não passará necessariamente por todos os litígios. Porque se não vamos voltar a mais uma comissão de conciliação! Eu prefiro, enfim, apesar de tudo que seja o tribunal a fazer a mediação. E a fazê-la numa determinada fase do processo, que neste momento não está correcta. Quer dizer, a fase do processo, neste momento, em que a mediação é feita, é tudo menos indicada (...)” [Sind.1]

E mesmo o Ministério Público considera que é uma fase que devia ser reconfigurada.

“Eu acho que a audiência de partes é tarde demais; e é cedo demais! É tarde demais, porque há uma parte que já estudou o assunto, já propôs a acção, já fez o seu trabalho, não é? E é cedo demais porque a outra parte ainda não conhece nada, não é? Enquanto que um sistema de mediação que funcionasse através de um requerimento, quer dizer, sem o tal trabalho, penso eu que seria muito mais eficaz...” [MP1]

7.10. A ACTUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS PROVIDÊNCIAS CAUTELARES DA SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO

A inexistência destas acções em tribunal, num período em que a sinistralidade laboral continua a registar valores importantes, é realçada como sendo uma consequência da inacção da sociedade civil e não dos magistrados do Ministério Público:

“Poder podia, mas nunca foi requerida nenhuma. Nunca houve nenhum sindicato, nem nunca houve nenhuma organização, a pedir a intervenção

do Ministério Público, de maneira que é um processo que continua no papel...” [MPI]

“Neste âmbito da segurança, a inspecção do trabalho ...são praticamente, posso dizer, nulos os pedidos... os sindicatos preocupam-se, de facto, com os aspectos do contrato, com os aspectos contributivos. Agora com as condições de trabalho só muito, muito raramente. É interessante que agora começam a aparecer algumas, dos trabalhadores que têm alguma formação já na área, que tiram esses cursos de técnicos... de nível médio, técnicos já de nível superior. Esses trabalhadores já estão sensibilizados... e já recorrem à inspecção do trabalho. A competência da inspecção é sempre que há risco para a segurança, para a vida e saúde dos trabalhadores e pode suspender a actividade. E faz isso muitas vezes, sobretudo nas obras da construção civil, nos estaleiros. Agora, são situações que podem ser logo regularizadas e então levanta-se a suspensão. Por exemplo, se há uma situação de protecção colectiva que pode logo ser resolvido; agora há outras situações que não, que são muito graves e que pode estar vários dias.” [IGTI]

8. CONCLUSÕES

O Ministério Público é a face mais visível para os trabalhadores através do atendimento público, onde são fornecidas as mais diversas informações. Contudo, antes de analisarmos, no Tribunal de Trabalho de Coimbra, os dados referentes ao atendimento público, procurámos neste capítulo contextualizar, de uma forma geral, o movimento processual laboral a nível nacional, por um lado, e ao nível do Tribunal de Trabalho de Coimbra, por outro.

A nível nacional constata-se que o movimento processual laboral tem um peso relativamente reduzido no movimento processual global, embora as estatísticas mostrem que se tem assistido a um aumento da litigação nos últimos anos. Ou seja, o número de processos entrados tem apresentado uma tendência crescente e, por sua vez, o número de processos findos tem acompanhado o crescimento da procura. Se atendermos ao tipo de acção, verificamos que as acções findas de acidente de trabalho têm vindo a registar

uma diminuição, enquanto que as acções de contrato individual de trabalho têm aumentado.

A participação do Ministério Público na área laboral, a nível nacional, regista três grandes tendências: 1) as acções de acidente de trabalho registaram um aumento no número de acções com participação do Ministério Público. Este aumento ficou também patente nos processos findos, tendo, nos últimos anos, decrescido as pendências em cerca de 10%; 2) as acções de doença profissional são em menor número do que as de acidente de trabalho. Mesmo assim, de 2004 para 2005 o número total de acções triplicou, tendo, de um modo geral, os processos entrados aumentado, mas os findos registaram uma ligeira diminuição, se considerarmos o período de 1996 a 2004; 3) as acções de contrato individual de trabalho, apesar de os dados só estarem disponíveis até 2004, diminuíram o número de processos pendentes, acompanhando a diminuição do número total de processos.

A realidade processual laboral no Círculo de Coimbra, e apesar de algumas limitações estatísticas, mostra que o número de processos entrados, no período de 1999 a 2002, registou um aumento na ordem dos 50%, ao passo que os processos pendentes, tiveram um aumento bem mais reduzido, de 16%. A participação do Ministério Público, de uma maneira geral, tem diminuído nas acções de acidente de trabalho e nas acções de contrato individual de trabalho. Todavia, apesar de se ter verificado uma diminuição até 2003, nos dois últimos anos assistimos a um aumento significativo.

Os serviços de atendimento prestados – informação, aconselhamento ou encaminhamento para outras instituições – no Tribunal de Trabalho de Coimbra correspondem a dois tipos: por um lado, um atendimento mais administrativo que dá conta do andamento do processo ou é utilizado para anexar documentos; por outro lado, o segundo tipo de atendimento diz respeito ao pedido de informações e esclarecimentos sobre questões laborais e sobre uma possível solução para determinado problema. De referir, também, que no Tribunal de Trabalho de Coimbra quer um tipo de atendimento, quer outro, é prestado por um funcionário, somente havendo intervenção do magistrado nos casos mais complexos.

Os atendimentos realizados têm vindo a diminuir ao longo dos últimos dois anos. Podemos, contudo, criar algumas tendências: os primeiros meses do ano são os que apresentam o maior número de atendimentos, o que contrasta com os meses de verão e de final do ano, onde se registam os valores mais baixos; os trabalhadores que

mais recorrem a este tipo de serviço são, predominantemente, homens, apesar de o número de mulheres ter vindo a aumentar – 37,4% em 2004 para 40,3% em 2006; e os assuntos mais abordados dizem respeito aos contratos individuais de trabalho, com as questões relacionadas com acidentes de trabalho a diminuir. Na maioria das situações os esclarecimentos são prestados aos trabalhadores, sendo que existem situações em que estes são encaminhados para outras entidades, nomeadamente a Inspeção-Geral do Trabalho.

Ao caracterizar o papel do Ministério Público, procurámos perceber também qual o papel dos outros actores. As principais conclusões que retirámos do *focus-group* são um tanto ou quanto críticas do actual modelo de acesso, nomeadamente nas vertentes da informação e patrocínio, devido a existirem várias instituições que desempenham as mesmas funções. Contudo não negam que é primordial que este sistema de informação exista, pois em diversas situações os trabalhadores estão mal informados sobre os seus direitos e deveres.

São também identificados os principais obstáculos ao acesso ao direito e à justiça laboral, destacando-se: a actual organização judicial; a persistência das barreiras económicas; a desumanização da fórmula de cálculo do apoio judiciário e a própria aplicação do mecanismo; a forma de (não) selecção do advogado; a categorização do agregado familiar adoptada e a dificuldade de articulação entre o Ministério Público e a Segurança Social no que respeita aos esclarecimentos prestados para solicitar o apoio judicial.

A Segurança Social, apesar de não ser uma instituição muito procurada pelos trabalhadores no caso de informações sobre direitos laborais, é aí que se dirigem na fase de instauração de uma acção. A Inspeção-Geral do Trabalho, actual Autoridade para as Condições de Trabalho, desempenha por seu lado um papel muito importante na prestação de informações aos trabalhadores, nomeadamente nos balcões da Loja do Cidadão. Esta informação é, na maioria dos casos, verbal. Contudo, os trabalhadores mais jovens e instruídos pedem muitas vezes a informação por escrito. Já os sindicatos sempre detiveram um papel importante de intermediação entre o trabalhador e o tribunal, através do seu papel de representação. Contudo, os serviços prestados ao nível da informação nem sempre são prestados por juristas e sim por funcionários que vão adquirindo conhecimentos de direito laboral. Existem, no entanto, muitos sindicatos que recorrem aos serviços de advogados, mantendo com estes regimes de avenças. Esta

questão é importante, porque nem sempre as estruturas sindicais, como nos relatou um advogado, proporcionam informações da forma mais correcta. Havendo deferimento pela Segurança Social do pedido de apoio judiciário, é a Ordem dos Advogados que procede à nomeação de um advogado e, apesar de não existirem ainda especializações na área laboral, a Ordem faz uso de uma bolsa de advogados que se disponibilizaram para trabalhar nesta área.

Por fim, de referir que, ainda relativamente ao papel do Ministério Público e no que concerne ao patrocínio dos trabalhadores, são os próprios magistrados que defendem que esta função deveria ser-lhes retirada, principalmente nas acções de contrato individual de trabalho.

CAPÍTULO VII – O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: FAMÍLIA E MENORES

O objectivo deste capítulo é o de analisar o papel do Ministério Público enquanto facilitador do acesso ao direito e à justiça na área da família e menores. Para percebermos qual o seu papel e as suas responsabilidades, iremos centrar a atenção na análise dos dados referentes ao movimento processual tutelar, a nível nacional e da comarca de Coimbra, bem como na análise dos processos com participação do Ministério Público. Por fim, iremos dar voz aos principais intervenientes e actores na justiça de menores.

1. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR: ANÁLISE DOS DADOS NACIONAIS

Na análise da justiça tutelar deve considerar-se o período de 1993 a 2000 como distinto do ano de 2001. Esta distinção justifica-se pela ampla e profunda reforma introduzida no nosso sistema com a entrada em vigor da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, e da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, que vieram regular, de modo autónomo, os processos de promoção e protecção de crianças e jovens em perigo e os processos tutelares educativos, respectivamente. Para a aplicação deste novo regime jurídico os tribunais realizaram um amplo processo de contagem e reclassificação de processos pendentes em 31 de Dezembro de 2001, visível nos dados de 2001.

Analisando os dados de 1993 a 2000, relativos aos processos tutelares, verifica-se um crescimento do número de processos pendentes, entrados e findos em todas as categorias, nos anos de 1999 e 2000, em comparação com os anos anteriores. No ano de 2001, os dados espelham já a reforma levada a cabo na justiça tutelar. Relativamente aos processos tutelares educativos constata-se uma redução muito significativa dos processos pendentes. Esta redução pode ser explicada pela reclassificação, em 31 de Dezembro de 2001, dos processos tutelares pendentes nos tribunais. De facto, esta reclassificação deu origem a que um número muito significativo de processos tenha sido reclassificado como processo de promoção e protecção. O primeiro movimento explica-se pelas novas competências atribuídas ao Ministério Público no âmbito da nova lei tutelar educativa, entidade que passa a receber as participações de prática de crimes por menores e a quem compete dirigir o respectivo inquérito. O segundo movimento

explica-se pelo facto de, no âmbito do anterior sistema, um número de situações de menores com comportamentos pré-delinquentes ser classificado, nos respectivos boletins de notação estatística, como infracção penal. Considerando que, no actual sistema, essas situações foram expressamente reguladas no âmbito da lei de promoção e protecção, o processo de reclassificação traduziu-se num aumento das pendências dos processos tutelares de promoção e protecção e diminuição das pendências dos processos tutelares educativos à data de 1 de Janeiro de 2001.

O número de processos tutelares educativos entrados em 2001 é bastante baixo face à tendência verificada na década de 1990. Esta diminuição poderá encontrar explicação na já referida alteração de competências do Ministério Público, no âmbito do processo tutelar educativo. Desde 2001, todas as participações de crimes praticados por menores entram no Ministério Público, que irá conduzir o respectivo inquérito. Relativamente aos processos de promoção e protecção é de salientar o aumento do número de processos pendentes em 1 de Janeiro.

QUADRO 38: JURISDIÇÃO TUTELAR NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE 1.ª INSTÂNCIA – TOTAL GERAL NACIONAL (1992-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I.*	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	23378	100,0	24165	100,0	23901	100,0
1993	22625	96,8	25298	104,7	23098	96,6
1994	23759	105,0	27939	110,4	26228	113,6
1995	24942	105,0	27874	99,8	25188	96,0
1996	27564	110,5	27291	97,9	24573	97,6
1997	30523	110,7	28564	104,7	25670	104,5
1998	34645	113,5	30101	105,4	26613	103,7
1999	37988	109,6	31996	106,3	28911	108,6
2000	39708	104,5	38765	121,2	36506	126,3
2001	39792	100,2	30533	78,8	35854	98,2
2002	39792	100,0	30533	100,0	35854	100,0
2003	33335	83,8	35071	114,9	30791	85,9
2004	37500	112,5	36688	104,6	32325	105,0

* 1992=100

FONTE: Direcção-Geral da Política de Justiça (DG PJ)

Atendendo, em seguida, para os dados apresentados no quadro acima (Quadro 1), e analisando também volume processual a partir de 2001, podemos afirmar, em primeiro lugar, que, relativamente aos processos pendentes a 1 de Janeiro, constatámos que após o ano de 2001 se tem registado uma diminuição do volume de pendências. No entanto, no período de 1992 a 2004 os processos pendentes, apesar da diminuição

verificada nos últimos anos, registaram um aumento na ordem dos 60,4%. Por outro lado, e relativamente ao número de processos entrados, verificamos um aumento de 51,8% no período em análise. De referir que, nos anos de 1995 e 1996, se registou uma ligeira diminuição do número de processos iniciados. Esta diminuição foi contrariada pelos aumentos verificados até ao ano 2000, seguindo-se novamente uma diminuição em 2001 e 2002. Nos últimos anos em análise verificamos, novamente, um acréscimo do total de processos na área de família e menores.

Relativamente ao número de processos findos, é de referir que se verificou um aumento de 35,2% no geral. Este aumento é particularmente relevante entre os anos de 1997 a 2000, tendo-se registado nos anos seguintes uma ligeira diminuição, apesar do aumento de 5% no ano de 2004, comparativamente com o ano anterior. Podemos então afirmar, a título conclusivo, que apesar das fortes oscilações verificadas no período de 1992 a 2004, o saldo de processos findos é positivo. Contudo, o número de pendências teve um crescimento superior ao número de processos findos.

QUADRO 39: PROCESSOS TUTELARES CÍVEIS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA (1992-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I*	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	16036	100,0	17743	100,0	17560	100,0
1993	15362	95,8	18264	102,9	17205	98,0
1994	15684	102,1	20967	114,8	19986	116,2
1995	16182	103,2	20685	98,7	19515	97,6
1996	17386	107,4	20454	98,9	18968	97,2
1997	19227	110,6	21237	103,8	19927	105,1
1998	20615	107,2	22153	104,3	20540	103,1
1999	22046	106,9	21183	95,6	19969	97,2
2000	22076	100,1	23607	111,4	22083	110,6
2001	22463	101,8	24249	102,7	23520	106,5
2002	22908	102,0	24652	101,7	23657	100,6
2003	23946	104,5	28492	115,6	23576	99,7
2004	28741	120,0	29441	103,3	25271	107,2

* 1992 =100

FONTE: DGPJ

Se analisarmos apenas a evolução dos processos tutelares cíveis (Quadro 2) verificamos que, relativamente aos números de processos pendentes, existiu um acréscimo de 79,2% no período em análise. Este aumento tem sido gradual ao longo de todo o período, sendo apenas contrariado pela diminuição registada no ano de 1993 (-4,2%). Relativamente ao número de processos tutelares cíveis entrados constatamos que, no global, se verificou um aumento de 65,9%, ligeiramente inferior ao número de

pendências. Este aumento não foi uniforme ao longo dos anos, tendo-se registado nos anos de 1995, 1996 e 1999 uma diminuição do número de processos entrados, tendo em 1999 a diminuição sido na ordem dos 4,4%. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos findos, registou-se um aumento na ordem dos 43,9% entre 1992 e 2004. Analisando melhor estes valores, percebemos que este crescimento não foi uniforme ao longo dos anos. Muito pelo contrário, este período foi marcado por fortes oscilações. Nos anos de 1993, 1995 e 1996 registaram-se diminuições do número de processos findos, que contrastam com aumentos nos anos seguintes. Contudo, esta diminuição é contrariada pelos aumentos registados nos dois anos seguintes, voltando a verificar-se uma ligeira diminuição no ano de 1999. De referir ainda que, no ano de 2003, voltamos a verificar uma ligeira diminuição. Porém, e apesar da diminuição, o saldo continua a ser positivo. Uma última nota apenas para referir que, apesar do aumento do número de processos findos, o número de pendências cresceu, devido ao aumento do número de processos entrados.

Atendendo à evolução do número de processos tutelares nos tribunais judiciais de primeira instância, e antes de passarmos à análise dos dados apresentados no Quadro 3, convém referir que até 2001 os valores relativos a processos tutelares referem-se à soma dos processos de promoção e protecção e dos processos tutelares educativos, regulados de forma autónoma com a entrada em vigor das Leis n.º 147/99, de 1 de Setembro, e n.º 166/99, de 14 de Setembro. Neste sentido, dispomos apenas de dados relativos a processos de promoção e protecção e processos tutelares educativos para os anos de 2002 a 2004.

Neste sentido, os processos tutelares pendentes, no período de 1992 a 2001, tiveram um crescimento na ordem dos 136%. Este aumento foi apenas contrariado nos anos de 1993 e de 2001. Nos restantes anos os aumentos rondaram os 10%/ano. Por outro lado, relativamente à evolução dos processos entrados verifica-se que, no período em análise, se registou uma ligeira diminuição de 2,1%. De referir ainda que, apesar dos fortes aumentos verificados nos anos de 1999 e 2000, em 2001 se registou um forte decréscimo, cerca de 58,5%, comparativamente com o ano anterior. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos findos, este apresenta um saldo positivo na ordem dos 94,5%, apenas contrariado pelas diminuições verificadas nos anos de 1993, 1995 e 2001. Em jeito de conclusão podemos referir que, apesar da forte diminuição em 2001

do número processos entrados, tal facto não obteve a mesma dimensão no decréscimo das pendências e correspondente aumento dos processos findos.

**QUADRO 40: PROCESSOS TUTELARES NACIONAIS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA
(1992-2004)**

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	7342	100,0	6422	100,0	6341	100,0
1993	7263	98,9	7034	109,5	5893	92,9
1994	8075	111,2	6972	99,1	6242	105,9
1995	8760	108,5	7189	103,1	5673	90,9
1996	10178	116,2	6837	95,1	5605	98,8
1997	11296	111,0	7327	107,2	5743	102,5
1998	14030	124,2	7948	108,5	6073	105,7
1999	15942	113,6	10813	136,0	8942	147,2
2000	17632	110,6	15158	140,2	14423	161,3
2001	17329	98,3	6284	41,5	12334	85,5

FONTE: DGPJ

Centrando agora a análise na evolução dos processos tutelares educativos nos anos de 2002 a 2004 constatamos, em primeiro lugar, uma diminuição do número de processos pendentes, que contrasta com o aumento do número de processos entrados, nomeadamente em 2004. Por outro lado, o número de processos findos registou também uma diminuição, embora ligeira.

