

O Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em questão

Boaventura de Sousa Santos
Director Científico

João Pedroso (coord.)
Catarina Trincão
João Paulo Dias

Equipa de Investigação:

Ana Catarina Mendonça
Paula Martinho
Pedro Abreu
Salomé Gouveia
Taciana Peão Lopes



OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Julho de 2002

Sumário Executivo

Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão

1. Introdução

1. O estudo que agora vos apresentamos tem como único objectivo proporcionar uma reflexão global e integrada sobre as experiências existentes nos Tribunais, no Estado e na sociedade que se possam considerar, num conceito amplo, de meios de acesso ao direito e à justiça, ou seja, à informação, consulta e patrocínio jurídico e a uma terceira parte (judicial ou não judicial), a quem se reconhece legitimidade, que previna e/ou resolva o litígio de modo conciliatório ou adversarial.

2. No final dos anos setenta, Mauro Cappelletti e Brian Garth (1978) coordenaram um grande projecto de investigação sobre o acesso ao direito e à justiça. Nesse projecto, propuseram dois caminhos analíticos. O primeiro, identificava o acesso ao direito e à justiça com a igualdade no acesso ao sistema judicial e/ou à representação por um advogado num litígio. O segundo, mais amplo, encarava o acesso ao direito como garantia de efectividade dos direitos individuais e colectivos. É a visão mais abrangente que privilegiamos.

3. O nosso estudo parte da hipótese geral que o acesso ao direito depende do funcionamento da sociedade e do Estado. Assim, garantir o acesso ao direito é assegurar que os cidadãos, em especial os socialmente mais vulneráveis, conhecem os seus direitos, não se resignam face à sua lesão e têm condições para vencer os custos de oportunidade e as barreiras económicas, sociais e culturais a esse acesso.

2. O direito comparado e as orientações do Conselho do Europa da União Europeia

4. O acesso ao direito e à justiça é um direito humano consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada em 1950 pelo Conselho da Europa. Mesmo o artigo 6.º, § 3 desta convenção, no que se refere à justiça criminal, tem sido interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos como um

direito a assistência jurídica em processos cíveis quando assim o exijam os interesses da justiça.

5. O Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária civil (2000) propõe, entre outras medidas, a prestação de conselhos jurídicos gratuitos ou a baixo custo; a representação em tribunal por um advogado; a isenção parcial ou total, designadamente de custas judiciais; e a ajuda financeira directa para compensar quaisquer despesas relacionadas com o litígio, como honorários de advogados, custas judiciais, e as despesas da parte vencedora. Já este ano (2002) a Comissão Europeia publicou o Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial.

6. Por seu turno, o Conselho da Europa, primeiro em 1978, através da Resolução N.º R(78)8 (assistência judiciária e consulta jurídica) e depois em 1993, através da Recomendação N.º R (93) 1, demonstrou preocupar-se com o acesso efectivo ao direito e à justiça das pessoas em situação de grande pobreza. Recomendava, então, o Comité de Ministros, aos Governos dos Estados-Membros, que facilitassem, às pessoas em situação de grande pobreza, o acesso efectivo ao direito (“o direito ao direito”) aos modelos para-judiciários de resolução de conflitos e aos tribunais. Ainda, o Conselho da Europa debateu o acesso ao direito e à justiça na 23.ª Conferência de Ministros da Justiça Europeus (Londres, 2000), onde a qualidade da justiça e a relação custo-eficácia foram os temas dominantes.

7. A França, entre os países analisados, apresenta o modelo mais complexo e mais completo. Este modelo foi alvo de reformas intercalares em 1972, 1991 e 1998. A nova lei de 1998 de acesso ao direito e à justiça vem aprofundar o caminho seguido pela lei de 1991, nomeadamente na consideração de uma visão plural do acesso ao direito e à justiça e de um sistema integrado de resolução de litígios de que os tribunais são uma parte do todo. As estruturas deste modelo de acesso, para além das estruturas judiciais e das formas de resolução extrajudicial de conflitos, asseguradas pela conciliação, arbitragem e mediação, são os *Conselhos Departamentais de Acesso ao Direito (CDAD)*, as *Casas de Justiça e de Direito (CJD)* e os *Pontos de Acesso ao Direito (PAD)*.

8. O sistema de acesso em vigor em Inglaterra e no País de Gales foi reformado através da Lei de Acesso à Justiça de 1999 (Lei do Apoio Judiciário). Esta lei prevê a existência da Comissão de Apoio Judiciário (CAJ), com delegações regionais. O acesso à

justiça, em Inglaterra e no País de Gales, abrange consultas de ordem geral, redacção de correspondência, negociações, obtenção de um parecer de um advogado e preparação de uma argumentação se se tornar necessário levar o caso a tribunal. O pagamento de um advogado é, com algumas excepções, limitado ao custo das horas despendidas no aconselhamento jurídico. O apoio é concedido apenas a particulares, não existindo um critério de nacionalidade ou de domicílio. A atribuição de apoio em matéria cível depende de uma dupla condição, do património e do rendimento do requerente.

9. O sistema de apoio judiciário na província do Quebeque, no Canadá, centra-se na Comissão dos Serviços Jurídicos (CSJ), organismo dotado de personalidade jurídica, sendo o trabalho descentralizado pelos centros de apoio judiciário, com advogados em regime de permanência aos quais os candidatos ao apoio judiciário podem recorrer. Este modelo é ainda composto pelos Centros Regionais do CSJ e pelos Gabinetes Locais. As pessoas que beneficiam de certas prestações sociais são admitidas para beneficiarem do apoio judiciário, as restantes devem preencher certas condições relativas ao rendimento e ao património. Para beneficiar de apoio jurídico gratuito, a situação financeira do requerente e do agregado familiar não pode exceder determinados *plafonds* anuais (ex: casal e uma criança, não pode exceder os 10788 euros anuais).

10. O sistema de acesso ao direito e à justiça em Espanha foi revisto em 1996, uma década após a abolição das taxas judiciais. Esta lei vem ampliar o conceito de direito a assistência gratuita, configurando um sistema mais completo. Junto com os benefícios já consagrados de assistência jurídica gratuita, esta lei prevê também serviços de consulta e orientação prévia ao início do processo, bem como o apoio pericial e a redução substancial dos custos de obtenção de escrituras ou outros documentos necessários.

Esta lei estabelece um duplo requisito para conceder assistência jurídica gratuita: um critério objectivo, baseado na situação económica do requerente, complementada com um critério flexível de apreciação subjectiva. A resposta passa agora pelos Colégios profissionais, que analisam os pedidos iniciais e decidem provisoriamente, e pelas Comissões de Assistência Jurídica Gratuita, como órgãos formalmente responsáveis pela decisão final, em cuja composição se encontram representadas as instâncias intervenientes no processo.

As ordens de advogados e *procuradores* colocarão à disposição uma lista dos juristas inscritos para prestar serviço nas comissões, indicando, quando as haja, as especialidades. O financiamento é público, mas gerido pelos colégios profissionais e controlado publicamente. A remuneração dos profissionais é efectuada tendo por base uma tabela segundo uma tipologia de actos elaborada pelos colégios profissionais.

11. O sistema de acesso ao direito e à justiça na Holanda está organizado em 50 gabinetes de apoio jurídico e está subordinado a uma dupla condição tendo em conta, por um lado, o património do requerente e, por outro, os seus recursos financeiros. Deve, todavia, o beneficiário participar, por vezes, neste sistema ainda que com uma pequena verba. O apoio judiciário apenas é aceite se o assunto tiver uma real hipótese de sucesso na solução do litígio.

Os advogados que pretendam tratar de casos, no âmbito do apoio judiciário, deverão inscrever-se no conselho regional de apoio judiciário. Os honorários dos advogados foram fixados por Decreto-Lei (Dezembro de 1999). Pretende-se que a soma dos honorários do advogado compense a actividade do patrocínio jurídico, os custos e o tempo dos transportes, bem como os impostos e taxas profissionais às quais os advogados se encontram sujeitos. Os honorários dos advogados são calculados na base de um sistema de pontos em função da natureza do processo.

12. Por fim, o sistema de acesso ao direito e à justiça na Alemanha (Lei de 1994) é administrado pelos Estados Federados, o que provoca algumas diferenças na prestação do serviço de Estado para Estado. Estas diferenças são, no entanto, mínimas. O apoio judiciário é disponibilizado para todas as pessoas, públicas ou privadas, que satisfaçam certas condições em matéria de recursos e de seriedade do pedido, sem nenhuma limitação em razão da nacionalidade.

A jurisdição competente para analisar o pedido, sê-lo-á também para aferir do mérito da causa. O interessado deverá entregar um pedido acompanhado de um conjunto de documentos justificativos. A decisão final de aceitar o pedido é tomada pelo funcionário de categoria superior que presta assistência aos magistrados. As condições de elegibilidade são duas: por um lado, a bondade do pedido, no sentido de ter a consciência de que a acção tem condições para sucesso em tribunal; por outro lado, deve ter-se em conta os recursos

financeiros do requerente. As pretensões do requerente devem apresentar-se com reais hipóteses de sucesso.

A declaração de rendimentos do requerente é analisada com vista à hipótese de uma parte do seu rendimento poder ser consagrada para cobertura dos custos do processo. O cálculo do “*rendimento contributivo*” deve ter em conta as quantias que assegurem a sobrevivência com dignidade. O apoio judiciário para as pessoas colectivas pode ser decidido se as custas do processo não puderem ser pagas, nem pela pessoa colectiva, nem por qualquer interessado no litígio.

O apoio judiciário abrange as custas da justiça (taxas de justiça) e o custo do advogado do beneficiário perante as jurisdições cíveis. Os encargos do advogado são, por lei, abrangidos em caso de obrigatoriedade do patrocínio judiciário a prestar a um cidadão. O requerente escolhe livremente o advogado, mas este tem o direito de recusar a defesa. O apoio judiciário não incidirá sobre as custas do processo no caso de o beneficiário ganhar a acção, ficando estas a cargo da parte contrária que perdeu a acção.

3. O acesso ao direito: a Constituição e a Lei

13. Na Constituição da República de 1976, o artigo 20.º determinava, no n.º 1, que “A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. O direito de acesso aos tribunais e ao direito, previsto no artigo 20.º da CRP, após as revisões de 1982, 1992 e 1997, abarca quer o direito à informação jurídica, quer ao patrocínio jurídico. Porém, Gomes Canotilho e Vital Moreira alertam para o facto de que “é incontestável que esse direito só terá um mínimo de substância na medida em que abranja a possibilidade de recurso, em condições acessíveis, a serviços públicos (ou de responsabilidade pública) de *informação jurídica* e de *patrocínio jurídico*, sob pena de não passar de um «direito fundamental formal»”.

14. Viria a ser na vigência da redacção conferida ao artigo 20.º da CRP que surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, que entrou em vigor em 25 de Novembro de 1988. Em primeiro lugar, o instituto do acesso ao direito e aos tribunais compreende, assim, a informação jurídica, a protecção jurídica, e, dentro desta, a consulta jurídica e o apoio judiciário. Em segundo lugar, verifica-se a co-responsabilização do Estado e das

entidades representativas das profissões forenses, designadamente a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores, pela implementação e funcionamento eficaz do instituto de acesso ao direito e aos tribunais. Em terceiro lugar, o Estado assume-se como garante de uma adequada remuneração aos profissionais que intervieram no sistema de acesso ao direito e aos tribunais.