**QUADRO 41: PROCESSOS TUTELARES EDUCATIVOS NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA
(2002-2004)**

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
2002	2470	100,0	1731	100,0	1905	100,0
2003	2196	88,9	1710	98,8	1782	93,5
2004	2022	81,9	1782	104,2	1649	92,5

FONTE: DGPJ

Por fim, e no que diz respeito aos processos de promoção e protecção nos tribunais de 1.ª instância, podemos afirmar que, entre os anos de 2002 a 2004, relativamente aos processos pendentes a 1 de Janeiro, e apesar do aumento verificado no ano de 2004, verificamos, no geral, uma forte diminuição (-36,4%). Esta diminuição é também sentida no número de processos entrados e findos, embora mais ligeira. Neste

sentido, e analisando apenas o ano de 2004, podemos afirmar que o aumento do número de processos entrados foi acompanhado por uma diminuição do número de processos findos, que poderá estar relacionado com o valor das pendências transitadas do ano anterior.

QUADRO 42: PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS 1.ª INSTÂNCIA (2002-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
2002	8798	100,0	7193	100,0	6764	100,0
2003	4349	49,4	4869	67,7	5462	80,8
2004	5593	128,6	5433	111,6	5403	98,9

FONTE: DGPJ

1.1. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Neste ponto iremos analisar, a nível nacional, o número de processos na jurisdição tutelar com participação do Ministério Público. Como podemos ver pelos dados apresentados no quadro que se segue (Quadro 6), e no período de 1996 a 2005, a participação do Ministério Público nesta área tem vindo a diminuir. Ou seja, se atendermos ao volume processual total, a participação do Ministério Público sofreu um decréscimo de 12,6%. Este decréscimo foi marcado pela forte diminuição verificada em 2001 e, apesar dos ligeiros aumentos nos anos seguintes, em 2005.

No que respeita a evolução dos processos pendentes verificamos que até 2000 se registou um aumento das pendências, o que contrasta com o valor excessivamente baixo de 2001. Após este período, e apesar das oscilações, o número de processos pendentes apresenta uma tendência de decréscimo. Por sua vez, o número de processos entrados registou, no global, um aumento na ordem dos 46,8%. Este aumento foi apenas contrariado nos anos de 1997, 1999, 2002 e 2004. As diminuições registadas foram ligeiras. Por fim, e no que concerne o número de processos findos, verificou-se, no período em análise, um aumento na ordem dos 35,3%, facto que poderá estar relacionado com a tendência de diminuição do número de processos pendentes.

QUADRO 43: JURISDIÇÃO TUTELAR – TOTAL NACIONAL (1996- 2005)

	TOTAL	N.I*	PENDENTES A 1 DE JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1996	12100	100,0	7085	100,0	5116	100,0	3877	100,0
1997	13093	108,2	8213	115,9	5042	98,6	3997	103,1
1998	16446	125,6	9689	118,0	6801	134,9	4736	118,5
1999	17587	106,9	11426	117,9	6237	91,7	6612	139,6
2000	19458	110,6	11591	101,4	7922	127,0	7969	120,5
2001	9623	49,5	302	2,6	9321	117,7	6996	87,8
2002	10322	107,3	3006	995,4	7316	78,5	7526	107,6
2003	10990	106,5	2825	94,0	8165	111,6	7700	102,3
2004	10923	99,4	3338	118,2	7585	92,9	7741	100,5
2005	10572	96,8	2972	89,0	7600	100,2	5247	67,8

* 1996 = 100

FONTE: PGR

Quanto à participação do Ministério Público nos processos tutelares cíveis constatamos que a sua presença, no total de processos, aumentou nos últimos anos, tendo esse aumento, no período em análise, alcançado um valor de 155,3%, apesar da forte diminuição registrada no ano de 2001. Analisando agora a natureza dos processos, podemos afirmar que, pese embora no global o número de processos findos ter aumentado (+117,4%), este não se traduziu numa diminuição do número de processos pendentes. Para esta situação contribuiu o aumento do número de processos entrados (+117,8%).

Ao analisar com mais detalhe a evolução dos processos pendentes, entrados e findos, podemos afirmar que, relativamente aos processos pendentes, apenas no ano de 2001 se regista um decréscimo do número de processos. Por sua vez, o número de processos tutelares cíveis entrados revela também uma tendência crescente, com exceção para os anos de 1999 e 2001. Por fim, e olhando para o número de processos findos, percebemos que há também uma tendência de crescimento que acompanha o número de processos entrados, com exceção do decréscimo sentido no ano de 2003.

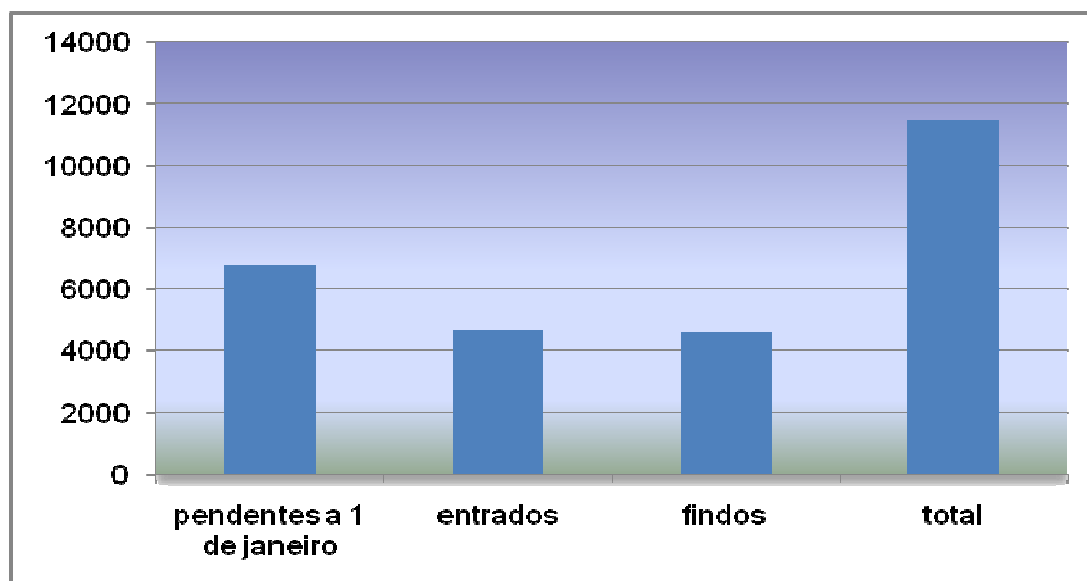
QUADRO 44: JURISDIÇÃO TUTELAR CÍVEL (1996- 2005)

	TOTAL	N.I*	PENDENTES A 1 DE JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1996	26335	100,0	12006	100,0	14329	100,0	13044	100,0
1997	30504	115,8	14090	117,4	16437	114,7	15095	115,7
1998	31769	104,1	14599	103,6	17173	104,5	15721	104,1
1999	32336	101,8	15691	107,5	16645	96,9	14663	93,3
2000	34927	108,0	17557	111,9	17370	104,4	18133	123,7
2001	30725	88,0	14010	79,8	15448	88,9	16440	90,7
2002	40349	131,3	17503	124,9	22846	147,9	20193	122,8
2003	43559	108,0	18825	107,6	24734	108,3	19450	96,3
2004	52888	121,4	25269	134,2	27619	111,7	21702	111,6
2005	67245	127,1	36041	142,6	31204	113,0	28357	130,7

* 1996 = 100

FONTE: PGR

Para finalizar este ponto gostaríamos de referir que, relativamente às acções de promoção e protecção com participação do Ministério Público, apenas dispomos de dados para o ano de 2005.

GRÁFICO 24: PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO (2005)

Como podemos constatar pela análise do gráfico apresentado (Gráfico 1), o número total nacional dos processos de promoção e protecção com participação do Ministério Público ronda os 11.450, sendo que o número de processos findos representa cerca de 40%.

2. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR NO CONCELHO DE COIMBRA

Antes de analisarmos o movimento processual com participação do Ministério Público no concelho de Coimbra, gostaríamos de apresentar algumas notas sobre os serviços do Ministério Público no Distrito Judicial de Coimbra. Para tal, recorremos ao Relatório de Actividades da Procuradoria-Geral da República do ano de 2005 – último ano disponível. Este relatório aponta para o facto de se colocarem graves dificuldades na actividade do Ministério Público, nomeadamente o problema da carência de magistrados. Segundo a Procuradoria-Geral, esta situação é agravada pela circunstância de em vários tribunais estar colocado um significativo número de magistrados judiciais para além dos quadros, o que torna sobremaneira penosos o exercício das tarefas que incumbem aos magistrados do Ministério Público. Por outro lado, aos procuradores da República nos círculos judiciais foram atribuídas funções de coordenação.

De referir, também, que o significativo aumento do número de inquéritos entrados nas comarcas do distrito judicial de Coimbra nos últimos anos justificaria um aumento dos quadros de magistrados e funcionários do Ministério Público nas comarcas do Distrito. Por exemplo, se compararmos o número de inquéritos iniciados no ano de 1998 e o número de iniciados no ano de 2005, verifica-se no distrito judicial de Coimbra uma subida de 59.081 para 71.451 processos, isto é, um acréscimo de cerca de 21%.

Se centrarmos a nossa análise na área de família e menores, não poderemos deixar de referir o acréscimo de serviço incumbido ao Ministério Público, fruto das alterações legislativas introduzidas pela Lei Tutelar Educativa, pela Lei de Protecção de Crianças e Jovens e pela Lei n.º 272/2001, de 13 de Outubro, que atribuiu novas competências ao Ministério Público. Deste modo, a Procuradoria-Geral da República afirma que o aumento nos quadros foi bastante modesto. Os magistrados na 1.ª instância passaram de 166 para 185, o que representou um aumento de 11,5%. Quanto aos funcionários na primeira instância, o aumento foi de 14,9%, tendo passado de 261 para 300.

Olhando agora para a jurisdição de família e menores no Distrito Judicial de Coimbra, e no que concerne aos processos de promoção e protecção, foram iniciados 834 processos no ano de 2005, contra 577 processos no ano de 2004, o que se traduz num aumento de 44,5%. Por outro lado, e relativamente aos processos tutelares

educativos, foram movimentados 991 contra 995 no ano de 2004; deram entrada 628 processos no ano de 2005, contra os 667 no ano de 2004. O número de processos findos em 2005 foi de 621, tendo em 2004 findado 639 processos. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos pendentes, em 2005 o valor era de 370, contra 356 em 2004.

Por fim, apenas de referir que os magistrados interlocutores participaram em 206 sessões de acompanhamento das actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. Em matéria de família e menores o Ministério Público interpôs 9 recursos e respondeu a 40.

2.1. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR GERAL: CÍRCULO DE COIMBRA

À semelhança do movimento processual laboral, também no tutelar não dispomos de todos os dados referentes ao Tribunal de Família e Menores de Coimbra. Desta forma, recorreremos à análise dos dados correspondentes ao Círculo de Coimbra. Como podemos ver pelos dados apresentados abaixo (Quadro 8), e no que diz respeito ao movimento processual tutelar, concluímos que relativamente ao total de processos movimentados se registou, no período de 1999 a 2002, uma diminuição dos processos pendentes e, por outro lado, um aumento quer do número de processos entrados, quer do número de processos findos.

Ao olhar com mais detalhe para estas variações, verificamos que no que concerne ao número de processos pendentes, e com a excepção de 2000, o número de processos tem vindo a diminuir. Por sua vez, o número de processos entrados somente no ano de 2002 registou um aumento, na ordem dos 33%, comparativamente com o ano anterior. Por fim, o número de processos findos tem registado, desde 1999, um aumento gradual, sendo mais expressivo em 2002.

QUADRO 45: PROCESSOS TUTELARES NO CÍRCULO DE COIMBRA (1999-2002)

	PENDENTES A 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1999	1129	100,0	1067	100	766	100
2000	1369	121,3	1034	96,9	1106	144,4
2001	1113	81,3	1016	98,3	1169	105,7
2002	960	86,3	1347	132,6	1390	118,9

* 1999 = 100

FONTE: DGPJ

Centrando a análise nos dados provenientes do Tribunal de Família e Menores de Coimbra (Quadro 9), podemos afirmar que o número de processos (tutelares cíveis, promoção e protecção e tutelares educativos) de 2001 para 2002 aumentou, tanto em termos de pendentes, como de entrados e de findos. Ou seja, podemos afirmar que de 2001 para 2002 o Tribunal de Família e Menores de Coimbra registou um aumento do volume processual tutelar.

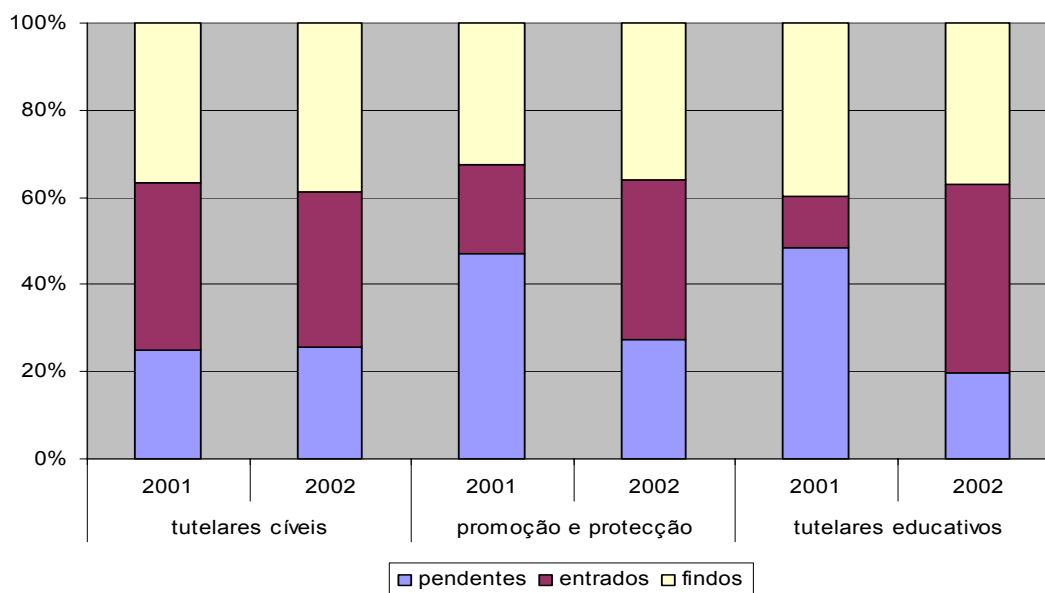
QUADRO 46: PROCESSOS TUTELARES NO TRIBUNAL DE FAMÍLIA E MENORES (2001-2002)

	TUTELARES CÍVEIS		PROMOÇÃO E PROTECÇÃO		TUTELARES EDUCATIVOS	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
PENDENTES A 1 DE JANEIRO	488	530	524	387	101	43
ENTRADOS	763	736	228	516	25	95
FINDOS	721	804	365	505	83	81

FONTE: DGPJ

Ao analisar o tipo de processos constata-se que: 1) relativamente aos processos tutelares cíveis, apesar do aumento do número de processos pendentes, o número de processos findos também sofreu um aumento, compensado pela ligeira diminuição do número de processos entrados; 2) quanto às acções de promoção e protecção, é de salientar o forte aumento do número de processos entrados de 2001 para 2002, assim como o aumento de processos findos; 3) por fim, e no que se refere aos processos tutelares educativos, verificamos também um aumento do número de processos entrados e findos, à semelhança do que aconteceu com as acções de promoção e protecção. O gráfico que se segue ilustra da melhor forma a descrição que acabámos de fazer.

GRÁFICO 25: PROCESSOS TUTELARES MOVIMENTADOS NO TRIBUNAL DE FAMÍLIA E MENORES DE COIMBRA (2001-2002)



FONTE: DGPJ

2.2. MOVIMENTO PROCESSUAL TUTELAR COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A análise do movimento processual tutelar com participação do Ministério Público, apesar de o período temporal não ser coincidente com os dados apresentados no ponto anterior, permite retirar algumas conclusões. Deste modo, no Círculo de Coimbra, no período de 2001 a 2005, os processos pendentes apresentam uma forte diminuição. Esta diminuição, porém, também é sentida no número de processos entrados e findos, o que nos leva a afirmar que desde 2001 até 2005 o Círculo de Coimbra tem assistido a uma diminuição do número de processos nos tribunais de Família e Menores com intervenção do Ministério Público.

QUADRO 47: JURISDIÇÃO TUTELAR NO CÍRCULO DE COIMBRA (2001-2005)

	PENDENTES A 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
2001	374	100,0	273	100,0	221	100,0
2002	0	0,0	179	65,6	118	53,4
2003	61	0,0	117	65,4	111	94,1
2004	67	109,8	114	97,4	114	102,7
2005	56	83,6	92	80,7	97	85,1

* 2001 = 100

FONTE: PGR

Se analisarmos, para o mesmo período (1999 a 2005), apenas os processos tutelares cíveis, constatamos o seguinte: 1) o número de processos pendentes tem vindo a aumentar, representando um crescimento total na ordem dos 320%; 2) o número de processos entrados, apesar de ter registado também um crescimento, o seu comportamento ao longo do período em análise é marcado por algumas oscilações, com um forte aumento registado em 2001, seguindo-se diminuições nos anos seguintes, apenas contrariadas pelo novo aumento em 2005; 3) por fim, e no que concerne as variações ano a ano são idênticas ao número de processos findos, apesar de ter registado um aumento superior ao dos processos entrados.