15. A legislação em vigor de apoio judiciário tem em vista proteger não apenas os mais carenciados economicamente, mas também quem se encontra em situações de desigualdade no recurso aos tribunais por circunstâncias ocasionais. A protecção jurídica abrange a consulta jurídica e o apoio judiciário. Este último compreende o patrocínio judiciário – a nomeação de patrono e a dispensa de pagamento de honorários – e a assistência judiciária – a dispensa ou deferimento do pagamento de taxa inicial e ou subsequente, preparos para despesas e custas.

16. Assim, a evolução do acesso ao direito e aos tribunais, através do regime de apoio judiciário, esteve sujeita nas últimas décadas a três rupturas. A primeira, em 1970, com a consagração de um regime de assistência judiciária aos mais pobres. A segunda, em 1987, com a entrada em vigor, a partir de Novembro de 1988, de um regime mais alargado de apoio judiciário (informação, consulta e patrocínio jurídico) e a atribuição à Ordem dos Advogados da nomeação de patronos com uma remuneração mais adequada à profissão. A terceira, em 2000, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001, com a desjudicialização, para a Segurança Social, do processo e da decisão de atribuição de apoio judiciário e para a Ordem dos Advogados da nomeação de patrono, e, ainda, com a tentativa de dignificação do patrocínio oficioso e da defesa oficiosa, pretendendo-se que a Ordem dos Advogados nomeie advogados, e não estagiários, nos processos em que a lei exige o patrocínio judiciário.

4. O acesso ao direito e à justiça: entre o Estado e a sociedade

17. A análise de várias formas de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça através de entidades, públicas e privadas, que actuam fora do sistema judicial permite alargar o conceito de acesso e compreender o impacto destes meios na concretização efectiva dos direitos dos cidadãos. Esta “quase” rede de serviços jurídicos complementares, em regra desvalorizados ou ignorados, permitem estabelecer uma nova concepção de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça onde o papel de um conjunto diversificado de entidades

públicas e privadas é bastante importante no reforço e aprofundamento do sistema democrático e, em concreto, no acesso à informação jurídica e à resolução de conflitos através dos meios judiciais e não judiciais, públicos e privados, formais e informais. Neste sumário referem-se só algumas das entidades estudadas.

18. O IDICT demonstra um desempenho excepcional dentro dos estudos de caso seleccionados. Os seus serviços espalhados pelo país e os que integram as Lojas do Cidadão, já existentes, tem efectuado, em média, 215.000 atendimentos por ano, na última década. Nos últimos três anos analisados, o valor estabilizou na casa dos 200.000 atendimentos anuais. Cerca de 2/3 dos atendimentos são efectuados a trabalhadores e cerca de 1/3 a empregadores. Os assuntos mais frequentes dizem respeito às férias, ao subsídio de férias, às remunerações, aos despedimentos e aos horários de trabalho. Assim, a grande procura dos serviços do IDICT permite aos cidadãos informarem-se juridicamente dos seus casos, funcionando como uma primeira instância que esclarece o consultante ou o encaminha para as instâncias mais apropriadas: Ministério Público, sindicatos ou advogado.

19. Ao nível do Estado Local analisámos as juntas de freguesia dos concelhos de Lisboa e de Coimbra. Enquanto as Juntas de Freguesia do Concelho de Coimbra não disponibilizam serviços de consulta jurídica para os residentes na sua área de competência (apenas uma afirmou fazê-lo), a maioria das Juntas de Freguesia do Concelho de Lisboa responderam afirmativamente (92,6%). Nestes casos, os juristas exercem funções a tempo parcial e os assuntos mais frequentes são os relativos à habitação (inquilinato, condomínio, obras, despejos, etc.) e ao direito de família (divórcios, pensão de alimentos, etc.). A existência destes serviços jurídicos de proximidade não é isenta de controvérsia, dado que, a Ordem dos Advogados não reconhece a sua legalidade.

20. As organizações da sociedade civil apresentam diferentes desempenhos, em termos de prestação de serviços jurídicos, de acordo com a sua natureza e objectivos. Os sindicatos que responderam ao nosso inquérito possuem, na sua maioria, e à imagem do que vimos para as associações empresariais, a possibilidade de disponibilizarem serviços jurídicos aos trabalhadores seus associados (97,6%). Este apoio jurídico é gratuito na fase de informação e consulta jurídica, podendo ser cobradas algumas despesas processuais no caso de se recorrer aos tribunais (apenas 9,4% afirmaram cobrar nestes casos). O número

de consultas jurídicas efectuadas pelos sindicatos supera as associações empresariais. Cerca de 32% dos sindicatos inquiridos efectuaram mais de 300 consultas no ano de 2000, tendo mesmo 16% efectuado mais de 1.000. Com um número de consultas jurídicas que variou entre as 101 e as 300, no ano de 2000, temos 24,1% dos sindicatos. A maioria dos juristas exerce funções a tempo parcial e os assuntos mais frequentes relacionam-se, naturalmente, com os despedimentos, a cessação do contrato de trabalho, as categorias profissionais e as diferenças salariais.

21. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima é uma organização cívica que presta serviços de apoio a vítimas de crime e aos seus familiares. Possui actualmente 13 gabinetes descentralizados pelo país onde presta, entre outras actividades, serviços de aconselhamento e acompanhamento aos utentes que aí recorrem. Estes serviços são de teor diversificado, consoante as necessidades: psicológico, social e jurídico. O número de solicitações registou um crescimento constante ao longo da última década, começando com 151 processos em 1991 e atingindo os 9476 em 2001. O contacto principal é estabelecido por via telefónica (63,1% no ano 2001), seguido da via presencial (35,3% em 2001). O principal apoio é feito de uma forma genérica (45%), seguido do apoio jurídico com 29,2%. Estes valores comprovam a importância da APAV no acesso das vítimas ao direito e à justiça, com particular incidência na efectivação dos direitos das vítimas de violência doméstica, o que tem permitido a emergência de situações que, normalmente, não chegariam aos tribunais.

22. Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo desempenham igualmente uma função importante na área dos conflitos de consumo. Embora existam Centros de Arbitragem inseridos nas estatísticas do Ministério da Justiça, apenas 11 apresentaram dados no ano de 1999 e 2000. No período de 1997 a 2000 registou-se um crescimento no número de informações prestadas, passando de 6.502 para 9.416. A principal via de contacto é telefónica, embora a presencial também registe valores consideráveis. A percentagem de processo findos após resolução (arbitragem, mediação e conciliação) é bastante importante, demonstrando as potencialidades destes meios extrajudiciais de resolução de conflitos. Os Centros de Arbitragem prestam um serviço jurídico integrado: informação jurídica, mediação, conciliação e arbitragem. Embora o seu número e distribuição regional seja ainda bastante limitado, resolvem conflitos ou prestam

informações jurídicas em situações que, normalmente, não chegariam a outras instâncias oficiais.

5. O Ministério Público e o acesso ao direito

23. A actividade do Ministério Público desempenha um importante papel como facilitadora do acesso ao direito e à justiça. Assim, nas acções de contratos individuais de trabalho verifica-se, através dos verbetes das acções findas, que o MP em 1998, 1999, 2000 e 2001 patrocinou 29,3 %, 29,5%, 25,2%, e 19,8% das acções de contratos individuais de trabalho, que terminaram nesses anos.

24. Os dados do serviço de atendimento ao público, relativo a contratos individuais de trabalho e a acidentes de trabalho, prestado pelo MP no Tribunal de Trabalho de Coimbra, assumem algum relevo. Na verdade, foram atendidos nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001, respectivamente, 1475, 2168, 13151 e 927 trabalhadores. Assim, podemos afirmar que, em primeiro lugar, o MP desempenha um relevante papel como “conciliador informal”, nas situações em que o conflito terminou com um acordo entre as partes, e, em segundo lugar, que o serviço de atendimento representa uma percentagem importante do total de acções laborais (CIT e AT) entradas no Tribunal do Trabalho de Coimbra.

25. A questão do patrocínio judiciário, da informação e consulta jurídica prestada pelo MP aos trabalhadores constitui um dos pontos mais controverso entre os vários operadores judiciais. No painel do debate que efectuámos, onde se abordou o tema, esgrimiram-se argumentos. A favor de que o MP deixe de dar informação jurídica e de representar os trabalhadores, invocou-se a actual falta de recursos do MP, a necessidade recentrar o MP nas suas funções de magistrado e a desigualdade entre o MP e um advogado na representação dos trabalhadores, já que este assume uma dupla função de advogado e autoridade judicial, o que simbolicamente influencia os litigantes.

A favor da manutenção do actual modelo argumentou-se essencialmente com o potencial de prevenção e conciliação de litígios existentes na acção do MP, a falta de alternativas credíveis a quem os trabalhadores carenciados economicamente e não sindicalizados pudessem recorrer, o bom desempenho do actual sistema e a necessidade que o MP continue nos tribunais de trabalho a desempenhar todas as suas outras funções, designadamente nos acidentes de trabalho e no processo executivo.

26. A análise do papel do MP na promoção do acesso nos Tribunais de Família e Menores merece a nossa especial atenção, o exercício do poder paternal: 13422 processos em 1998, 13498, em 1999 e 15437 em 2000. Assim, o MP é o autor em 16% (2485) das acções de regulação do poder paternal no ano 2000, subindo a cerca de 90% nos casos de incumprimento ou alteração da regulação do poder paternal, ou seja, nos casos em que um dos pais não cumpre voluntariamente a decisão da regulação do poder paternal ou recusa injustificadamente a que seja alterada. As afirmações precedentes servem também para os Tribunais de Família e Menores de Lisboa e Coimbra. No Tribunal de Família e Menores de Lisboa em 1998 deram entrada cerca de 4943 acções, em 1999, 4990 e em 2000, 5667 acções. No Tribunal de Família e Menores de Lisboa em 1998 entraram 1774 acções, 1746, em 1999 e 2485 processos em 2000.

27. Os elementos fornecidos pelos serviços do Ministério Público Tribunal de Família e Menores de Lisboa relativos ao número de processos administrativos entrados, de acções propostas e de atendimentos ao público permite-nos verificar que esse serviço é fundamental. Na verdade e, por exemplo, em 1999, foram realizados 2543 atendimentos, 1326 processos administrativos e 1019 acções propostas. Por seu turno, o Tribunal de Família e Menores de Coimbra, que nos forneceu os dados relativos ao ano de 2001, registou 188 fichas de atendimento relativas à regulação do poder paternal e 256 fichas de outra natureza. Assim, sem os serviços prestados no atendimento ao público e no patrocínio das acções tutelares respectivas, em regra, as relativas à regulação do poder paternal, muitos desses litígios seriam “reprimidos” e não teriam qualquer solução.