QUADRO 48: JURISDIÇÃO TUTELAR CÍVEL NO CÍRCULO DE COIMBRA (1999-2005)

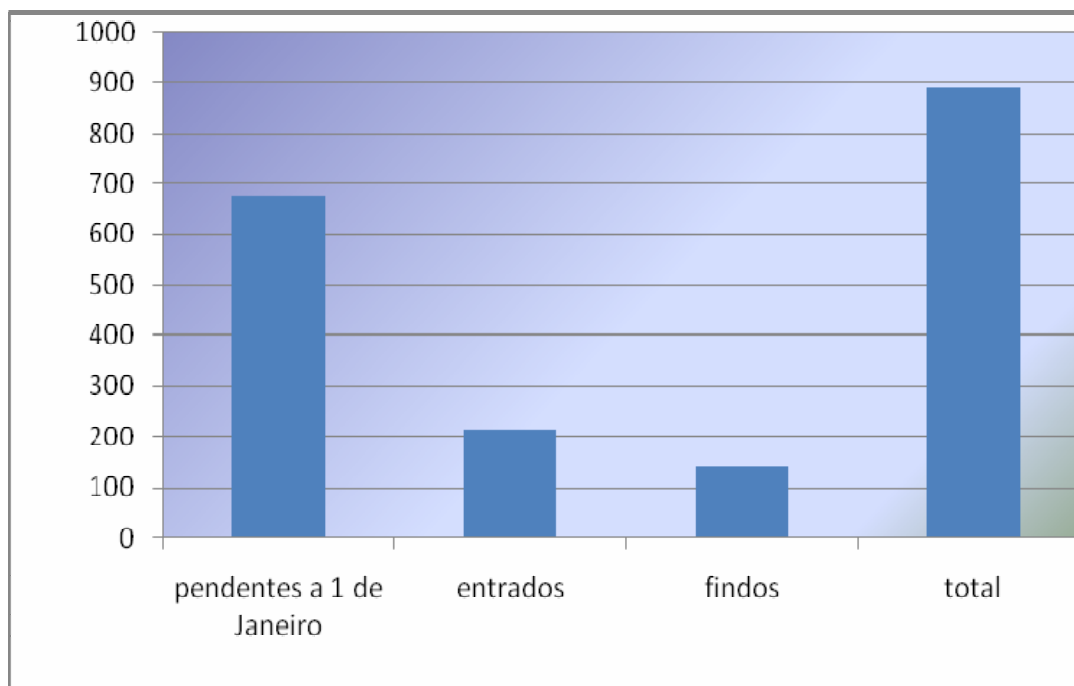
	PENDENTES A 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1999	364	100,0	340	100,0	405	100,0
2001	469	128,8	1039	305,6	1009	249,1
2002	512	109,2	728	70,1	541	53,6
2003	708	138,3	601	82,6	410	75,8
2004	897	126,7	538	89,5	350	85,4
2005	1531	170,7	786	146,1	1076	307,4

* 2001 = 100

FONTE: PGR

Finalmente, gostaríamos de deixar uma nota sobre os processos de promoção e protecção com participação do Ministério Público. Os dados de que dispomos dizem respeito ao ano de 2005 e, tal como podemos ver no gráfico que apresentamos abaixo, o número de processos findos corresponde a cerca de 66% do total de processos entrados. Contudo, há um peso bastante elevado dos processos pendentes a 1 de Janeiro – que transitaram do ano anterior.

GRÁFICO 26: PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO NO CÍRCULO DE COIMBRA (2005)



3. ATENDIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES DO TRIBUNAL DE FAMÍLIA E MENORES DE COIMBRA

Antes de qualquer intervenção processual do Ministério Público este presta, ou poderá prestar, um importante serviço de atendimento e informação aos utentes, que permitirá um melhor acesso à justiça e ao direito.

O atendimento no Tribunal de Família e Menores de Coimbra é realizado, à semelhança do que acontece no Tribunal de Trabalho, pelos funcionários. E somente em situações complexas é que existe intervenção dos dois procuradores da República, que seguidamente darão origem a procedimento.

As fichas de atendimento existentes são em formato de papel. Contudo, estas não são arquivadas ou guardadas no arquivo do tribunal, uma vez que não são contabilizadas em termos da execução dos relatórios anuais de actividade do Ministério Público. Deste modo, e após um período de tempo considerável, as fichas são destruídas. Apesar deste procedimento, pudemos consultar algumas das fichas existentes junto de um dos funcionários que presta os serviços de esclarecimento e informação aos utentes e consequente preenchimento das fichas. Estas dizem respeito a

alguns meses de 2006 e 2007. Iremos fazer referência a alguns dados, meramente a título exemplificativo.

Segundo informações prestadas pelo Tribunal de Família e Menores de Coimbra, no ano de 2005 foram atendidas 190 pessoas, o que significou uma diminuição no número de atendimentos realizados pelo Tribunal. Esta diminuição prende-se com o facto de os casos de crianças em perigo serem orientados (pela Polícia) para a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, que também presta atendimento nestas situações. Assim sendo, chegam ao Tribunal apenas as questões relacionadas com tutela, divórcio e incumprimento do poder paternal. De referir ainda que apenas as fichas preenchidas foram analisadas, pelo que ignoramos se outras situações são colocadas.

Recorrendo às fichas de 2006 e 2007, constatámos que a esmagadora maioria dos utentes são mulheres. Em 30 fichas consultadas, apenas encontramos 5 casos de homens que utilizaram estes serviços. Por outro lado, na maioria das situações os indivíduos são casados ou vivem maritalmente e têm apenas um filho. Relativamente ao assunto que os levou ao Tribunal, concluimos que tem a ver com a fixação do valor da pensão de alimentos e o regime de visitas. Todos estes casos deram início a processos de regulação do poder paternal.

4. O PAPEL DAS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS (CPCJ)

As Comissões de Protecção das Crianças e Jovens¹²⁰ têm as suas funções e competências estabelecidas na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei nº. 147/99, de 01 de Setembro). Nos termos do artigo 12º da Lei em análise as CPCJ são instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional, que têm por função a promoção dos direitos das crianças e dos jovens e a prevenção ou terminação de situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral. Têm a sua competência territorial na área do município onde têm sede (art. 15º), sendo as instalações e os meios materiais de apoio, necessários ao seu funcionamento, assegurados pelo município (art. 14º). As CPCJ podem funcionar em modalidade alargada ou restrita, tendo, consoante a modalidade em questão,

¹²⁰ As comissões são acompanhadas, apoiadas e avaliadas pela Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco. O acompanhamento consiste, nomeadamente, em proporcionar formação e informação adequadas no domínio da promoção dos direitos e da protecção das crianças e jovens em perigo.

composições diferentes¹²¹ (arts. 16º, 17º e 20º) e funcionamentos diferentes, já que a comissão alargada funciona em plenário ou por grupos de trabalho para assuntos específicos (art. 19º) e a comissão restrita funciona em permanência¹²² (exercendo os seus membros funções em regime de tempo completo ou de tempo parcial - art. 22º).

Relativamente à modalidade de comissão alargada, esta tem por competências (art. 18º), entre outras, as tarefas de informar a comunidade sobre os direitos da criança e do jovem e sensibilizá-la para os apoiar sempre que estes conheçam especiais dificuldades; promover acções e colaborar com as entidades competentes¹²³ tendo em vista a detecção dos factos e situações que afectem os direitos e interesses da criança, ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação ou educação ou se mostrem desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social; e, ainda, informar e colaborar com as entidades competentes no levantamento das carências e na identificação e mobilização dos recursos necessários à promoção dos direitos, do bem-estar e do desenvolvimento integral da criança e do jovem. Quanto à modalidade restrita, compete-lhes, designadamente, atender e informar todas pessoas que se dirijam à comissão (art. 21º).

¹²¹ A comissão alargada deve ser composta por: um representante do município, um representante da Segurança Social, um representante dos serviços do Ministério da Educação, um médico, 2 representantes das instituições particulares de solidariedade social ou de outras organizações não governamentais que desenvolvam actividades de carácter não institucional, em meio natural de vida, e actividades em regime de colocação institucional de crianças e jovens, respectivamente, um representante das associações de pais, um representante de associações ou outras organizações privadas que desenvolvam actividades desportivas, culturais ou recreativas, um ou dois representantes das forças de segurança, quatro pessoas designadas pela assembleia municipal ou assembleia de freguesia e os técnicos cooptados pela comissão. A comissão restrita, por sua vez, é composta sempre por um número ímpar, nunca inferior a cinco dos membros que integram a comissão alargada, sendo, por inerência, membros deste tipo de comissão o presidente da comissão de protecção e os representantes do município ou das freguesias, bem como os representantes da Segurança Social, quando não exerçam a presidência, enquanto que os restantes membros são designados pela comissão alargada (procura-se que a composição seja interdisciplinar e interinstitucional).

¹²² De acordo com a informação contida no relatório referente a 2006 sobre a actividade das CPCJ, os utentes recorrem com maior frequência ao atendimento permanente por via de telemóvel (47,2%) e ao sistema de voice-mail/reencaminhamento directo de chamadas para entidades de primeira linha de intervenção. Por outro lado, três quartos das comissões têm horário de funcionamento definido para o atendimento e a quase totalidade afirma assegurar o regime de permanência via telemóvel ou com recurso ao sistema de voice-mail ou encaminhamento de chamadas. Cf. <http://www.cnpcjr.pt/downloads/Relatório%20de%20Avaliação%20da%20Actividade%20das%20CPCJ%20-%202006.pdf> (Novembro 2007).

¹²³ As entidades competentes são as autoridades administrativas e as entidades policiais, que, de acordo com o artigo 13º, têm o dever de colaborar com as comissões de protecção no exercício das suas atribuições.

4.1. AS CPCJ E O MINISTÉRIO PÚBLICO

De acordo com o consignado na Lei “o Ministério Público acompanha a actividade das comissões de protecção, tendo em vista apreciar a legalidade e a adequação das decisões, a fiscalização da sua actividade processual e a promoção dos procedimentos judiciais adequados¹²⁴. Ao nível da articulação estabelecida entre as CPCJ e os Tribunais de Família e Menores, e também os tribunais de competência comum, verifica-se que a maior necessidade das comissões surge ao nível do apoio técnico (84,1%, segundo o Relatório de Avaliação de 2006).

Do total¹²⁵ de CPCJ existentes, 88,4% têm interlocutor designado pelo Ministério Público, sendo que 60,7% dos interlocutores participam em reuniões das comissões. Por outro lado, do total de contactos ocorridos entre as CPCJ e o Ministério Público, no ano de 2006, o relatório aponta que 68,3% partiram da iniciativa das comissões – dos 7396 contactos, 5054 foram da iniciativa das CPCJ e 2342 do Ministério Público. O tipo de articulação estabelecida incidiu essencialmente ao nível das orientações para as diligências processuais. Seguem-se os esclarecimentos de ordem jurídica, com maior ocorrência por iniciativa das CPCJ (31,4% contra 22,9% por parte do Ministério Público).

Os meios de contacto mais utilizados são: os contactos telefónicos utilizados com maior frequência por parte das CPCJ (54,6%), enquanto que o Ministério Público opta mais pela via formal da correspondência escrita (52%). Por outro lado, de referir que os contactos pessoais assumem valores residuais nos dois casos. Uma nota para referir que os contactos são considerados como sendo suficientes por parte das CPCJ, existindo, contudo, comissões que defendem a necessidade de existir um maior acompanhamento presencial por parte do Ministério Público (27,7%).

4.2. ANÁLISE DA ACTIVIDADE PROCESSUAL DAS COMISSÕES

O fluxo processual do ano de 2006 registou valores superiores aos anos anteriores (processos instaurados, reabertos e arquivados). Ao nível nacional, os

¹²⁴ Cf. n.º3 do art. 72.º da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro – Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.

¹²⁵ De acordo com dados do Relatório de Avaliação de 2006, no final de 2006 estavam instaladas 269 CPCJ.

distritos de Lisboa, Porto e Setúbal apresentam um volume mais elevado de processos transitados, instaurados e arquivados. Ao nível da reabertura de processos assinalou-se, sobretudo nos distritos de Lisboa, Setúbal e Santarém, devido à reincidência da situação de perigo como a principal causa de reabertura processual à escala nacional.

De destacar que as sinalizações das situações de perigo foram efectuadas por escrito. Um quarto das situações foi diligenciado pelos estabelecimentos de ensino e de educação, seguindo-se as autoridades policiais. De forma muito breve, a população tipo mantém a mesma tendência dos anos anteriores, com os jovens do sexo masculino a apresentarem um peso superior, com idades compreendidas entre os 10 anos e os 13 e 17 anos. Estes jovens apresentam como principais problemas o abandono escolar, que tende a aumentar à medida que aumenta a idade dos jovens. Por outro lado, a negligência, a exposição a modelos de comportamento desviantes e os maus-tratos psicológicos e físicos são transversais a todos os escalões etários.

4.2.1. ANÁLISE DO FLUXO PROCESSUAL DAS COMISSÕES: DADOS NACIONAIS

Analisando o fluxo processual das CPCJ a nível nacional (Quadro 12), constatamos que, relativamente aos processos instaurados, se assistiu, no período compreendido entre 2000 e 2006, ao seu aumento significativo, mais expressivo a partir de 2005 – 1.623 em 2000 para 25.209 para 2006. Por outro lado, o número de processos reabertos também registou um aumento, sendo, contudo, de salientar que no ano de 2005 se registou uma ligeira diminuição. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos arquivados, a tendência de crescimento é contrariada em 2004 – 3.632 arquivamentos em 2003 para 3.241 em 2004. Contudo, no ano de 2006 voltamos a verificar um aumento.

QUADRO 49: FLUXO PROCESSUAL DAS CPCJ (2000-2006)

	PROCESSOS INSTAURADOS	PROCESSOS REABERTOS	ARQUIVADOS
2000	1623	106	475
2001	9083	618	1796
2002	9445	754	2033
2003	12719	823	3632
2004	12420	1062	3241
2005	15051	816	2868
2006	25209	2026	6326

FONTE: Comissão Nacional Protecção Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR)

De referir, ainda, que relativamente aos processos instaurados os estabelecimentos de ensino são a principal entidade sinalizadora. Por outro lado, as polícias têm vindo a ganhar relevo. No que diz respeito ao Ministério Público, o número de processos instaurados, em 2006, corresponde a 4,8% do total. Já no ano de 2005 este valor era de 6,2%, o que revela uma diminuição da participação do Ministério Público.

4.2.2. ANÁLISE DO FLUXO PROCESSUAL DA CPCJ DE COIMBRA

Analisando, de seguida, a actividade da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Coimbra relativamente aos processos instaurados, e tendo por base de comparação a realidade do distrito de Coimbra, verificamos que o número de processos da CPCJ de Coimbra em 2006 representava cerca de 1/3 do total do Distrito, tal como podemos verificar pelos dados apresentados no quadro abaixo.

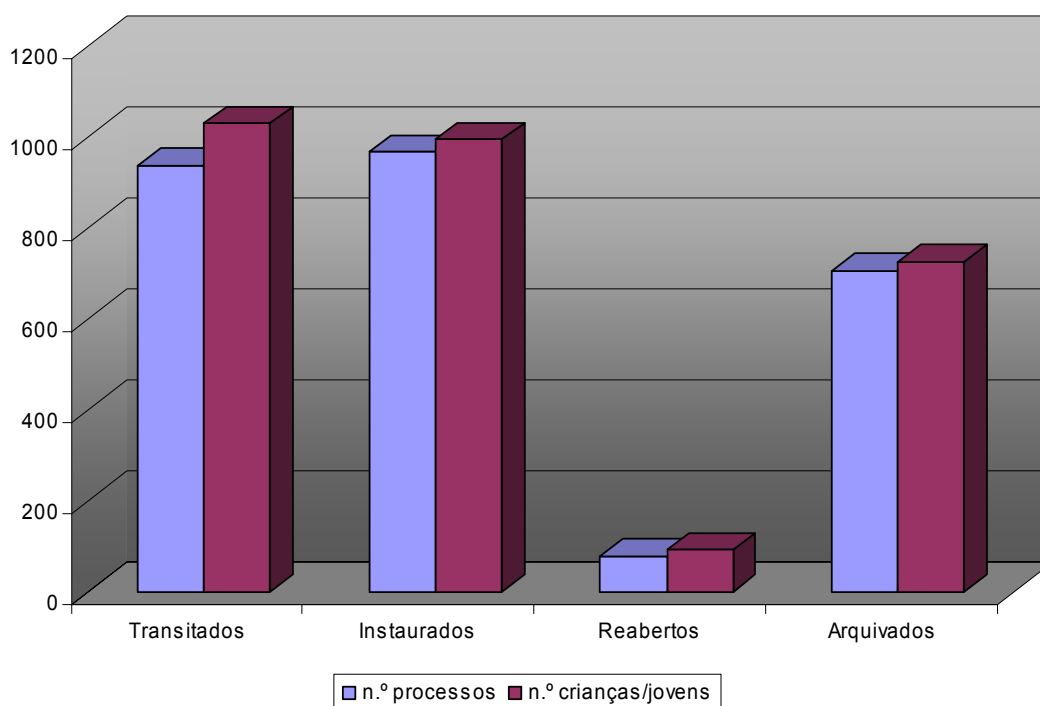
QUADRO 50: EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS INSTAURADOS (2000-2006)

ANO	DISTRITO DE COIMBRA	CPCJ DE COIMBRA
2000	94	-
2001	222	-
2002	312	-
2003	248	12
2004	259	-
2005	556	267
2006	966	339

FONTE: CNPCJR

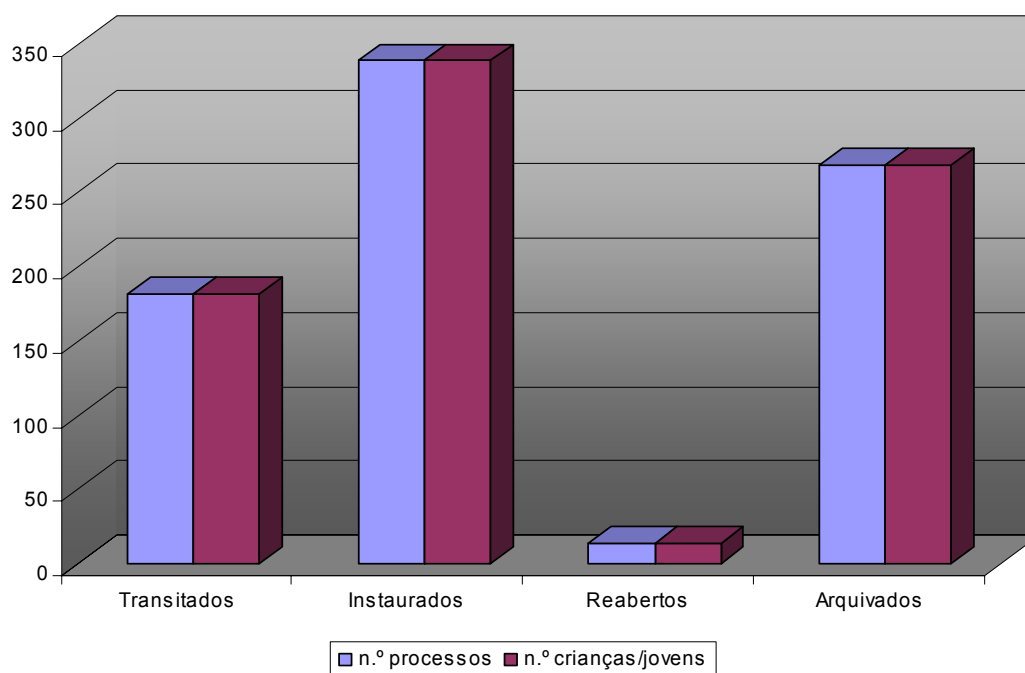
Se atendermos apenas ao fluxo processual de 2006, a nível do Distrito, e ao número de crianças/jovens envolvidos, podemos verificar que o número de processos reabertos tem pouco significado no total de processos transitados. Por outro lado, constatamos que por processos temos mais do que uma criança ou jovem envolvidos.