6. Os Gabinetes de Consulta Jurídica

28. A criação dos Gabinetes de Consulta Jurídica deveu-se, na maioria dos casos, à iniciativa das delegações da Ordem dos Advogados, ou seja, dos seus dirigentes locais, normalmente com o apoio das Câmaras Municipais, mas que, posteriormente, não asseguravam os meios financeiros, humanos e logísticos que garantissem um funcionamento permanente, eficaz e visível. A análise do quadro referente às respostas ao inquérito revelam que a maioria dos gabinetes funcionam num período muito limitado da semana, nomeadamente 2 a 6 horas semanais em horários, em regra, muito variados e pouco adaptados aos ritmos dos cidadãos. Apenas seis gabinetes asseguram um funcionamento diário, ainda que alguns destes o façam a meio tempo. Nos restantes,

observamos uma diversidade de horários enorme, existindo ainda um gabinete que apenas funciona se, antecipadamente, houver lugar a solicitação/marcação.

29. Existe um paradoxo performativo e disparidades enormes no desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica. Assim, verifica-se que a par de um aumento constante no número de Gabinetes de Consulta Jurídica se regista um decréscimo, igualmente constante, no número de consultas jurídicas prestadas a cidadãos (com a ligeira excepção do ano 2001, mesmo faltando contabilizar dois Gabinetes de Consulta Jurídica), ou seja, desde 1996 que quantos mais gabinetes abrem menor é a sua actividade geral. O caso mais flagrante, devido ao enorme peso que detém no cômputo geral dos Gabinetes de Consulta Jurídica, é o de Lisboa, que vem registado ao longo da última década um decréscimo quase constante no número de consultas proporcionada (em 1984 efectuou 4.504 e em 2001 apenas 2.130). Verifica-se o mesmo decréscimo embora em termos mais ligeiros, noutros gabinetes com uma actividade destacável, como são o caso de Porto/Matosinhos ou de Ponta Delgada.

30. A maioria das solicitações dos cidadãos, segundo os dados referentes a 2001, são relativas a pedidos de esclarecimentos jurídicos, não implicando assim um recurso posterior aos tribunais e assegurando-se uma cidadania efectiva. A conciliação tem um valor meramente residual, não estando ainda incorporada nos objectivos e práticas quotidianas dos GCJs. Os assuntos mais solicitados são de direito civil (família e arrendamento), laboral e penal, com grande predominância para o primeiro, em particular sobre questões relacionadas com querelas familiares.

31. O Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa, pela sua tradição e dimensão (cerca de 50% da actividade dos gabinetes), mereceu uma análise diferenciada. Desta análise podemos concluir, em síntese, que as dificuldades de funcionamento vem crescendo com o passar dos anos, seja em termos de condições físicas e logísticas ou no que respeita a recursos humanos e financeiros. O decréscimo do número de consultas que se assistiu, como se referiu, principalmente, a partir de 1996. Mesmo tendo em consideração que 1997 foi o ano de mudança de instalações, afectando assim a sua actividade normal, o decréscimo manteve-se e acentuou-se até 1999, estagnando a partir daí. No entanto, em 2001 registou inclusivamente um ligeiro aumento do número de consultas.

7. O regime do apoio judiciário em acção

32. O desempenho da Segurança Social e da Ordem dos Advogados é fundamental para uma aplicação adequada do novo processo de apoio judiciário. Enquanto a Segurança Social iniciou, no final de 2000 e início de 2001 a contratação e a instalação dos seus serviços de instrução e decisão dos processos de apoio judiciário, a Ordem dos Advogados só muito mais tarde se adaptou às necessidades decorrentes do novo regime. No entanto, no ano 2001, foi visível “a juventude” e dificuldade de resposta dos serviços de Segurança Social.

33. Inesperadamente, no ano de 2001, os requerimentos de apoio judiciário entrados na Segurança Social em Portugal continental, atingiram o número de 103.965 requerimentos, o que significou que a procura mais que duplicou do ano de 2000 para o ano de 2001, o que é consentâneo com a informação dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados, que também referem que os pedidos de nomeação de patrono representaram sensivelmente o dobro no ano de 2001.

A nível de Portugal continental, a Segurança Social não concedeu 13.477 dos requerimentos de apoio judiciário, ou seja, cerca de 13%. Quase metade dos requerimentos (46.551 – 44,7%) foram efectuados nos distritos do Porto (24.634) e de Lisboa (21.917), em razão inversa à população de cada um dos distritos. Os restantes dezasseis distritos do continente registaram 57.414 (55,2%) pedidos de apoio judiciário. Acresce que os distritos mais urbanos se seguem ao Porto e a Lisboa, na lista de requerimentos, a saber, Braga, Aveiro, Setúbal, Leiria, Coimbra, Santarém, Faro e Viseu. Admite-se uma relação entre maior urbanização e um maior número de requerimentos de apoio judiciário.

34. Esta explosão de pedidos de apoio judiciário, admite-se que tenha uma tripla causa: a primeira, a grande divulgação da medida; a segunda, a proximidade dos cidadãos à rede de cerca de 500 postos de atendimento da Segurança Social e a facilidade em aí efectuarem os seus requerimentos, em contraste com os tribunais; a terceira, a indução ao pedido efectuada pelos próprios serviços da Segurança Social e pelos advogados dos requerentes que, assim, pretendem aliviar as despesas judiciais dos seus clientes.

35. Os dados referentes aos dezasseis distritos, de que temos dados desagregados (os distritos do continente, sem Lisboa e Porto) permitem-nos uma análise mais detalhada. Assim, há a considerar que 97,5% dos pedidos foram efectuados por pessoas singulares,

enquanto só 2,5% o foram por empresas (1.408). O deferimento tácito não ultrapassou nesta amostra 0,7% (415 processos), sendo certo que Aveiro foi o distrito onde o deferimento tácito foi mais elevado, com 338 casos, em 415 desta amostra de dezasseis distritos.

Os pedidos de apoio judiciário das pessoas colectivas predominam em Aveiro, Setúbal, Coimbra, Braga e Faro, sendo que o indeferimento dos seus requerimentos é de 22,4%, ou seja, bastante mais elevado que quanto às pessoas singulares.

36. A dispensa total de taxa de justiça e o pagamento de honorários do patrono são as modalidades mais relevantes, representadas na amostra de dezasseis distritos, sendo respectivamente, de 96,1% e de 35,2% do total deste universo, coincidindo, em regra, a segunda modalidade com a primeira. Os distritos de Setúbal (2.218), Braga (1.541), Aveiro (1.004) e Faro (922), são aqueles em que a modalidade de nomeação de advogado e pagamento dos seus honorários é requerida em maior número.

37. No desempenho do novo processo de apoio judiciário, a Ordem dos Advogados considera, nos documentos que elaborou, o seguinte: a) que se verificou um crescimento de trabalho e custos administrativos para a qual não estava preparada, pelo que considera que o Ministério da Justiça lhe deve financiar essa actividade; b) a Segurança Social, por um lado, incita à proposição de acções inviáveis e a que os cidadãos solicitem a nomeação de patrono, por outro lado, não distingue entre acções a propor e acções pendentes e, ainda, não sabe avaliar a suficiência e insuficiência económica dos requerentes; c) os honorários são, em regra, baixos e pagos com muito atraso, o que afecta especialmente os jovens advogados e os da área metropolitana de Lisboa e do distrito de Setúbal (o distrito- fora de Lisboa e Porto - em que mais é requerido a nomeação de patrono com pagamento de honorários); d) há, ainda, problemas de interpretações desencontradas de diversas normas da lei.

38. As entrevistas efectuadas ao Bastonário e a dois advogados dos corpos sociais da Ordem, permitem-nos salientar que, em sua opinião, os principais problemas do actual regime do apoio judiciário são os seguintes: desenvolveu-se o “cambão”; os critérios de decisão da Segurança Social não são adequados; é necessária a escusa de três advogados para a Ordem poder recusar o patrocínio; devia haver uma apreciação da plausibilidade jurídica da pretensão; inexistente articulação entre Gabinetes de Consulta Jurídica, a

Segurança Social e a Ordem dos Advogados; há uma necessidade urgente de melhorar a defesa oficiosa em processo penal; e, seria ainda de admitir, a possibilidade de qualquer sócio numa sociedade de advogados poder efectuar o patrocínio oficioso em nome da sociedade.

Nas mesmas entrevistas enunciaram-se as seguintes propostas de reformas: a informação e a consulta jurídica deve ser exclusiva da relação advocatícia; o processo de decisão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais; há que definir as condições económicas de acesso dos requerentes ao apoio judiciário e o critério de plausibilidade ou viabilidade da acção como condição da concessão de patrocínio judiciário; há que melhorar o desempenho da Ordem dos Advogados, melhorar a articulação com os gabinetes de consulta jurídica e dignificar a defesa oficiosa; e, ainda, criar um Instituto de Acesso ao Direito, que poderá ser meramente advocatício ou de espectro mais largo, em que participe a Ordem dos Advogados ou outras entidades, bem como, proceder à criação de um Fundo de Acesso ao Direito para autofinanciar, mesmo que parcialmente, o sistema de acesso ao direito e à justiça.

39. O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça constatou que se verifica um considerável aumento de pedidos de pagamento de honorários a patrono escolhido, após a entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, o que se poderá explicar pelo significativo aumento dos honorários previstos para o patrocínio oficioso. Constatou ainda que o tempo médio de decisão foi substancialmente reduzido, sendo actualmente de onze dias.

40. Foram, ainda, detectados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento alguns problemas relacionados com a falta de informação prestada aos requerentes de apoio judiciário na formulação dos pedidos, designadamente no preenchimento dos formulários e na deficiente informação, que pode implicar a apresentação de pedidos na Segurança Social por arguidos em processo penal, requerimentos esses que devem ter lugar junto dos tribunais. A Segurança Social revelou que, por vezes, sente dificuldades em determinar a identificação do tribunal e o número do processo, nos casos em que está pendente uma acção judicial, o que seria colmatado com uma maior colaboração por parte dos requerentes no preenchimento do formulário. Seria vantajoso, segundo o relatório, que

houvesse uma maior concertação entre os Gabinetes de Consulta Jurídica e a Segurança Social.

41. Um aspecto acentuado no referido relatório é o sistemático incumprimento do prazo de dez dias, previsto na lei, para a nomeação de patrono pela Ordem dos Advogados. Assinala-se, ainda, o caso de nomeações de advogados estagiários para o patrocínio officioso de causas para as quais não têm competência estatutária, designadamente, para acções cíveis cujo valor é superior à alçada dos tribunais de 1ª instância e, sobretudo, em processos criminais.

42. Por último, o estudo de caso que efectuámos em Coimbra confirma, em regra, as tendências verificadas nos dados nacionais do apoio judiciário. No distrito de Coimbra, as pessoas singulares intentaram 96% dos requerimentos (4.268, em 2001), os pedidos indeferidos foram de 15,5% relativamente às pessoas singulares (609) e 26,9% (42) quanto às pessoas colectivas no referido ano 2001. Os deferimentos tácitos na área da Segurança Social do distrito de Coimbra não ultrapassaram 0,8% (32) em 2001, tendo, no entanto, subido nos primeiros cinco meses de 2002 para 13,7% (122). A nomeação de patronos officiosos evoluiu, segundo o CDOA de Coimbra, de 10.839 em 2000 para 20.958 em 2001, o que só é explicável, segundo esse Conselho, por efeito do novo regime do apoio judiciário.