GRÁFICO 27: FLUXO PROCESSUAL DAS CPCJ DO DISTRITO (2006)



Por fim, de referir que o fluxo processual da CPCJ de Coimbra mostra que o número de processos reabertos é quase residual. Já o número de processos arquivados é bastante expressivo. Por outro lado, ao nível do Concelho de Coimbra, o número de processos é coincidente com o número de crianças e jovens envolvidas.

GRÁFICO 28: FLUXO PROCESSUAL DA CPCJ DE COIMBRA (2006)



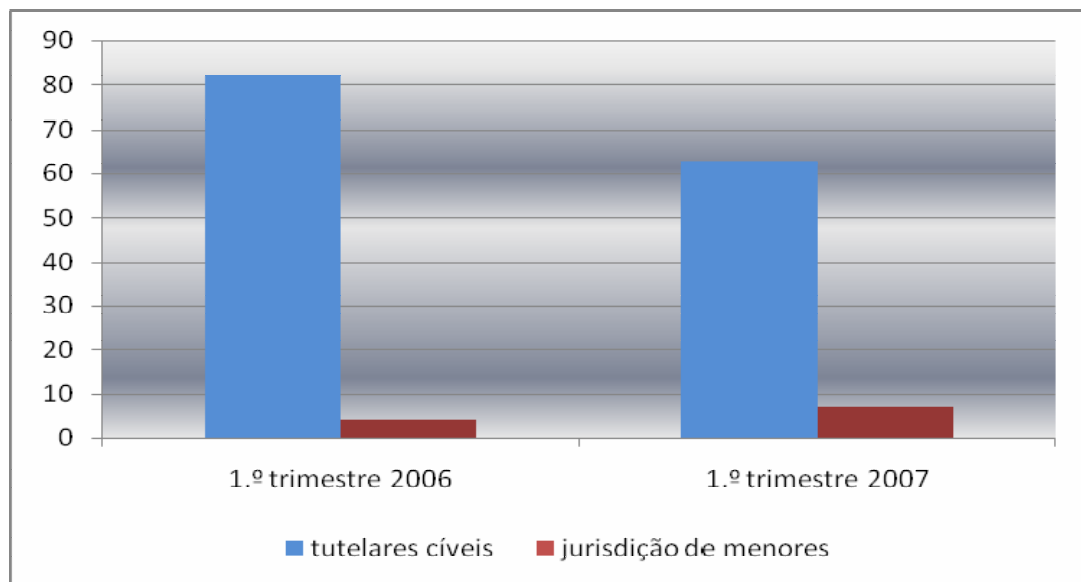
5. PAPEL DA SEGURANÇA SOCIAL

O papel da Segurança Social na área da Família e Menores é semelhante ao que desenvolve na área Laboral, uma vez que também aqui é responsável pela apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Neste sentido, e apenas a título exemplificativo, recorremos a dados do primeiro trimestre de 2006 e do primeiro trimestre de 2007. De referir que, para além dos processos cíveis, temos também os processos tutelares cíveis e a jurisdição de menores, que engloba os casos de promoção e protecção e os processos tutelares educativos.

O gráfico que se segue (Gráfico 6) mostra a evolução apenas para os processos tutelares cíveis e de jurisdição de menores. Constatamos que, de 2006 para 2007, a Segurança Social de Coimbra registou uma diminuição de pedidos na área tutelar educativa e consequente aumento dos processos de jurisdição de menores, representando a promoção e protecção de menores um peso muito superior – 75% no primeiro trimestre de 2006 para 85,7% em 2007. De referir, ainda, que no ano de 2006 todos os pedidos de promoção e protecção foram deferidos. Esta situação repete-se em 2007 para o caso dos processos tutelares educativos, onde não existe nenhum indeferimento.

Por outro lado, de salientar que, ainda no caso da jurisdição de menores, não existem casos de imigrantes e há um maior peso das mulheres (cerca de 80% dos pedidos).

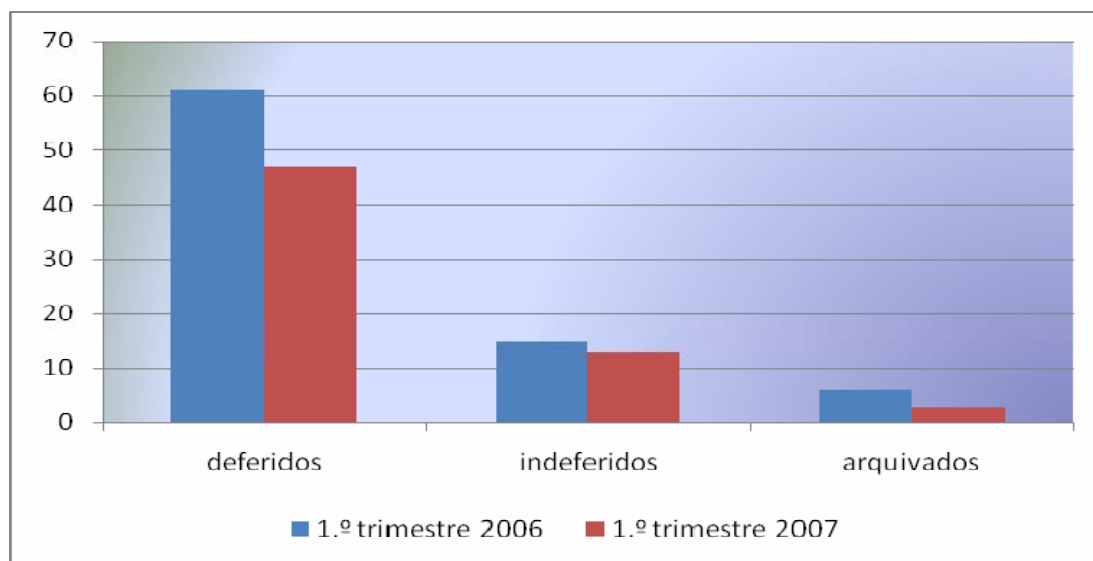
GRÁFICO 29: PROCESSOS DE PROTECÇÃO JURÍDICA NA ÁREA DE FAMÍLIA E MENORES DE COIMBRA



No que diz respeito aos processos de protecção jurídica para os tutelares cívicos, registou-se uma diminuição do número de processos deferidos no primeiro trimestre de 2007, comparativamente com igual período de 2006. Por outro lado, o número de processos arquivados registou também uma diminuição de 2006 para 2007.

Relativamente à caracterização dos utentes, é de referir que no primeiro trimestre de 2007 8,5% dos pedidos foram feitos por população estrangeira a residir em Portugal. Uma outra característica diz respeito à presença das mulheres: também aqui continuam a ser as mulheres a requerer este apoio, apesar da presença de homens ser superior quando comparada com as outras áreas.

GRÁFICO 30: PROCESSOS DE PROTECÇÃO JURÍDICA: TUTELARES CÍVEIS EM COIMBRA



6. ANÁLISE DO PAINEL SOBRE O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA DA FAMÍLIA E CRIANÇAS

No âmbito do presente projecto de investigação, uma das metodologias utilizadas consistiu na elaboração de painéis para recolha das opiniões e representações dos profissionais envolvidos na temática do acesso ao direito. Neste caso, na área do direito da família que, a par do Ministério Público, têm um papel fundamental como são os caso da Segurança Social, da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens e dos Advogados¹²⁶. A elaboração destes painéis é um elemento crucial para a observação do sistema judicial, permitindo que se faça o confronto de opiniões e o cruzamento de dados. Para a sua análise decidiu-se recorrer à selecção dos depoimentos mais significativos que, desta forma, permitem perceber quais os consensos, dissensos, orientações e ideias entre os operadores que actuam nesta área¹²⁷.

¹²⁶ Os profissionais serão referidos através de siglas, representativas dos serviços a que pertencem. Assim: A, CPCJ, MP1, MP2 e SS.

¹²⁷ Os juízes de Direito a exercer funções no Tribunal de Família e Menores de Coimbra não aceitaram participar.

6.1. A FUNÇÃO EXERCIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA DA FAMÍLIA E MENORES: A VISÃO INTERNA E A VISÃO EXTERNA

De acordo com os próprios magistrados, o papel do Ministério Público no âmbito do actual regime de acesso ao direito e justiça da família e menores pode ser encarado como um serviço especializado de informação ao público.

“O MP supre uma deficiência dos tribunais, que é a falta de um serviço de informação ao público e, portanto, as pessoas só vão ao MP porque não têm, no tribunal, um serviço de informação. (...) E, portanto, como não há isto, muitas pessoas vão ter ao MP quando querem saber alguma coisa. Por outro lado, encara-se o MP, neste sector, como pivot do sistema de protecção e do sistema de acesso nesta área, e como órgão de justiça, mais do que, digamos, patrono das pessoas”. (MP1)

Assim, como referiu o MP1, além do papel de informação os magistrados do MP funcionam como pivot do sistema. Por outro lado, e relativamente ao papel que desenvolvem no âmbito da Lei de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens, destacam que:

“O MP não é para funcionar como substituto dos advogados, é para funcionar como órgão de justiça. (...) Na lei de promoção e protecção, o MP não é o advogado da criança. O advogado da criança é o advogado. E esta é uma experiência que eu acho que é interessante, porque reconduz o MP à sua verdadeira função”. (MP1)

Na óptica da Ordem dos Advogados existe a necessidade de se alterar o desenho funcional do MP nesta área, argumentando-se que devia haver um afastamento e o desenvolvimento de outro tipo de papel.

“Os jovens devem ser defendidos por advogados e não pelo MP. E o MP deve sempre ter um acompanhamento das questões e de todos os problemas em que deva representar a entidade estadual. Na representação dos particulares em juízo o MP devia ser afastado. É esta, em termos muito genéricos, a posição da OA”. (A)

Esta alteração, segundo a OA, traria benefícios para a defesa dos menores e dos próprios processos, uma vez que a posição e função do MP seriam mais claras.

“Entendo que, efectivamente, o acompanhamento do menor, através de uma pessoa que o defendesse, sem ser o MP, podia ter benefícios. Principalmente quando há esse tal cruzamento entre tutelares educativos, penal e outros, porque se separavam melhor as águas. O MP fazia a sua função de, eventualmente, ter um procedimento até, às vezes, contra o próprio menor e depois o menor tinha a sua defesa independente do MP. Ai, nesse cruzamento, penso que é extremamente importante, e o menor confiaria mais numa outra pessoa que no MP, já que este pode ter uma dupla posição, por vezes de acusação, outras vezes de defesa.” (A)

Neste caso, o representante da OA defende, ainda, que deve existir uma entidade supervisora, que podia ser o MP. Este entendimento, contudo, continua a insistir no afastamento do MP da função de defesa de determinados interesses, apontando como razões principais o sobejo de atribuições e a falta de recursos.

“Portanto, terá de haver, a meu ver, uma entidade que, se deve ser o MP, ou de que forma deve o MP acompanhar o desenvolvimento dessa questão, eu penso que o MP já tem as suas atribuições. Penso que o MP, por outro lado, em termos de meios humanos, e, inclusivamente, de possibilidade de acompanhar... tem de canalizar essas pessoas em risco para algum lado. O MP, por si só, não tem meios para isso. Na minha opinião, devia haver uma entidade que fosse, em exclusivo, para certas pessoas”. (A)

A necessidade de alterar as funções exercidas pelo MP decorre da própria opinião dos magistrados, que entendem haver a necessidade de “purificar” as suas funções.

“O acesso ao direito engloba duas coisas: o acesso ao direito em sentido estrito e o MP enquanto órgão de justiça. E, portanto, nesta perspectiva, só na parte do acesso ao direito enquanto representação é que pode colidir com a OA. Em tudo o resto, não colide. Sou defensor de uma progressiva purificação do MP, em termos de não dever representar

interesses particulares. (...) O interesse da criança é interesse público. Acho bem que a criança seja representada por um advogado na comissão de promoção e protecção e nos tutelares educativos. Porque aí acho que o MP representa outro papel". (MP1)

A necessidade de “purificação” resultará não da lei, mas sim da prática instalada, que entorpecerá o exercício das funções:

“Com toda a franqueza, penso que o problema não é do quadro legal. Tem a ver é com a prática que está instalada. (...) É uma discussão hoje, das funções... o problema que se coloca hoje é resultado, mais uma vez, da imagem mimética do MP à função judicial. E, portanto, não se valoriza aquilo que é, efectivamente, a função do MP, mas valoriza-se aquilo que é o espelho... que é o processo. Mas isto é uma coisa que, do meu ponto de vista, é entorpecedor do MP há muitos anos”. (MP1)

A Segurança Social também manifesta a sua opinião, indo ao encontro da posição defendida por um dos magistrados do MP presente neste painel, considerando-se que no actual sistema o MP já tem uma ampla quota de funções a desempenhar.

“Eu acho que a posição defendida pelo [MP1] está correcta, porque se o MP tem demasiado trabalho, se se concentrar na vertente, na finalidade que devia ser da defesa do interesse público, certamente poderia dedicar mais tempo a essa função. Por exemplo, o MP pode requerer apoio judiciário em representação do requerido. Mas, se calhar, isso é mais uma tarefa não contabilizada para efeitos de avaliação de desempenho, e que acaba por ser um ‘mais’ que vai tirar tempo no que é essencial”. (SS)

6.2. O SISTEMA DE ATENDIMENTO, DE INFORMAÇÃO E CONSULTA JURÍDICAS E DE APOIO JUDICIÁRIO

Os vários operadores presentes identificaram como um problema grave a existência de um grande défice de informação jurídica. Apontaram como razões ou obstáculos principais a literacia e o funcionamento complexo da justiça, que não

apresenta um sistema de informação apto a direccionar os utentes, bem como a falta de recursos financeiros.

“Nós conhecemos a literacia do nosso país... o cidadão não tem noção, a maior parte das vezes, de a quem se há-de dirigir para resolver um problema. E se é um problema de justiça, o cidadão só tem uma hipótese – é o advogado. Normalmente, é essa a tradição. (...) Há uma deficiência de cultura jurídica, de cultura de funcionamento da justiça na nossa sociedade. As pessoas estão muito longe de perceber como é que as coisas funcionam. As coisas também funcionam com trâmites muito específicos a que o cidadão não está habituado. (...) Como não existe, as pessoas dirigem-se a vários locais, consoante a informação que têm. Portanto, não há um pólo centralizado, que depois permita fazer uma triagem.” (A)

“Todas estas famílias, de uma forma geral, têm fracos rendimentos. E, portanto, ir a um gabinete de um advogado seria uma situação de constrangimento.” (CPCJ)

E falam das várias formas que o cidadão vai encontrando de suprir a falta de informação, sejam elas de natureza privada, como as Lojas do Advogado¹²⁸, ou de natureza pública, como o recurso aos serviços da Segurança Social ou às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. A crítica feita pelo representante da OA à prestação de informações por parte das diferentes instituições destacou-se neste ponto:

“Eu acho que o potencial êxito desta iniciativa, contestada pela OA, das lojas do advogado nos centros comerciais, é grande. Um dos grandes filões está nas pessoas lá irem porque não sabem onde ir. Portanto, encontram um sítio onde lhes dizem e que está ali concentrado. Porque não há, de facto, um sistema de atendimento ao cidadão.” (MP1)

No entanto, como transparece da intervenção do representante da OA, ainda existem muitas indefinições que não permitem avançar com uma noção precisa de como deve funcionar o sistema de informação. Há, de qualquer forma, a ideia da necessidade de um Gabinete de Informação Pública, que cumpra essas funções.

¹²⁸ Refere-se à *Loja Jurídica*, espaço de atendimento em diferentes áreas de direito, aberta sete dias por semana, das 10 às 23 horas, no Saldanha Residence, em Lisboa. A abertura desta loja gerou alguma polémica, sobretudo no seio da Ordem dos Advogados.