43. É de registar, ainda, a constatação de três exemplos de perversões detectadas em consequência da aplicação do novo regime de apoio judiciário. A primeira, resulta da colisão ou não articulação entre a Segurança Social, o Ministério Público e/ou os advogados escolhidos pelos requerentes, em que a Segurança Social solicita à Ordem a nomeação de um patrono quando o requerente pretende ser representado pelo magistrado do Ministério Público, em acções de trabalho, ou, pelo advogado escolhido por si ou do sindicato ou associação a que pertence. Nestes casos, verifica-se, com frequência, a “concorrência” entre dois patronos para a mesma acção. A segunda, resulta de se imputar a alguns serviço de Segurança Social a nomeação como patronos de advogados, directa ou indirectamente, relacionados com esse serviço público. A terceira constatação, consiste no facto de ser recorrente a afirmação de que advogados, designadamente de sindicatos, requerem o apoio judiciário para os seus patrocinados com o objectivo de verem pago o

seu trabalho através da avença do sindicato mais a remuneração que virão a receber do Estado na sua veste de patronos oficiosos.

8. Conclusões

1ª A concluir parece-nos de salientar, da análise efectuada neste relatório, o impacto reformista positivo da desjudicialização do processo de apoio judiciário. As novas questões que nos são colocadas resultam da explosão de um crescimento estrutural da procura e da necessidade de repensar os critérios de elegibilidade e de acesso ao sistema, bem como, da necessidade de reconfiguração das funções, competências e desempenho dos serviços do Estado, da Segurança Social, da Ordem dos Advogados e das entidades da sociedade civil que participem ou venham a participar no novo regime de acesso ao direito e à justiça.

2ª A reforma em curso do regime de apoio judiciário não pode deixar de considerar as dinâmicas do Estado e da sociedade, analisadas neste relatório, que demonstram que o regime do acesso ao direito e à justiça não pode ser confinado a uma visão estrita e limitada de apoio aos mais carenciados economicamente com o único objectivo de que estes possam defender os seus direitos através de uma acção judicial.

3ª O novo sistema de acesso ao direito e à justiça deverá ter, por um lado, um novo figurino institucional e jurídico que integre todas as respostas existentes e a criar, no âmbito da informação, consulta e patrocínio jurídico e ainda de entidades não judiciais que previnam ou resolvam litígios. Por outro lado, o novo sistema deve ser construído de modo, a que no respeito da independência da profissão dos advogados estes sejam recrutados por concursos públicos temporários e estejam vinculados, com alguma continuidade temporal, às funções do regime de apoio judiciário, de modo a que possam desempenhar essas funções com qualidade e adequadamente remuneradas.

Índice

Agradecimentos.....	XXXV
---------------------	------

Capítulo I

O acesso ao direito e à justiça: a metáfora das três vagas – do optimismo dos anos sessenta ao pessimismo dos anos oitenta e noventa

1. Introdução.....	1
2. A metáfora das três vagas.....	5
2.1. As experiências dos EUA: as “três vagas” em acção (1960-1980).....	5
2.1.1. A primeira vaga (apoio judiciário aos pobres).....	5
2.1.2. A segunda vaga (protecção de interesses difusos ou fragmentados e a protecção de interesses colectivos).....	7
2.1.3. A terceira vaga: o movimento ADR (Alternative Dispute Resolution).....	10
2.2. A(s) experiência(s): entre o(s) contexto(s) nacionais e a(s) primeira(s) vaga(s).....	12
2.2.1. O apoio judiciário até aos anos oitenta: os EUA e a RFA por caminhos opostos.....	12
2.2.2. A protecção dos interesses difusos até aos anos oitenta.....	16
3. Advocacia social e advocacia política: o desenvolvimento dos modelos de Judicare, public salaried attorney e sistemas combinados até aos anos oitenta (ou o plano de Zander).....	18
4. O acesso ao direito e à justiça no apogeu e na crise do Estado-Providência.....	22
5. Conclusões.....	25

Capítulo II

As transformações recentes no acesso ao direito e à justiça: os papeis da União Europeia, do Conselho da Europa e a análise comparada de seis experiências

1. Introdução.....	29
2. O acesso ao direito e à justiça enquanto direito humano.....	30
3. A União Europeia e as recentes políticas de reforma e de harmonização do acesso ao direito e à justiça.....	31
3.1. A Comissão Europeia e o acesso ao direito e à justiça.....	32
3.2. O Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária civil (2000): os tratados de Maastricht e Amesterdão em acção.....	34

3.3. O Livro Verde da Comissão Europeia sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial (2002).....	36
4. O Conselho da Europa e o acesso ao direito e à justiça: as resoluções e as recomendações	38
5. O acesso ao direito e à justiça em França.....	42
5.1. A Lei de Acesso ao Direito e à Justiça de 1972: a mudança	43
5.2. O acesso ao direito e à justiça na Lei de 1972: a avaliação do Conselho de Estado	46
5.2.1. As orientações previstas	51
5.2.2. Em direcção a uma concepção social do acesso ao direito	51
5.2.3. A inadaptação do limiar de admissão ao apoio judiciário total	52
5.2.4. As insuficiências do apoio judiciário parcial	53
5.2.5. A definição de novos critérios de admissão.....	53
5.2.6. O controlo do valor jurídico da procura	55
5.2.7. Os estrangeiros não residentes.....	55
5.2.8. As associações sem fins lucrativos	56
5.2.9. Os custos e a qualidade das prestações.....	56
5.2.10. A determinação dos custos – orientações	57
5.2.11. Um serviço com qualidade – o acesso a profissionais competentes	57
5.2.12. A gestão e o financiamento	59
5.2.13. As propostas de financiamento do sistema de apoio judiciário	60
5.3. A Lei de Acesso ao Direito e à Justiça de 1991: a actualização	62
5.3.1. As condições de elegibilidade para aceder ao apoio judiciário	62
5.3.2. A qualidade dos serviços prestados	62
5.3.3. A remuneração de profissionais	63
5.3.4. O financiamento	63
5.3.5. A gestão.....	63
5.4. A Lei de Acesso ao Direito e à Resolução Amigável de Conflitos de 1998: a modernização	64
5.4.1. Uma justiça mais simples, mais rápida e mais acessível	65
5.4.1.1. A necessidade de reforçar o serviço público de justiça.....	65
5.4.1.2. Novos métodos e meios nos tribunais.....	66
5.4.2. A pluralidade de sentidos do acesso ao direito e à justiça	67
5.4.2.1. O acesso ao direito e a proximidade da justiça	68
5.4.2.2. Melhorar os gabinetes de acesso ao direito e à justiça.....	69
5.4.2.3. As novas estruturas de acesso ao direito e à justiça.....	70
5.4.2.4. O apoio judiciário	71
5.4.3. Os Conseils Departementaux d’Accès au Droit (CDAD).....	73
5.4.3.1. A composição dos CDAD	74
5.4.3.2. A instituição, organização interna e financiamento de um CDAD	75
5.5. As Maisons de Justice et du Droit (MJD)	76