“Porque, por outro lado, agora que se veiculou que a SS dava algumas informações, penso que há muitas pessoas que se dirigem à SS ou ao MP. Resultado: as pessoas que, por tradição, principalmente até familiar, têm advogado ou o pai já teve ou o primo já teve, procuram um advogado; as pessoas que não têm possibilidades económicas, não têm o tal Gabinete de Informação Pública, que eu acho que era primordial existir. Agora também com o mapa judiciário, as NUT’s III, depois ficarão com os tais gabinetes de recebimento e papel, chamemos-lhes assim. Onde depois, em certos casos (pelo menos, é isto que eu percebo da reforma), em crime, em questões deste género, depois é o tribunal que funciona esporadicamente nas marcações. O que funciona mais é em termos de recebimento e de encaminhamento de papéis. Penso que, talvez, isto se transforme, nestas circunscrições, que eu chamarei de nível municipal, que funcionarão, um bocadinho, como atendimento público.” (A)

*“Um dos trabalhos que a CPCJ tem, também, é o de fazer atendimento.”
(CPCJ)*

6.3. O ATENDIMENTO FEITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os magistrados do MP realçam, desde logo, a importância da função de atendimento ao público, já que o contacto com as pessoas é fundamental. E as razões apontadas são várias, como se pode constatar de seguida:

“O atendimento ao público do MP, conforme os tribunais, tem importâncias diferentes. Eu acho que o atendimento ao público nas comarcas pequenas de ingresso é muito importante, extremamente importante. Porque é aí que o magistrado se apercebe de um conjunto de realidades que não percebia antes, desde logo pelo local. E o atendimento ao público nessas comarcas tem uma importância muito maior do que tem aqui, nas grandes comarcas. E onde o que se conhece, no contacto com as pessoas, é muito importante para o magistrado, particularmente para quem não tem ainda experiência da vida ou porque conhece mal o local. Obviamente que essa função, num tribunal como o nosso, já é menos importante. Agora, continua a ser importante e há acções que nós não

conseguimos propor sem falar com as pessoas. É completamente impossível. Por outro lado, no atendimento nós também resolvemos problemas sem ser preciso propor a acção. E é através desse contacto com as pessoas, mais do que com os processos, em todos os tribunais e também no nosso, que temos uma visão menos atomista do processo que o juiz tem, que nós construímos uma visão, às vezes fílmica, do ambiente da comarca e das várias questões, quando aparece um caso para nós enquadrarmos.” (MP1)

Mas, ao mesmo tempo que se realça a sua importância, reconhece-se que há uma diminuição da função de atendimento ao público do MP, na qual jogam várias razões.

“Eu acho que o atendimento ao público do MP tem diminuído, significativamente, por dois factores: um, por um desvirtuamento da concepção do exercício das funções de atendimento ao público, pelo mimetismo judicial; o segundo, por questões da vida moderna – hoje os magistrados não vivem nas comarcas, portanto, não querem perder tanto tempo, enquanto lá estão, a ouvir pessoas e querem antes despachar processos. Isto, nos últimos 15 anos, mudou significativamente.” (MP1)

Recorrente é, ainda, a ‘queixa’ quanto à falta de valorização da função de atendimento, em especial pelos inspectores. O espaço, problema frequente e crescente nalguns tribunais, também é referido.

“Nós, aqui no tribunal de família, temos uma coisa: há uns processos que poderiam ser o espelho do nosso atendimento ao público. O nosso trabalho são os PA’s, mas como o nosso arquivo não comporta mais processos, logo que findos, o secretário manda-os os destruir. Vão para o arquivo e são destruídos de imediato. Já lá foram uma série de inspectores... e os PA’s dão muito trabalho... eles entram no arquivo e são picotados. O inspector valoriza a análise de processos. No nosso tribunal, realmente, a componente das diligências é muito grande. Não só em julgamentos, mas também em processos de promoção e protecção. E eu acho que nem isso é valorizado. Porque, no fundo, é o que está escrito é que conta. O inspector vem ver e o que está escrito é que conta.” (MP2)

Referem, também, o modo de funcionamento do serviço de atendimento do MP no Tribunal de Família e Menores de Coimbra. Este é, em regra, feito pelos funcionários, intervindo os magistrados apenas nos casos mais complicados.

“Nós temos dois tipos de atendimento: o atendimento para informar sobre como é que estão os processos e, nesse caso, o funcionário, se não houve segredo de justiça, é que o faz; e o atendimento no sentido de propor acções ou qualquer providência e, nessa altura, se for necessário nós estamos lá para receber as pessoas. Se forem questões banais, o funcionário recolhe os elementos e depois nós tratamos disso a seguir, porque não há, de facto, necessidade de estarmos a receber todas as pessoas.” (MP1)

“[Em Coimbra] No atendimento ao público, estava lá afixado que o atendimento ao público é às 3^{as} e 5^{as}-feiras da parte da tarde. Sendo certo que essa regra só é seguida quando as pessoas telefonam e é por marcação. Então marco para uma 3^a ou para uma 5^a à tarde. (...) Temos 2 funcionários e, portanto, uma das funcionárias é muito antiga, está ali há muito tempo, esteve sempre naquela área, neste tipo de informações e sabe perfeitamente... Tem uma ficha para recolha de elementos. É para propor uma acção de regulação do poder paternal? Pois, ela retira os elementos, a identificação, onde estão registadas as crianças, pede a certidão de nascimento, põe-se a acção. Nós só atendemos quando surgem questões que os funcionários não sabem como hão-de fazer, o que hão-de dizer, como hão-de informar. Agora, aquela informação normal, como na regulação do poder paternal, a pessoas não vêm todas falar connosco. Não é necessário. É só tirar os elementos e propor a acção.” (MP2)

É, também, fornecido o perfil dos utilizadores no atendimento/informação nos serviços do MP.

“São mais mulheres. A maior parte das vezes são as mães, que vão à procura de regular o poder paternal e de que o pai pague a prestação de alimentos, quando não paga.” (MP2)

Os advogados presentes referem, reforçando o testemunho dos magistrados do MP, que, em determinadas comarcas, não é o MP quem faz o atendimento. Contudo, acrescentam que o atendimento é feito através do encaminhamento dos cidadãos para os serviços da Segurança Social.

“Na comarca de Tondela há muitos casos em que o MP remete as pessoas para a SS, para que requeiram apoio e para nomeação de patrono. Estamos a falar de regulações do poder paternal, estamos a falar de acções de alimentos... estamos a falar de todo esse tipo de acções”. (A)

Esta opinião é, todavia, contrariada pelos magistrados do M.P. do Tribunal de Família e Menores de Coimbra, que asseguram não remeter ninguém para a Segurança Social.

“Nunca remetemos ninguém para os advogados ou para a SS para pedir apoio [judiciário]. (...) Nós, no MP, no tribunal de família e menores, dizemos a alguém: ‘olhe, vá mas é à SS, que eu tenho mais que fazer’, não. Isso nunca. (...) [Faço atendimento] sempre, sempre. A não ser que tenha algum julgamento ou alguma urgência. Nunca deixei de atender fosse quem fosse, a que hora fosse, quando estou disponível.” (MP2)

Os vários operadores identificam algumas deficiências no atendimento que é feito, entre as quais a falta de recursos humanos e materiais, a deficiente organização do sistema e, com especial melindre, o facto de o atendimento ser feito por funcionários, por vezes sem as qualificações adequadas.

“Em Tondela, o MP tem deficiências, inclusivamente de espaço. Tem uma sala muito pequena, onde funciona com 3 funcionários, com secretárias umas em cima das outras. Em que as pessoas não têm privacidade para serem atendidas. Não há dia de marcação, as pessoas são recebidas, normalmente pelo funcionário. Neste momento, como há vários auditores e magistrados-estagiários, quando estão presentes são eles que fazem o atendimento. (...) Depois, há funcionários que têm a chamada «tarimba»

e depois há aqueles que não têm. Também temos de pensar nisto. E, depois, os que não têm, às vezes as coisas, se calhar, não correm tão bem, porque as pessoas não são recebidas como esperavam.” (A)

A especial ênfase na organização dos serviços do MP é destacada por um magistrado do MP, realçando a necessidade, inclusive, de ter outras especialidades que prestem apoio, em particular numa área sensível como é a da família e menores.

“A secção do MP devia ter uma composição completamente diferente. Entendo que a área administrativa devia ser perfeitamente residual e devia haver uma área técnica com significado. Ou seja, o MP deveria ter licenciados em várias áreas das ciências sociais, das áreas da psicologia, etc. Não é para substituir as outras entidades, mas é para permitir uma interlocução de qualidade. O que nós temos são «amanuenses», são administrativos, que, com a tarimba, vão percebendo o que as pessoas querem dizer. Mas isso não é sistema. É que, como os funcionários são administrativos, isto gera burocracia, que no MP não é garantia. Nas funções judiciais pode ser garantia, mas no MP não é garantia, é entorpecimento da dinâmica das coisas.” (MP1)

Identificam, conseqüentemente, uma necessidade de mudança, com a remodelação total do conceito de serviços do MP.

“Eu acho que os serviços de atendimento do MP deviam ser altamente remodelados, tornar a parte administrativa perfeitamente residual e criar uma pequena equipe técnica que permitisse não só o staff de apoio técnico aos magistrados, mas também o interface com os outros serviços e também com as pessoas que lá vão.” (MP1)

6.4. O PAPEL DA SEGURANÇA SOCIAL: ALGUNS DADOS

O representante da Segurança Social realça o papel prestado na informação e concessão, relativamente ao apoio judiciário. Para ilustrar este serviço, forneceu alguns

dados estatísticos sobre a mobilização e procura de apoio judiciário na área da família e menores:

“Esta é uma área forte, que recorre muito à protecção jurídica. Em 2006, houve 190 pedidos para a área de família e menores. O total de pedidos foi de cerca de 1500. Estes 190 dividem-se em 101 na competência cível, portanto divórcios, alimentos entre cônjuges, inventários na sequência do divórcio... isto equivale a 53% dos pedidos no 1º trimestre de 2006. Os tutelares cíveis, 82 processos, o que equivale a 43%. Os tutelares cíveis são regulações do poder paternal, tudo o que tenha a ver com a limitação ou com a inibição do poder paternal, a averiguação oficiosa da paternidade, alimentos a menores, tudo isso. Na área da jurisdição de menores, aí temos menos. Temos 4 processos: 3 de promoção e protecção e 1 de tutelar educativo. Nos processos de promoção e protecção são os pais a pedir apoio judiciário. Em 2007, no 1º trimestre, 202 processos. Num total de 1400 e não é um número exacto. 128 cíveis; tutelares, 63; jurisdição de menores, 7: promoção e protecção, 6 e tutelares educativos, 1”. (SS)

Relativamente ao papel do MP no sistema de apoio judiciário, a Segurança Social não sabe qual o tipo de participação que este poderá ter antes de os cidadãos se dirigirem à Segurança Social.

“... nós não temos a perspectiva real. Não sabemos [se os requerentes passaram primeiro pelo MP]. Eu retirei um dado que pode ser indiciador: que é o de saber para que processos, quando eles pediram a modalidade de nomeação, em princípio, pode ter sido o MP antes que os tenha encaminhado”. (SS)

E como, no caso de ter havido requerimento de nomeação, as causas podem ter sido várias, resta apenas a perspectiva estatística.

“Temos a perspectiva dos pedidos em que há nomeação e dos que não se requer nomeação. Em 2006 requereram apoio judiciário com a modalidade de nomeação, 119 dos 190; e 71 sem nomeação. Em 2007,

132 com nomeação e 70 sem nomeação. É claro que isto pode ter uma série de causas e podem as partes estar representadas por mandatário. A percentagem, relativamente aos cíveis e tutelares, de deferidos, em 2006 é de 83% e em 2007 é de 79%”. (SS)

Contudo, realça que, pese embora a lei preveja instrumentos de apoio, os mesmos não são solicitados, como é o caso do requerimento de apoio em representação do requerente.

“A lei prevê a hipótese de o MP apresentar o requerimento de apoio judiciário em representação do requerente, mas isso nunca aconteceu na área da família.” (SS)

Acrescentam que, apesar de tudo, o requerimento do apoio judiciário surge, por vezes, logo numa fase inicial para a primeira intervenção.

“Há muitas situações, nós temos a experiência, dado que do tribunal de família nos informam, em que já vão requerer o apoio judiciário para a primeira intervenção. É dos tribunais que mais nos vêm essa informação”. (SS)

Os magistrados do MP referem alguns dos problemas processuais que vão surgindo quando as pessoas vão simultaneamente ao MP e à SS, podendo acontecer certos equívocos.

“Às vezes, acontece um ou outro caso [em que as acções, nos tutelares cíveis, são propostas pelos advogados antes de passar pelo MP]. Mas acontece asneira, porque vão ao MP para propor a acção e, simultaneamente, sem ninguém os mandar, vão à SS para pedir apoio e depois há duas acções a decorrer. E, de repente, olha, afinal, esta já tinha aqui uma acção, temos de arquivar uma”. (MP2)

Para além dos equívocos, pode gerar-se uma duplicidade de intervenções, que resulta em ineficiências e desperdícios.

“Mas eu acho que há aqui uma contradição. Nós propomos a acção, mas as pessoas quando vão à SS é antes da primeira intervenção. Do que nós vemos no dia-a-dia é que algumas destas acções em que é nomeado advogado, das tutelares cíveis, são acções que nós já propusemos. De maneira que as pessoas aparecem já com a acção a andar. Podem requerer o apoio judiciário, mas quem representa os interesses das crianças somos nós”. (MP1)

Há, por parte do MP, o esclarecimento quanto à nomeação feita pelo tribunal, o que dispensa a intervenção da SS.

“Os pais das crianças que nós representamos é que vão requerer a acção. Depois, obviamente, que nos casos de protecção e promoção e tutelar educativo praticamente não há nomeação, porque é o tribunal que nomeia. Há outros casos de obrigação de nomeação. E, portanto, aí, eles não vão à SS. Ou raramente vão à SS. O tribunal solicita à Ordem que nomeie. Quer no tutelar educativo, quer no de promoção e protecção.” (MP1)

Os representantes da Segurança Social e da Ordem dos Advogados explicam as razões do não requerimento da modalidade de consulta jurídica na área do direito da família. Entre elas, realce para o desconhecimento e falta de divulgação da mesma.

“O apoio judiciário comporta, entre outras, a modalidade de consulta jurídica. Consulta jurídica significa que um cidadão, quando se dirige à SS, em vez de pedir apoio judiciário para lhe patrocinar uma acção, pede apoio judiciário para ter uma consulta jurídica. Mas agora vou dizer uma coisa, porque acho que é importante: é muito pouco divulgada a existência desta modalidade. As pessoas sabem que podem ir a tribunal, que o Estado lhes nomeia um advogado para patrocinar uma acção, mas o cidadão em geral não conhece esta modalidade que é: se tiverem uma dúvida jurídica, se precisarem de uma consulta, e não tendo efectivamente

recursos para pagarem a um advogado, podem-se dirigir à SS para pedir este tipo de modalidade. E, por isso, vão a outros sítios. Na parte que me toca na Ordem, no trabalho que faço, já me apercebi que para o sul prolifera o apoio concedido a nível de consulta jurídica; para o norte muito menos e para o interior, então, é quase nulo”. (A)

Para além do desconhecimento, esta modalidade de consulta jurídica tem, igualmente, um impacto limitado devido a estar disponível apenas para pessoas com rendimentos muito baixos. Por outro lado, existe sempre a possibilidade de os cidadãos recorrerem aos serviços do MP ou das CPCJ.

“Esta modalidade da consulta jurídica, quando a pessoa a requer, nós analisamos se a pessoa tem direito à consulta jurídica e notificamos a Ordem, que nomeia um advogado e o advogado, no seu gabinete, presta essa consulta jurídica, que é de informação, de aconselhamento. Pode, ou não, resultar numa acção judicial. E porque é que esta modalidade de consulta jurídica não se vê muito? Porque, de facto, se calhar nesta área da família e menores, o público tem forma de satisfazer a necessidade de informação. Vai à CPCJ, ao MP. E não vai à OA. E porquê? Porque a consulta jurídica é uma modalidade que é só para pessoas com rendimentos mesmo muito baixos, mas que ainda são inferiores aos que lhe permitem a dispensa. Portanto, é uma camada muito pequena que tem direito a esta modalidade. Não há pedidos para a modalidade de consulta jurídica para a área da família”. (SS)

6.5. AS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS NO SISTEMA DE ATENDIMENTO

Os operadores falam do papel da CPCJ em termos de atendimento ao público, destacando-se o melindre do serviço que prestam.

“Faz o atendimento e recebe, noutros casos, o atendimento de sinalizações que vêm do MP. (...) Damos a informação possível, porque somos muito

procurados por pessoas que querem informação. A situação apresentada é, normalmente, conotada com uma criança que está em situação de risco mas, depois, quando se puxa a linha, vem tudo o resto atrás. Depois vem, digamos, o grande conflito que está subjacente àquilo tudo.” (CPCJ)

“Há uma parte do atendimento do MP que passa pelas comissões. Portanto, há um deslocamento ... há sítios onde não vão, porque as comissões ainda não têm permanência, ou porque não têm capacidade de intervenção, etc. Mas aqui em Coimbra a comissão tem permanência, todos os dias e a todas as horas, e tem, até, um telefone para contacto após horas de expediente.” (MP1)

E apresentam as principais razões da procura das CPCJ, entre as quais a grande divulgação e a possibilidade de anonimato, gerando-se um efeito bola-de-neve.

“Esta confidencialidade que as pessoas querem manter relativamente a estas situações, na sua esmagadora maioria, perdia-se. E, portanto, as pessoas sentem-se mais protegidas se forem a um serviço de natureza pública e, por isso, tem vindo a aumentar o número de pessoas que vai à CPCJ. Porventura porque as CPCJ, a sua existência, estão mais divulgadas; porque lhes é assegurado e garantido que a sinalização é anónima; e, portanto, isto vai passando de boca-em-boca e as pessoas vão surgindo na comissão de protecção.” (CPCJ)

“As polícias são, muitas vezes, os encaminhadores, sabem também da comissão; as juntas de freguesia, etc. Há o factor de deslocação de informação. E as escolas.” (MP1)

É fornecida informação quanto ao perfil das mobilizações, onde a predominância de cidadãos das classes mais baixas é evidente.

“As sinalizações que nós temos na CPCJ são, na sua esmagadora maioria, anónimas. E são anónimas exactamente porque ninguém quer ficar com o ónus de ter participado uma situação escondida, ter de ficar com o ónus de a ter divulgado. Uma grande parte provém de pessoas de baixa

condição económica, de baixa condição social, que, enfim, não direi que são info-excluídas, mas que não têm acesso à informação. E a última coisa que lhes passaria pela cabeça era ir ao escritório de um advogado. Porque isso obrigava a que elas se identificassem perante a SS, e, portanto, sabia-se na vizinhança, sabia-se.” (SS)

Deste modo, perante a sensibilidade das situações reconhece-se a necessidade de haver um atendimento especializado e qualificado.

O atendimento nesta área deve ser um atendimento muito qualificado. E já se tem posto à comissão a necessidade de agilizar procedimentos, processos... já tem sido mandado para a OA, para a SS, no sentido de fazer um encaminhamento, porque há problemas de arrendamentos, a discussão se a casa pertence a A ou a B; e que nalguns casos está implicado com a regulação do poder paternal. Quer dizer, há um conjunto de situações encadeadas, que escapam à comissão.” (CPCJ)

6.6. A ARTICULAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

Os operadores em questão destacam uma série de aspectos positivos relativos à interlocução entre MP e CPCJ, sublinhando a proximidade da interacção.

“Há um contacto muito próximo, para além das atribuições que a lei prevê para o MP de supervisão das comissões, do acompanhamento das medidas que toma, do controlo. Há, de facto, uma interacção muito próxima entre a CPCJ e o MP, não só em reuniões, diria de carácter informal, mas sempre que se nota uma dificuldade. A CPCJ tem telefone directo do Dr. ... e trocamos impressões nas situações de grande delicadeza. E, portanto, concertamos aqui um contacto efectivamente muito facilitado com o MP e que nós utilizamos. (...) A nossa experiência com o MP tem sido excelente, tem decorrido da melhor forma, tem havido uma articulação de posições. (...) Tem havido situações em que o MP reúne com a comissão e vemos o que é que a comissão pode ainda fazer

para levar o processo mais longe, podendo ainda aprofundar este ou aquele ponto de vista que já desenvolveu; pode alterar a medida para outra que se mostre mais adequada para o caso em concreto. Portanto, há esta troca de impressões, independentemente dos aspectos formais, não só da comissão recorrer, pontualmente ao MP, e quando essa necessidade se coloca, tem havido sempre essa abertura, a título informal, para além das comunicações de natureza formal que a lei prevê. Do mesmo modo que tem havido a receptividade de se reunir com o MP quando há o entendimento de que a comissão pode levar mais longe a sua intervenção” (CPCJ)

MP
O bom ambiente vivido nesta área é, igualmente, realçado por um magistrado do

“Os contactos por telefone são absolutamente informais, a qualquer hora do dia, não há problema nenhum e as comissões contactam-nos perfeitamente à vontade, sem qualquer tipo de inibição. (...) As comissões são empenhadas, de um modo geral esforçam-se por resolver os problemas. Embora hajam problemas que não têm solução e quando se colocam, mandam para o MP.” (MP2)

Mas há lugar, também, para se referirem os limites desta articulação, entre os quais a disponibilidade para contactos presenciais mais frequentes.

“Há alguma deficiência, julgo eu e reconheço isso, na deslocação às comissões, que não faço com a regularidade que deviam ter. E não faço porque, realmente, não temos muito tempo. O problema tem sido este contacto, que a lei prevê que nós nos desloquemos mais à comissão, que estejamos mais presentes. Mas eu não tenho estado tão presente quanto queria. Não dá tempo, no fundo. Ir a uma comissão de protecção implica um dia que fica completamente arrumado. E no tribunal de família, que tem muitas diligências... é realmente um tribunal, nesse aspecto, complicado.” (MP2)

O problema da deslocação dos magistrados do MP às CPCJ envolve outras dimensões, com bem se descreve no seguinte excerto, onde se apontam o número das comissões, o excesso de trabalho quotidiano e, ainda, os meios de transporte.

“Eu acho que o problema do MP não é só o tempo, é a qualidade das relações de trabalho. Nós falamos de uma coisa muito simples, que é o problema do staff de apoio aos magistrados, o staff técnico para atendimento, etc. Mas agora se falarmos em tribunais de família e menores, como Coimbra, Aveiro, cada magistrado tem 5 ou 6 comissões de protecção, como interlocutor. Há uma questão prática: não é possível ser interlocutor de 5 ou 6 comissões. Por um lado, não é possível as pessoas deslocarem-se, sair da comarca, porque o tribunal de família e menores tem, permanentemente, diligências; por outro lado, como saberão, os magistrados não têm nenhuma condições de deslocação, deslocam-se no seu próprio veículo automóvel. Portanto, não há nenhuma condições para exercer essas funções.” (MP1)

Surgem, assim, as opiniões quanto ao que deveria mudar: a lei e a prática, em particular quando há interesses conflituosos a serem desempenhados pelo MP.

“Há a melhorar, nalguns casos, a própria lei. Algumas situações da própria lei. Por ex., na remessa dos casos para tribunal prevê-se que haja o suprimento do consentimento dos pais se houve uma situação reiterada. Nós contestamos o ‘reiterada’; problemas ao nível do consentimento dos pais. E neste momento estamos a discutir as situações dos crimes sexuais sobre menores quando pode haver colisão de interesses entre a investigação e a protecção da criança ou do menor. Temos vindo a discutir com o DIAP, polícia judiciária, faculdade de psicologia, hospital pediátrico e todo um conjunto de entidades que pode, realmente, ter aqui uma palavra a dizer. E não tem sido fácil, porque o MP tem, aqui, a dupla posição de ter de proteger a criança e ter interesse em investigar. Há aqui uma situação de análise muito fina, onde não há margem para erro, mas que é difícil de articular estas duas posições que aqui se põem em presença. A CPCJ entende, e expressou, que quem avaliza a necessidade de se desencadear o procedimento será o MP, que é quem supervisiona o

trabalho da comissão. Entende que qualquer situação que surja deve ser comunicada ao MP.” (CPCJ)

E veicula-se a opinião de que a coordenação das CPCJ deveria ser assegurada pelos magistrados do MP nas comarcas, porque os magistrados aí presentes estão mais próximos das situações.

“Eu entendo, é a minha filosofia, que devem ser os magistrados da comarca, tendo em conta a filosofia comunitária que temos das comissões. Sendo que, quem está no tribunal de família e menores, deve fazer a coordenação dessa interlocução. Claro que em Coimbra seremos nós, mas nas comarcas devem ser as pessoas que lá estão, porque isso é, do meu ponto de vista, consentâneo com a filosofia das CPCJ. Eu penso que o actual sistema funciona, ou pode funcionar bem. Penso que há o problema da interlocução para melhorar.” (MP1)

O que, todavia, não é consensual para os próprios magistrados do MP, mesmo que haja dificuldade em operacionalizar uma opinião diferente.

“A opinião aqui do [MP1] sempre foi a de serem os MP das comarcas, cada um a assegurar. Pois eu por acaso tinha uma opinião diferente ... agora reconheço que tenho dificuldade em conseguir conciliar isto, porque, no fundo, os processos que vêm da CPCJ viriam para nós. Eu achava que o tribunal de família e menores estava já mais dentro dos assuntos, já que nós temos os processos. Os colegas das comarcas também não trabalham nesta área, portanto eu achava que iriam ter mais dificuldade do que nós. Eu acho que sim, que devemos ter essa função, eu acho que a devemos ter, mas não sei bem como dar este salto. Ou então ir pela opinião de que os colegas que estão nas comarcas poderiam assegurar essas funções. Não sei.” (MP2)

6.7. ALGUMAS PROBLEMÁTICAS LIGADAS ÀS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

Existe uma opinião generalizada de que os presidentes das CPCJ não deviam ser os presidentes de câmara.

“Pessoalmente, acho que se deve mexer na questão do presidente. A questão do presidente tem de ser pensada. Nos casos em que o presidente é o presidente da câmara não faz sentido, porque não têm possibilidades de fazer nada. Acho que há um passo, nas comissões, que tem de se dar. Mas compreendo que nos concelhos pequenos isso ainda é complicado. Para que as comissões sejam, completamente, estruturas da comunidade, as câmaras têm de dar o apoio que está prescrito, mas sem procurarem o protagonismo. O presidente tem de ter mecanismos para desbloquear e tem de ser uma pessoa, simultaneamente, que tenha capacidade de intervenção, nas várias áreas.” (MP1)

Esta situação está interligada, também, com a questão da (falta de) liderança.

“Concordo com uma questão para a qual o [Prof.] Guilherme de Oliveira tem chamado a atenção, que é a de haver um problema de liderança nas comissões, no genérico. Há um problema de liderança de cada comissão, em muitos casos, mas não se resolve pondo lá outra vez o MP. (...) Acho que o MP não deve estar nas comissões, acho que foi uma boa reforma. Mas também não critico ter estado no início, porque acho que se não estivesse a reforma não teria arrancado. Até porque havia um problema no sistema anterior: não havia entidade que fizesse o controle da actividade das comissões, porque o MP estava lá dentro e, simultaneamente, a controlar, sendo o autor das decisões.” (MP1)

Contudo, a questão da (falta de) liderança gera interpretações diferentes, como se depreende da intervenção do representante das CPCJ, colocando a tónica mais nas suas composições.

“Quando me perguntava se o problema das comissões é um problema de liderança, eu respondo-lhe desta forma: é mais um problema de composição multidisciplinar das comissões do que um problema de liderança. (...) Estes aspectos são mais importantes que a própria liderança, nomeadamente se estiver assegurada a multidisciplinaridade, com direito, psicologia e serviço social. Estas três áreas é, absolutamente, imprescindível que estejam nas comissões.” (CPCJ)

Reconhecendo, assim, a necessidade de efectuar algumas melhorias ao nível do funcionamento das comissões:

“No que diz respeito ao funcionamento da comissão de protecção, não temos sentido necessidades. A necessidade aqui é de melhoria. Melhorar o funcionamento, uma ou outra articulação. Por exemplo, quando um processo da CPCJ é encaminhado para o tribunal, o tribunal depois precisa do apoio da SS e de outras equipas multidisciplinares de apoio técnico à SS. O que se passa é que às vezes não chega o processo à SS, que já vai instruído da CPCJ e, portanto, vai ter lugar um processo quase ab initio, com uma repetição de diligências.” (CPCJ)

Em primeiro lugar, destaca o volume de trabalho distribuído aos recursos técnicos.

“O problema é que as situações que nos chegam às comissões são de tal maneira angustiantes que nós sentimos que a capacidade de intervenção das comissões não só não tem ainda os recursos de que necessita, como, do ponto de vista técnico e da complexidade das situações que temos em mão, implicaria um acompanhamento mais próximo das situações. Isto faria com que tivesse de haver menos situações por cada técnico, menos processos por técnico”. (CPCJ)

Ao nível da regulamentação de determinadas medidas previstas na lei, o representante das CPCJ também sente a necessidade de introdução de algumas mudanças, de modo a permitir a operacionalização das medidas previstas.

“E, depois, há as medidas que ainda não estão regulamentadas. Nós procuramos aqui em Coimbra, através de uma instituição muito credível, de apoio à família, desenvolver a medida de educação parental, que não está regulamentada, que não se sabe exactamente o que é. Estamos a fazer experiências, e temos neste momento experiências em curso. A grande dificuldade que nós tivemos de ultrapassar foi a dos aspectos logísticos, de assegurar o transporte para as pessoas virem frequentar o curso de educação parental. (...) Estava em risco a execução desta medida. (...) Do ponto de vista burocrático, é difícil, não está feito.” (CPCJ)

A necessidade de ter comissões mais profissionalizadas é outra vertente a melhorar, dada a natureza das suas funções.

“O caso da CPCJ de Coimbra deve ser um dos 5 ou 6 casos em que tem uma comissão muito razoavelmente bem constituída e pluridisciplinar: tem 2 psicólogos, 1 jurista e técnicos de serviço social. O presidente também é jurista, embora não possa estar em tempo integral. A própria SS disponibilizou, também, um psicólogo. Pelo facto de estarmos em Coimbra, há muitos estágios, dado que as universidades nos contactam para estágios curriculares. Portanto, temos aqui sempre alguns acréscimos que ajudam e colaboram com a comissão. Não é assim noutros sítios e não é assim geralmente. Não há esta capacidade instalada. (...) Isto é, há que caminhar, talvez, para uma profissionalização das CPCJ, porque senão os técnicos que estão nas comissões estão a pensar no trabalho que têm nas suas secretárias nos seus locais de origem, quando não estão a 100%, a tempo integral, nas CPCJ.” (CPCJ)

O investimento na informação é o último dos aspectos destacados pelo representante das CPCJ.

“A CPCJ de Coimbra tem feito um grande investimento nas escolas para as sensibilizar de que estão no primeiro patamar de protecção. O Ministério da Educação tem agora, também, destacado nas CPCJ, um professor-tutor que é o facilitador da comunicação com as escolas. Por vezes, as linguagens são diferentes.” (CPCJ)

6.8. A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ORDEM DOS ADVOGADOS

A evolução da advocacia portuguesa: em busca do interesse da criança.

“Há um factor interessante... é que os advogados de nomeada não são nomeados para isto, a não ser nos casos que são complicados, em que se pede à Ordem dos Advogados que nomeie um advogado com traquejo. Nos casos gerais são jovens advogados, que, regra geral, se preparam bem; que sabem que têm ali uma oportunidade profissional que não têm noutras áreas, porque hoje está tudo ‘tapado’; que se preparam bem, que são interventivos. Muito interessados. E que preparam as coisas, vêm estudar o processo, têm posição. Não têm nenhuma posição de subordinação ao MP. Mas mesmo nos advogados nomeados pelos pais, na promoção e protecção, nota-se uma coisa interessante, que é, do meu ponto de vista, um bom sintoma da evolução da advocacia portuguesa... nota-se, por regra, que os advogados estão menos preocupados com o seu cliente e mais preocupados com as crianças. Isto é uma nota interessante. E já não é a primeira vez nem a segunda que advogados do pai e da mãe começam com um posição e chegam ao fim e dizem assim: ‘de facto, não posso continuar a defender isto’. O que não é normal, como sabem, no geral das intervenções dos advogados, porque é a sua função”. (MP1)

“Efectivamente, também me parece, e pelo que vou acompanhando, quer a nível dos estágios que tenho no escritório, quer a nível do comportamento que vejo dos estagiários na comarca em que trabalho, que neste momento, e como se sabe o mercado está complicado, os jovens advogados empenham-se muito mais do que há 10 ou 15 anos atrás. Não há dúvida alguma.” (A)

“As posições dos advogados, de um modo geral, coincidem com as do MP. Coincidem com o interesse da criança.” (MP2)

6.9. O FUTURO: NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES À LEI E À PRÁTICA

Ao serem questionados sobre possíveis alterações que no futuro possam vir a ser introduzidas, várias propostas foram surgindo, em várias áreas. A necessidade de uma estrutura de coordenação nacional ao nível do MP foi a primeira, tendo sido lançada por um magistrado do MP que tem sentido, no terreno, essa lacuna.

“Quanto à estrutura de apoio: eu acho que uma estrutura nacional nesta área é fundamental, por razões diferentes ou por razões acrescidas relativamente ao trabalho. É que o MP tem representações numa série de órgãos nacionais. Que funcionam completamente em roda livre relativamente à estrutura global. Não há aqui nenhuma coordenação. Por exemplo, na intervenção da comissão nacional com as comissões, não há coordenação nenhuma. Há funções do MP, mesmo a nível nacional, que deviam merecer uma coordenação, com intervenção concreta. Tem de haver estruturas de coordenação, do interesse da criança, que se jogam em vários ‘tabuleiros’ de tribunais que têm de ser obrigatoriamente diferentes”. (MP1)

O mesmo magistrado do MP realça, por outro lado, já ao nível das CPCJ, a necessidade de se avançar para a criação de comissões com competências mais alargadas.

“Eu penso que era bom poder-se avançar para que as comissões pudessem fazer as regulações por mútuo acordo, como faz o MP. As regulações do exercício do poder paternal, quando elas forem necessárias à resolução daquele problema. Ou seja, há casos de crianças em perigo que se resolvem, também, com a colaboração do circuito penal, incluindo a regulação do poder paternal. Agora, se calhar é preciso ainda dar algum passo para que as comissões tenham uma estrutura sólida. E isso

penso que é possível... desde que haja acordo, que as comissões possam incluir as regulações do poder paternal nos seus acordos e com a homologação do MP e das conservatórias.” (MP1)

Em consequência da ideia das CPCJ com competências alargadas, refere-se que o processo de promoção e protecção devia ser alterado, de modo a tornar-se um processo amplo e com concentração de recursos, dado que se podem evitar desperdícios decorrentes da duplicação dos procedimentos.

“O processo de promoção e protecção é o mais flexível de todos os processos. E se se dissesse que era preciso inibir ou era preciso regular, fazia-se com facilidade. O que acho que está a acontecer é que temos um processo e depois vamos abrir outro. E agora vai ser a SS a fazer tudo, mas antes era o IRS quem intervinha no outro e a SS estava no primeiro. Isto é uma perda de tempo para um país que tem poucos recursos, completamente incrível. Agora fica tudo na mesma entidade, o que já facilita. Mas, de qualquer maneira, para que é preciso um segundo processo, quando está tudo ali? E agora até vai ser a mesma entidade a fazer o relatório, que já fez neste. Está tudo ali. Dá-se as garantias às pessoas e avança-se.” (MP1)

Esta duplicação acontece em diferentes tipos de processos ou, pelo menos, em diferentes fases.

“No fundo, também tinha de acontecer que nos processos de promoção e protecção se pudesse ser homologado o poder paternal. O que, aliás, é uma duplicação. Até porque a decisão no processo de promoção e protecção prevalece sobre a regulação do poder paternal que exista. Portanto, não faz sentido que haja dois processos.” (MP2)

A ideia da simplificação e unificação dos processos é aplaudida e vista como um “*upgrade*” prático-jurídico. É uma necessidade sentida pelos diferentes actores, dada a

consciência de que ao lidar com assuntos muito sensíveis é necessário estarem dotados dos melhores procedimentos para aumentar a capacidade de resposta.

“Eu vejo, se alguma medida for tomada nesse sentido, como algo excelente, porque mesmo em termos da comissão conseguimos fazer acordo, mas só que depois não temos hipótese, não temos legitimidade para poder prosseguir. E de facto seria excelente. Porque aqui há um investimento muito grande no processo. O processo foi realizado por técnicos, foi realizado por psicólogos, já se discutiu com os pais... E seria excelente se tivéssemos ali uma base de acordo, a publicar de imediato, no interesse do menor. Era um upgrade, digamos, da ideia da comissão de resolver o problema, o mais próximo possível da comunidade.” (CPCJ)

7. CONCLUSÕES

Neste capítulo procurámos caracterizar o papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça na área da família e menores. Começámos por analisar os dados referentes ao movimento processual tutelar, a nível nacional e da comarca de Coimbra, bem como os dados referentes aos processos com participação do Ministério Público. Depois analisámos o papel e competências das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e da Segurança Social. Por fim, centrámos a nossa atenção nas opiniões dos principais intervenientes e actores na justiça de menores.

Procurámos, ainda, caracterizar e analisar o papel das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) e da Segurança Social. No que diz respeito à primeira, e dada a sua articulação com o Ministério Público e com os Tribunais de Família e Menores, concluímos que existiu um aumento do número de processos instaurados no período de 2000 a 2006, pelo que a CPCJ de Coimbra segue a tendência nacional, registando um aumento do número de processos instaurados, que representam cerca de 1/3 dos processos ao nível distrital. Por sua vez, a Segurança Social, responsável pela apreciação dos pedidos de concessão do apoio judiciário, registou uma diminuição do número de processos de protecção jurídica – quando comparados os primeiros trimestres de 2006 e de 2007 – nomeadamente nos processos tutelares cíveis. Os utentes são, na sua maioria, nacionais e há a destacar a forte presença das mulheres.

Relativamente aos dados processuais, concluiu-se que até 2001 os dados espelharam a reforma levada a cabo na justiça tutelar, que teve reflexo numa diminuição significativa dos processos pendentes. No entanto, o número de processos entrados aumentou (de 1992 a 2004). Quanto aos processos findos, constatámos que, no geral, se registou um aumento de 35,2%, tendo-se no entanto verificado, no período em análise, um aumento da pendência processual. Na área tutelar educativa, e apesar de dispormos de dados apenas para os anos de 2001 a 2004, constatámos que, pese embora o aumento dos processos entrados, o número de processos findos registou uma ligeira diminuição. Esta situação é idêntica à verificada nos processos de promoção e protecção.

Quanto à participação do Ministério Público concluímos que, nesta área, se registou uma diminuição. Tomando como análise os processos tutelares cíveis, verificámos que a participação do Ministério Público tem vindo a aumentar. Nas acções de promoção e protecção, e no ano de 2005, o Ministério Público participou num total de 11.450 processos, sendo que os processos findos representam apenas 40% do total de processos.

A realidade do Concelho de Coimbra mostra, relativamente ao movimento processual tutelar, um aumento do número de processos entrados. Por outro lado, os dados do Tribunal de Família e Menores para os anos de 2001 e 2002 mostram uma diminuição dos processos tutelares cíveis, o que contrasta com um aumento bastante significativo dos processos de promoção e protecção e tutelares educativos – e isto olhando apenas para os dados referentes aos processos entrados. No que diz respeito à participação do Ministério Público podemos afirmar que, em primeiro lugar, no círculo de Coimbra a participação na área tutelar tem vindo a diminuir. Por outro lado, na área tutelar cível, apesar da diminuição registada nos anos 2003 e 2004, a participação do Ministério Público volta a aumentar no ano de 2005.

Procurámos também averiguar o papel do Ministério Público no atendimento aos utentes. Constatámos que, à semelhança do que acontece na área laboral, também no Tribunal de Família e Menores de Coimbra o atendimento é realizado por um funcionário e somente em situações mais complexas há intervenção dos magistrados. De um modo geral as informações prestadas dizem respeito a assuntos que se prendem com a fixação do valor da pensão de alimentos e ao regime de visitas dos filhos. A esmagadora maioria dos utentes são do sexo feminino e têm apenas um filho.

Ao nível do *focus-group* foram tratados vários temas relativos ao papel que o Ministério Público (MP) desempenha no sistema de acesso ao direito e à justiça da família e crianças, papel esse que faz em articulação com outras entidades, tais como Ordem dos Advogados (OA), Segurança Social (SS) e Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ).

O primeiro tema tratado foi o da função exercida pelo Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça da família e menores. A opinião veiculada foi a de que o MP pode ser encarado como um serviço especializado de informação ao público. Para além dessa função informativa, os magistrados do MP funcionam como pivots do sistema. Por outro lado, e na óptica da Ordem dos Advogados, existe a necessidade de se alterar o desenho funcional do MP nesta área, argumentando-se que devia haver um afastamento do MP, já que os jovens deviam ser defendidos por advogados, o que traria benefícios para a defesa dos próprios menores e dos processos, uma vez que a posição e função do MP seriam mais claras. Os próprios magistrados entendem haver a necessidade de “purificar” as suas funções, em termos de deixar de representar interesses particulares.

No que toca ao presente sistema de atendimento, de informação e consulta jurídicas e de apoio judiciário, os vários operadores identificaram como um problema grave a existência de um grande défice de informação jurídica. Apontaram como razões principais a literacia, a falta de recursos financeiros e o funcionamento complexo do sistema de justiça, que não apresenta um sistema de informação apto a direccionar os utentes. Falaram, também, das várias formas que o cidadão vai encontrando de suprir a falta de informação, tais como o recurso aos serviços da Segurança Social e/ou das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens.

Relativamente ao tipo de atendimento feito pelo Ministério Público, os magistrados realçaram a importância da função de atendimento ao público, já que o contacto com as pessoas é fundamental, pois é nesse contacto que o magistrado se apercebe de um conjunto de realidades e que se podem resolver problemas sem ser preciso propor acção. Reconhece-se, contudo, que há uma diminuição da função de atendimento ao público, por dois factores: o desvirtuamento da concepção do exercício das funções de atendimento ao público e questões ligadas ao quotidiano e ritmo de vida dos próprios magistrados. Refere-se, ainda, a falta de valorização da função de atendimento pelos inspectores, que valorizam apenas a análise de processos. Daí a

sugestão da criação de uma equipa técnica que permitisse não só o apoio técnico aos magistrados, mas também a interface com os outros serviços e com os utentes.

Quanto ao modo de funcionamento do serviço de atendimento do MP no Tribunal de Família e Menores de Coimbra, os magistrados dizem que o mesmo é feito pelos funcionários, intervindo os magistrados apenas nos casos mais complicados, ou seja, quando surgem questões que os funcionários não sabem como hão-de informar.

Em relação ao papel desempenhado pela Segurança Social ao nível da informação na área da família e menores, esta é considerada uma área importante, que recorre muito à protecção jurídica. Houve lugar, todavia, à manifestação, por parte dos magistrados do MP presentes, de eventuais problemas processuais que surgem devido à ida dos utentes, em simultâneo, ao MP e à SS, o que leva a que se gere uma duplicidade de intervenções, que resultam em ineficiências e em desperdício de recursos.

Sobre o papel desempenhado pelas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens no sistema de atendimento, verifica-se que as situações de pedido de informação aparecem ligadas às situações de crianças em risco. Perante a sensibilidade das mesmas, reconhece-se a necessidade de haver um atendimento especializado e qualificado. Quanto às principais razões da procura das CPCJ, referiram-se a grande divulgação das mesmas, para a qual contribuem as Polícias, juntas de freguesia e escolas, e a possibilidade de anonimato. Verifica-se, ainda, a necessidade de efectuar algumas melhorias ao nível do funcionamento das comissões, sobretudo em termos da articulação entre as CPCJ, o Tribunal e a SS; ao nível do volume de trabalho; e a necessidade de de ter comissões mais profissionalizadas.

No que toca à interlocução entre o Ministério Público e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, realçaram-se como aspectos positivos o contacto muito próximo e a articulação de posições. Já quanto aos limites desta interlocução foram focados a deficiência na deslocação às comissões, a falta de tempo e os meios de transporte, pelo que se veiculou a opinião (ainda que não consensual) de que a coordenação das CPCJ deveria ser assegurada pelos magistrados do MP nas comarcas.

Por fim, realça-se a necessidade de criar uma estrutura de coordenação nacional ao nível do MP. Para além disso, sugere-se igualmente a criação de comissões com competências mais alargadas, para que pudessem fazer as regulações por mútuo acordo e as regulações do exercício do poder paternal. Assim, o processo de promoção e

protecção devia ser alterado, de modo a tornar-se mais amplo e com concentração de recursos. Esta ideia de simplificação e de unificação dos processos é sentida como uma necessidade pelos diferentes actores.

CONCLUSÕES

O presente projecto teve como objecto de estudo um dos temas mais importantes para o desenvolvimento da cidadania nas sociedades democráticas, como seja o acesso das crianças, das famílias e dos trabalhadores ao conhecimento e defesa dos seus direitos, com enfoque na acção do Ministério Público enquanto promotor do acesso ao direito e à justiça. Do estudo resultaram um conjunto de ideias e conclusões que destacamos como importantes para uma melhor compreensão da realidade que envolve esta problemática. Ainda que sendo um estudo direccionado, procurou-se englobar o maior número de factores e dimensões, mesmo que dentro de um conjunto de limitações que cercearam, de alguma forma, a possibilidade de apresentar um trabalho mais aprofundado. Deste modo, vejamos as conclusões que foram possíveis retirar.

1. O tema do acesso ao direito e à justiça continua a ser merecedor de atenção, já que continua a apresentar-se como o principal instrumento para a realização da igualdade material entre os cidadãos. Se, numa fase inicial de desenvolvimento do movimento, a “porta” que se pretendia abrir era a da justiça ordinária e, portanto, a expressão “acesso à justiça” fosse essencialmente compreendida como equivalente a acesso aos tribunais, a evolução do movimento levou a uma perda da centralidade destes e dos advogados e à ampliação da perspectiva de que o acesso à justiça significa, acima de tudo, a resolução dos conflitos através de instituições imparciais, justas, independentemente de existir, ou não, lugar à necessidade de recorrer aos advogados ou aos tribunais.

2. Aquando da emergência do Estado-providência, para a qual concorreram factores como a organização sindical e partidária, a universalização da educação fundamental, o associativismo popular e o nível de progresso económico, houve um alargamento da actividade estatal a todos os sectores, com base na ideia de que era necessário um Estado forte e interventor. Porém, o enfraquecimento da intervenção estatal, a partir do final dos anos setenta, verificou-se também ao nível dos regimes de apoio judiciário, revelando várias vozes que apelam às suas reformas.

Na verdade, a maior parte dos governos chegou à conclusão de que os gastos com os sistemas de apoio judiciário são muito elevados, pelo que começam a ser exploradas novas formas de combinar a oferta do sistema com a redução de custos, havendo um maior investimento em alternativas ao regime de apoio judiciário, tais como os seguros para protecção jurídica, os centros de consulta jurídica, os serviços *pro*

bono e os serviços *self-help* (neste domínio, a Internet adquire uma importância fundamental, ao fornecer uma vasta gama de produtos e de fontes de informação jurídica). Emerge, assim, uma redefinição das relações entre o Estado e o mercado, na qual o primeiro, partindo do reconhecimento da indispensabilidade de satisfazer as necessidades jurídicas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, da constatação da impossibilidade de o fazer directamente, começa cada vez mais a confiar nos sujeitos privados e nos seus métodos de gestão, configurando a sua própria intervenção como subsidiária e reservando-se, sobretudo, um papel de regulador/mediador.

3. Em Portugal, foi através da Lei n.º 7/70 que foi introduzido o regime de assistência judiciária. Mais tarde, em 1976, a Constituição da República Portuguesa consagrou no artigo 20.º que a todos os cidadãos era assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, vindo a revisão de 1982 alterar a epígrafe deste artigo, consagrando o acesso ao direito e estabelecendo que todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei. Na sequência destas revisões constitucionais surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87, em que se passa do regime de assistência para o regime de acesso ao direito e aos tribunais, e nos termos do qual se verificou o alargamento do instituto do acesso com a introdução da possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta jurídica gratuitas. Já em 1996, surgiu a Lei n.º 46/96, com o intuito de estender a protecção jurídica a estrangeiros e a apátridas que tivessem requerido a concessão de asilo ao Estado Português e, por outro lado, o apoio judiciário relativo às pessoas colectivas apenas passou a poder ser concedido em casos restritos.

O regime de acesso ao direito e aos tribunais voltou a ser alterado em 2000, através da Lei n.º 30-E/2000, que estipulou passar a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Em 2004 surgiu a Lei n.º 34/2004, cujos objectivos principais foram os de melhor delimitar o conceito de insuficiência económica e a transposição da Directiva Comunitária n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, referente aos casos em que se verifique um litígio transfronteiriço. Recentemente, já em Agosto de 2007, foi publicada a Lei n.º 47/2007 (entrada em vigor em Janeiro de 2008), que surgiu com o objectivo de proceder à avaliação do regime em vigor, propondo-se melhorar o acesso à justiça e aos meios de resolução de litígios e alargar o leque de beneficiários e o leque de benefícios das prestações sociais. Destaca-se, ainda, o artigo 45º, cuja epígrafe é «Participação dos

profissionais forenses no acesso ao direito», nos termos do qual se introduzem novas regras relativas à admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, nomeação de patrono e de defensor e pagamento das respectivas remunerações.

4. O Ministério Público, em Portugal, tem alterado bastante as suas características ao longo dos tempos, pelo que a diversidade de funções que foi assumindo conferiu-lhe uma importância bastante grande na “arquitectura” do sistema judicial, como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Foi sobretudo a partir de 1974 que o papel do Ministério Público avultou, quer no âmbito das competências, quer na autonomia no desempenho profissional, verificando-se, igualmente, uma preocupação relativa à modernização da formação dos magistrados, dos serviços e da própria organização interna de uma magistratura que, em função das suas competências, tem uma estrutura hierarquizada, ainda que funcionalmente autónoma.

5. É na investigação e acusação das matérias penais que o Ministério Público desempenha as suas principais funções e onde existem mais estruturas especializadas de apoio e maiores recursos humanos e materiais afectos. Contudo, a sua acção não se limita à área penal, dado que as suas funções nas áreas laboral, de família e menores, administrativa, dos interesses difusos e na defesa dos mais fracos e incapazes têm um papel fundamental na defesa da legalidade e na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. O Ministério Público é, sem dúvida, um dos actores principais do sistema de acesso ao direito e à justiça, um sistema em que o papel desempenhado por parte dos vários profissionais envolvidos é desigual e encerra em si mesmo aspectos contraditórios e polémicos.

6. O contexto socio-económico do Distrito de Coimbra, importante para compreender o raio de acção dos tribunais de Família e Menores e de Trabalho, levanta vários aspectos a considerar. Em primeiro lugar, a população residente no Distrito de Coimbra ao longo dos anos cresceu, apesar de este não ser uniforme em todos os concelhos. A população masculina cresceu mais do que a feminina. Já na idade, constatámos que o Distrito perdeu população jovem, nomeadamente com idades compreendidas entre os 15-24 anos, com o conseqüente aumento da população adulta e idosa. O índice de envelhecimento aumentou, assim, na maioria dos concelhos.

Os níveis de educação, de acordo com os dados dos Censos, observaram uma descida a taxa de analfabetismo, tendo esta diminuição sido mais forte entre as mulheres, apesar de estas apresentarem índices de analfabetismo mais elevados que os

homens. O mercado de trabalho e de emprego, por sua vez, apresenta realidades diversas. Na população activa registou-se, entre 1991 e 2001, um aumento bastante significativo, ainda que os concelhos que compõem o distrito não revelem um comportamento uniforme. Já a taxa de actividade registou um aumento, em particular nas mulheres. Houve, ao nível dos trabalhadores por conta de outrem, uma diminuição do seu número total, apesar de terem sido as mulheres a registar um crescimento elevado. Em termos de níveis de remuneração, os homens auferem salários mais elevados que as mulheres, sendo que estas diferenças aumentam à medida que aumentam os escalões remuneratórios. A taxa de desemprego, por sua vez, tem vindo a aumentar no distrito e, em termos de distribuição por sexo, o desemprego, apesar de mais elevado entre as mulheres, tem crescido mais entre os homens. A análise dos indicadores económicos, através da análise do tecido empresarial e da evolução do número de empresas com sede no distrito, regista no período de 2000 a 2004, um crescimento de cerca de 4%.

7. Relativamente aos indicadores sociais e das famílias, procurámos analisar a evolução da taxa de natalidade, do número de famílias e do número de casamento e divórcios. A taxa de natalidade em geral registou, entre 2000 e 2004, uma diminuição. Por sua vez, o número de famílias no distrito de Coimbra, entre 1991 e 2001, apresentou um crescimento na ordem dos 10,7%, ainda que este tenha sido lento na generalidade dos concelhos. Já o número de casamentos, entre 2000 e 2004, registou um decréscimo, mais acentuado no caso dos casamentos católicos. Os divórcios, apesar de registarem valores bastante inferiores, têm vindo a aumentar, tendo sofrido, no período mencionado, um aumento na ordem dos 40%.

8. O papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça laboral foi analisado tendo em consideração também os outros actores intervenientes (Ordem dos Advogados, Sindicatos, Segurança Social, Entidades Empresariais e Inspeção-geral do Trabalho), bem como a forma como estes se relacionam no concelho de Coimbra. Deste modo, centramos a atenção nas questões da informação, consulta e patrocínio judiciários prestados aos trabalhadores. Quanto ao Ministério Público, a face mais visível para os trabalhadores é, para além do patrocínio, o atendimento público, onde são fornecidas as mais diversas informações.

A nível nacional, o movimento processual laboral tem um peso relativamente reduzido no movimento processual global dos tribunais, embora as estatísticas mostrem

que se tem assistido a um aumento da litigação nos últimos anos. Tem-se registado também, nos últimos anos analisados (2003 e 2004) um aumento dos processos pendentes, que contrasta com a diminuição do número de processos entrados, que se relaciona com o número de processos findos que registou um ligeiro decréscimo. Por tipo de acção, verificamos que as acções findas de acidente de trabalho têm vindo a registar uma diminuição, enquanto que as acções de contrato individual de trabalho têm aumentado.

A intervenção do Ministério Público, a nível nacional, registou, relativamente às acções de acidente de trabalho, um aumento no número de acções, que ficou também patente nos processos findos. Nos últimos anos decresceram as pendências, as acções de doença profissional são em menor número do que as de acidente de trabalho e as acções de contrato individual de trabalho, apesar de os dados só estarem disponíveis até 2004, registaram uma diminuição do número de processos pendentes, que acompanharam a diminuição do número total de processos.

9. No círculo de Coimbra, para o período de 1999 a 2002, observou-se um aumento no número de processos entrados na ordem dos 50%, ainda que nos processos pendentes o aumento tenha sido mais reduzido, apenas de 16%. Quanto à participação do Ministério Público, esta tem diminuído nas acções de acidente de trabalho e nas acções de contrato individual de trabalho. Relativamente aos serviços de atendimento prestados – informação, aconselhamento ou encaminhamento para outras instituições – constatámos que existem dois tipos: um atendimento mais administrativo, que dá conta do andamento do processo ou é utilizado para anexar documentos; e o que diz respeito ao pedido de informações e esclarecimentos sobre questões laborais e sobre uma possível solução para determinado problema. No Tribunal de Trabalho de Coimbra, quer um tipo de atendimento, quer outro, é geralmente prestado pelos funcionários, havendo intervenção do magistrado somente nos casos mais complexos.

Os trabalhadores que mais recorrem ao serviço de atendimento do Ministério Público são, predominantemente, homens, apesar de o número de mulheres ter vindo a aumentar. Os assuntos mais abordados dizem respeito aos contratos individuais de trabalho, sendo que as questões relacionadas com acidentes de trabalho têm diminuído. Relativamente aos contratos de trabalho, as questões abordadas prendem-se com despedimentos, tipo de contrato e faltas de pagamento. No caso dos acidentes de trabalho os assuntos são, na larga maioria, administrativos, pois prendem-se com

esclarecimentos sobre os processos, seguindo-se o pedido de informações genéricas. Na maioria das situações os esclarecimentos são prestados aos trabalhadores, sendo que existem situações em que estes são encaminhados para outras entidades, nomeadamente a Inspeção-Geral do Trabalho.

10. Quanto ao papel dos outros actores, as principais conclusões que retirámos do *focus-group* são um tanto ou quanto críticas do actual modelo de acesso, nomeadamente nas vertentes da informação e patrocínio, devido a existirem várias instituições que desempenham as mesmas funções. Contudo, não se nega que é primordial que este sistema de informação exista, pois em diversas situações os trabalhadores estão mal informados sobre os seus direitos e deveres. Foram identificados os principais obstáculos ao acesso ao direito e à justiça laboral, destacando-se: a organização judicial; a persistência das barreiras económicas, a da fórmula de cálculo do apoio judiciário e a sua aplicação; a forma de (não) selecção do advogado; a categorização do agregado familiar adoptada; e a dificuldade de articulação entre o Ministério Público e Segurança Social no que respeita aos esclarecimentos prestados para solicitar o apoio judicial.

O papel da Segurança Social, apesar de não ser uma instituição muito procurada pelos trabalhadores no caso da prestação de informações sobre direitos laborais, é importante, dado que é aí que se dirigem na fase de instauração de uma acção, para a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário que passou a ser da sua competência (com a aprovação da Lei n.º 30-E/2000). A Inspeção-Geral do Trabalho, actual Autoridade para as Condições de Trabalho, desempenha também um papel muito importante na prestação de informações aos trabalhadores, em particular nos balcões da Loja do Cidadão. Esta informação é, na maioria dos casos, verbal, mas os trabalhadores mais jovens e instruídos pedem muitas vezes a informação por escrito. Os sindicatos, por seu lado, sempre detiveram um papel importante de intermediação entre o trabalhador e o tribunal, ainda que os serviços prestados ao nível da informação nem sempre sejam prestados por juristas. É importante realçar que nem sempre as estruturas sindicais proporcionam informações da forma mais correcta, tendo ficado patente que, por vezes, existem conflitos entre a estrutura sindical e o advogado que representa os trabalhadores. Surgem, ainda, as associações empresariais que, apesar de a sua actividade não ser muito conhecida no âmbito do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça laboral, que centra a sua intervenção no fornecimento de esclarecimentos aos

seus associados sobre os conflitos laborais. A Ordem dos Advogados actua depois do pedido feito pelo trabalhador à Segurança Social, isto é, em caso de deferimento do pedido de apoio judiciário. Aí a Ordem procede à nomeação de um advogado e, apesar de não existirem ainda especializações na área laboral, faz uso de uma bolsa de advogados que se disponibilizaram para trabalhar nesta área.

É de referir que relativamente ao papel do Ministério Público, e no que concerne ao patrocínio dos trabalhadores, são os próprios magistrados que defendem que esta função deveria lhes seja retirada, principalmente nas acções de contrato individual de trabalho.

11. O papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça na área da família e menores foi a outra área estudada. Deste modo, analisámos os dados referentes ao movimento processual tutelar, a nível nacional e da comarca de Coimbra, bem como os dados referentes aos processos com participação do Ministério Público e, por fim, centrámos a nossa atenção nas opiniões dos principais intervenientes e actores na justiça de menores.

Os dados processuais, até 2001 espelham a reforma levada a cabo na justiça tutelar, que teve reflexo numa diminuição significativa dos processos pendentes, ainda que o número de processos entrados tenha aumentado, assim como os processos findos. Relativamente aos processos tutelares cíveis, há que referir que os aumentos registados foram mais significativos ao nível dos processos pendentes do que dos findos, gerando um aumento da pendência processual. Na área tutelar educativa, e apesar de dispormos de dados apenas para os anos de 2001 a 2004, constatámos que, apesar do aumento dos processos entrados, o número de processos findos registou uma ligeira diminuição. Esta situação é idêntica à verificada nos processos de promoção e protecção. Quanto à participação do Ministério Público concluímos que, nesta área, se registou uma diminuição.

A realidade do Concelho de Coimbra mostra, à imagem do verificado no país, um aumento do número de processos entrados em termos de movimento tutelar cível. Contudo, os dados do Tribunal de Família e Menores para os anos de 2001 e 2002 mostram uma diminuição dos processos tutelares cíveis, contrastando com um aumento bastante significativo dos processos de promoção e protecção e tutelares educativos. A participação do Ministério Público, no círculo de Coimbra, na área tutelar tem vindo a diminuir, se tivermos como análise o número de processos entrados, enquanto que na

área tutelar cível, apesar da diminuição registada nos anos 2003 e 2004, a sua participação voltou a aumentar no ano de 2005. O serviço de atendimento aos utentes, à semelhança do que acontece na área laboral, é realizado por um funcionário e somente em situações mais complexas há intervenção dos magistrados. De um modo geral, as informações prestadas dizem respeito a assuntos que se prendem com a fixação do valor da pensão de alimentos e ao regime de visitas dos filhos (a destruição da fichas de atendimento não permitiu aprofundar a análise).

12. A realização do *focus-group*, na área de família e menores, no que respeita ao papel que o Ministério Público cumpre no sistema de acesso ao direito e à justiça da família e crianças, desempenhado em articulação com outras entidades, tais como Ordem dos Advogados, Segurança Social e Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, permitiu retirar algumas ideias importantes. Assim, a opinião veiculada foi a de que o Ministério Público pode ser encarado como um serviço especializado de informação ao público. Por outro lado, e na óptica da Ordem dos Advogados, existe a necessidade de se alterar o desenho funcional do Ministério Público nesta área, argumentando-se que este devia ser afastado, já que os jovens deviam ser defendidos por advogados, o que traria benefícios para a defesa dos próprios menores e dos processos. Os próprios magistrados entendem haver a necessidade de “purificar” as suas funções, argumentando que existe uma imagem mimética à função judicial, não se valorizando aquilo que é, efectivamente, a função do Ministério Público.

O actual presente sistema de atendimento, de informação e consulta jurídicas e de apoio judiciário, é identificado pelos vários operadores como um problema grave, dada a existência de um grande défice de informação jurídica, que o cidadão vai tentando suprir através do recurso aos serviços da Segurança Social e/ou das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens. No entanto, ainda existem muitas indefinições, que não permitem avançar com uma noção precisa de como deve funcionar o sistema de informação, nem como esta articulação entre entidades se deve processar.

Os magistrados do Ministério Público realçaram a importância da função de atendimento ao público, já que o contacto com as pessoas é fundamental. Reconhece-se, contudo, que há uma diminuição da função de atendimento ao público, por dois factores: o desvirtuamento da concepção do exercício das funções de atendimento ao público e questões ligadas à vida dos próprios magistrados.

13. O papel exercido pelos outros actores envolvidos é, igualmente, destacado, por permitir, por vezes, uma complementaridade de intervenções. A Segurança Social, na área da família e menores, recorre muito à protecção jurídica. Quanto aos dados relativos ao Distrito de Coimbra, a Segurança Social registou uma diminuição do número de processos de protecção jurídica – quando comparados os primeiros trimestres de 2006 e de 2007 – nomeadamente nos processos tutelares cíveis. Os utentes são, na sua maioria, nacionais e há a destacar a forte presença das mulheres.

As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens desempenham um papel de relevo no sistema de atendimento, verificando-se que as situações de pedido de informação aparecem ligadas às situações de crianças em risco. A necessidade de efectuar algumas melhorias ao nível do funcionamento das Comissões, sobretudo em termos da articulação com o Tribunal e a Segurança Social, foi realçada pelos diversos intervenientes. O grande volume de trabalho gera a necessidade de operacionalizar as medidas previstas e de ter comissões mais profissionalizadas. No que toca à interlocução entre o Ministério Público e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, realçaram-se como aspectos positivos o contacto muito próximo e a articulação de posições. Já quanto aos limites desta interlocução, foram focadas a deficiência na deslocação às comissões, a falta de tempo e de meios de transporte, pelo que se veiculou a opinião (ainda que não consensual) de que a coordenação das CPCJ deveria ser assegurada pelos magistrados do MP nas comarcas. De referir, ainda, que a Comissão de Protecção de Coimbra segue a tendência nacional, registando um aumento do número de processos instaurados

Garantir o acesso ao direito e a justiça é assegurar que os cidadãos conhecem os seus direitos, que não se resignam quando estes são lesados e que têm condições de vencer os custos e as barreiras para aceder às formas mais adequadas para a resolução do litígio. Vencer estas barreiras nos conflitos de família e menores e nos conflitos laborais é, neste sentido, das situações mais complexas e delicadas. A investigação desenvolvida, e vertida no presente relatório, pretendeu assim analisar o desempenho dos tribunais, e em particular do Ministério Público, como actor “charneira”, que tem de recorrer a diversos saberes e instituições no contexto dos mecanismos facilitadores do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nas áreas laboral e de família e menores. A nossa hipótese de trabalho foi assim verificada e comprovada, uma vez que o *activismo judicial do Ministério Público e dos tribunais, nestas duas áreas de conflito social*

estrutural, deve-se mais à existência de um Estado-Providência pouco desenvolvido e à inexistência de estruturas organizadas no âmbito da sociedade civil, do que a uma população esclarecida e civicamente activa. Deste modo, muitas das vezes, é a articulação informal entre as diversas entidades, bem como a repetição de funções de prestação de informações jurídicas pelas diferentes estruturas, que têm permitido alargar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça de família e menores e de trabalho. Comprovou-se, ainda, que a existência de estruturas formais e “oficiais” prevalece, quer pela inexistência de alternativas, quer pelo grau de credibilidade que transmitem aos cidadãos. Por fim, comprovou-se que o actual modelo de acesso, nestas duas áreas, apresenta várias debilidades, em particular derivada da falta de clarificação e articulação das funções desempenhadas, bem como pelo relativo espartilhar de competências, que origina um sistema algo complexo e opaco, que dificulta a acção do cidadão.

Este projecto teve, assim, como objecto de estudo um dos temas mais importantes para o desenvolvimento da cidadania nas sociedades democráticas, Esperemos, por fim, que os resultados desta investigação, que mais não é do que um primeiro “mergulho” numa problemática complexa e essencial como é a da concretização dos direitos de cidadania, contribuam para que se lhe atribua uma maior relevância e centralidade. A limitação dos meios disponíveis e a dificuldade que os actores judiciais colocam à recolha de informação, levaram a que este estudo seja um mero um ponto de partida que desejamos alargar no futuro próximo. A riqueza das pistas levantadas, a experiência e o conhecimento adquirido, a importância dos problemas abordados são tudo razões, mais que suficientes, para que nos proponhamos a efectuar novos estudos que ajudem a conhecer melhor uma realidade complexa. Os resultados foram bons, as expectativas são ainda maiores. A responsabilidade aumenta.

BIBLIOGRAFIA

- Barendrecht, Maurits *et al.* (2006), *How to measure the price and quality of access to justice?* In <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/cva/access/publications/pdf.pdf>.
- Canotilho, J.J. Gomes; Moreira, Vital (1985), *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., 2.ª edição revista e ampliada. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J.J. Gomes; Moreira, Vital (1993), *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2.º Volume. 3.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carbasse, Jean-Marie (org.) (2000), *Histoire du parquet*. Paris: PUF.
- Castro, Manuel de Oliveira Chaves e (1910), *A Organização e competência dos tribunais da justiça portuguesa*. Coimbra: F. França Amado.
- Cluny, António (1992) “Démocratie et rôle de l’associationnisme judiciaire au Portugal”. *La formation des magistrats en Europe et le rôle des syndicats et des associations professionnelles*. MEDEL/Faculté de Droit de l’Université de Trieste. Padova: CEDAM, 133-140.
- Cluny, António (1994) “O Ministério Público e o poder judicial” in *Actas do IV Congresso do Ministério Público*, Ministério Público: instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?, Cadernos da Revista do Ministério Público, 6, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pp.37-55.
- Cluny, António (1995) “O Ministério Público e o poder judicial” in *Actas do IV Congresso do Ministério Público*. Ministério Público: instrumento do executivo ou órgão do poder judicial? *Cadernos da Revista do Ministério Público*, 6, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 37-55.
- Cluny, António (1997) “Pensar o Ministério Público hoje”, *Cadernos da Revista do Ministério Público*, 8, Lisboa: Edições Cosmos.
- CNPCJR (2007), *Relatório Anual da actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em 2006*. Lisboa: Instituto da Segurança Social.
- Correia, Sérvulo (2001) “A reforma do Contencioso Administrativo e as funções do Ministério Público”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues – I*, Lisboa.

- Costa, Gonçalves (1998) “O sistema judiciário português”. *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXXIV. Coimbra: Universidade de Coimbra, 173-239.
- Costa, Salvador da (2007), *O apoio judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Demo, Pedro (2005), “Santo Estado, Maldito Mercado: de certas esquerdas que são direitas” in *Revista Sociedade e Estado*, V. 20, nº. 2, Maio/Agosto 2005.
- Dias, João Paulo (2001), “O “mundo” dos magistrados: a avaliação profissional e a disciplina” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 87-120.
- 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” in *Revista do Ministério Público*. Nº 101. Lisboa, 95-112.
- Dias, João Paulo (2007), “O acesso ao direito e à justiça laboral: que papel para o Ministério Público?”, *Oficina do CES*, 269.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João (2002), “As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal” in *Revista do Ministério Público*. Nº 91. Lisboa, 11-54.
- Evans, David Marshall (1997), “Access to justice”, in HHJ I.B. Campbell (ed.) *Civil Justice Reform*, The Liverpool Law Review, Vol. XIX (1).
- Faget, Jacques (1995), “L'accès au droit: logiques de marché et enjeux sociaux”, in *Droit et Société*, n. ° 30/31.
- Fernando, Rui do Carmo (2004), “A autonomia do Ministério Público e o exercício da acção penal” in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 1. Coimbra: Almedina, 103-124.
- 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.

- Flood, John; Whyte, Avis (2006), “What’s wrong with legal aid? Lessons from outside the UK”. *In Civil Justice Quarterly*, Vol. 25, Janeiro 2006.
- Flores Prada, Ignácio (1999), *El Ministerio Fiscal en España*, Tirant lo Blanch: Valência.
- Gomes, Conceição; Pedroso, João (Coord.) (2001), *O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação – Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa / Centro de Estudos Sociais.
- Harris, Peter (2000), *Reforming english civil justice: a market strategy for delivering Access to justice in*
<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Peter%20Harris%20seminar.doc>.
- Luca, Alessandra de (2007), *L’accesso alla giustizia in Inghilterra fra stato e mercato*. Turim: G. Giappichelli Editore.
- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* (1999), “The Portuguese system of civil procedure” *in* Zuckerman, A. A. S.. *Civil Justice in Crisis: comparative perspectives of civil justice*. Oxford: Oxford University Press, 413-441.
- Miranda, Jorge de (1999), “Le Conseil supérieur de la magistrature”, *in* Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris: La Documentation Française, 257-270.
- Ost, François (2001), *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Ost, François; van de Kerchove, Michel (2002), *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Paterson, Alan; Goriely, Tamara (eds.) (1996), *Resourcing Civil Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Pearce, Russel G. (2004), “Redressing inequality in the market for justice: why access to lawyers will never solve the problem and why rethinking the role of judges will help”. *In Fordham Law Review*.
- 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” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 65, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 77-106.
- Pedroso, João; Ferreira, António Casimiro (1997), *Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual*. Oficina do CES. Nº 99. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Putman, Emmanuel (dir.) (2007), *Accès à la justice*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d’Aix-Marseille.
- Rato, João (2002), “O Ministério Público e a Jurisdição Laboral”, Actas do VI Congresso do Ministério Público.
- Rego, Carlos Lopes (1998), “A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas” in *5.º Congresso do Ministério Público*, Cadernos da Revista do Ministério Público. Edições Cosmos: Lisboa.
- Rego, Carlos Lopes (2000), “A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas”, in *Democracia, Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público*, *Cadernos da Revista do Ministério Público*, 10. Lisboa: Edições Cosmos e SMMP.
- Reis, José Luís Pena (1999), “Os tribunais e a realidade fugitiva”, in *O sistema judiciário português*. Lisboa: SMMP, 75-82.
- Rodrigues, Cunha (1995), “Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público” in *Revista do Ministério Público*, 62, Abril-Junho. Lisboa, 11-31.
- Rodrigues, Cunha (1999a), *Lugares do direito*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha (1999b), *Comunicar e julgar*. Coimbra: Minerva.
- Rodrigues, Cunha (1999c), *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Salas, Denis (1998), *Le tiers pouvoir – vers une autre justice*. Paris: Hachette.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1996), “A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 5-34.

- Santos, Boaventura de Sousa (1999), “The GATT of law and democracy”, *Oñati Papers*, 7. Oñati: IISL, 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa *et al* (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Pedrosa, João e Branco, Patrícia (2006), “O recrutamento e a Formação de Magistrados: análise comparada de sistemas em países da União Europeia”. *Relatório de Investigação*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: CES.
- Senado Francês (2007), *Rapport d’Information sur l’aide juridictionnelle*. In <http://www.senat.fr/rap/r07-023/r07-0231.pdf> (Outubro 2007).
- UNDP (2004), *Access to justice*. Practice Note. In http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_En.pdf (Setembro 2007).
- van de Kerchove, Michel; Gérard, Philippe; Ost, François (Dirs.) (2000), *L’accélération du temps juridique*. Bruxelas: Facultés Universitaires Saint-Louis.