5.5.1. A avaliação das Maisons de Justice et du Droit	77
5.6. Os Points d'Accès au Droit (PAD)	78
5.7. O papel das associações	79
5.8. A conciliação	79
5.9. Outras medidas complementares na área do acesso ao direito e à justiça nos últimos anos	81
5.9.1. Os procedimentos mais simples e mais rápidos	82
5.9.2. Desenvolver os mecanismos alternativos de resolução dos litígios	83
5.9.3. A mediação judicial na área cível e penal	83
5.10. O Médiateur de la République (Provedor de Justiça)	85
5.11. A avaliação do sistema de acesso ao direito e à justiça	89
5.11.1. Formação e informação sobre o(s) direito(s)	90
5.11.2. A promoção e a defesa dos direitos fora do quadro jurisdicional	91
5.11.3. Assegurar a implementação efectiva dos direitos	91
5.11.4. As soluções negociadas dos conflitos	92
6. Outras experiências internacionais	92
6.1. O sistema de acesso da Inglaterra e do País de Gales	93
6.1.1. Organização e financiamento do sistema de apoio judiciário	94
6.1.2. Estrutura da Comissão de Apoio Judiciário (CAJ)	95
6.1.3. Funcionamento da Comissão de Apoio Judiciário	95
6.1.4. Organização do apoio judiciário em matéria cível	97
6.1.5. Organização do apoio judiciário em matéria penal	98
6.1.6. Os beneficiários: condições para a atribuição de apoio judiciário	98
6.1.7. A escolha e remuneração dos advogados	101
6.1.8. Apoio no acesso à justiça e ao direito	102
6.2. O sistema de acesso ao direito e à justiça no Quebeque (Canadá)	103
6.2.1. A organização e o financiamento do sistema	103
6.2.2. A estrutura organizativa	103
6.2.2.1. A Comissão de Serviços Jurídicos	104
6.2.2.2. Os Centros Regionais e os Gabinetes Locais	104
6.2.3. Os beneficiários	105
6.2.4. As prestações abrangidas pelo apoio e as condições de admissão	106
6.3. O sistema de acesso em Espanha	108
6.3.1. A ampliação do conteúdo material do direito	108
6.3.2. O procedimento administrativo	109
6.3.3. O financiamento público	109
6.3.4. A Lei de Assistência Jurídica Gratuita	110
6.3.4.1. Os requisitos e o conteúdo material do direito	110
6.3.4.2. A Comissão de Assistência Jurídica Gratuita	111

6.3.4.3. A tabela de remunerações, o financiamento e a fiscalização	113
6.3.5. Outros serviços complementares	114
6.4. O sistema de acesso na Holanda.....	114
6.4.1. Os pedidos de apoio judiciário	115
6.4.2. A remuneração dos advogados	115
6.4.3. As majorações dos honorários em determinados processos	116
6.5. O sistema de acesso ao direito e à justiça na Alemanha.....	118
6.5.1. Os beneficiários do apoio judiciário	118
6.5.2. As custas e a participação do beneficiário	120
6.5.3. O apoio ao acesso ao direito	121
7. Conclusões	122

Capítulo III

Os discursos políticos de acesso ao direito e à justiça: os Programas dos Governos e dos partidos em confronto

1. Introdução	133
2. Os Programas de Governo e dos partidos políticos: da democratização à crise da justiça.....	133
2.1. Os programas dos partidos e do I Governo Constitucional (1976-1977)	135
2.1.1. As propostas do PS.....	136
2.1.2. As propostas do PPD/PSD.....	136
2.1.3. As propostas do PCP	137
2.1.4. As propostas do CDS.....	137
2.2. O programa do II Governo Constitucional (1978-1978)	138
2.3. O programa do III Governo Constitucional (1978-1978).....	138
2.4. O programa do IV Governo Constitucional (1978-1979).....	139
2.5. O programa do V Governo Constitucional (1979-1979).....	139
2.6. O programa do VI Governo Constitucional e dos partidos políticos (1980-1981).....	139
2.6.1. As propostas do PS.....	140
2.6.2. As propostas do PPD/PSD e do CDS (Aliança Democrática).....	140
2.6.3. As propostas do PCP	140
2.7. O programa do VII Governo Constitucional (1981-1981)	141
2.8. O programa do VIII Governo Constitucional (1981-1983).....	141
2.9. O programa do IX Governo Constitucional e dos partidos políticos (1983-1985).....	141
2.9.1. As propostas do PS.....	142
2.9.2. As propostas do PPD/PSD.....	142
2.9.3. As propostas do PCP	142

2.10. O programa do X Governo Constitucional e dos partidos políticos (1985-1987).....	143
2.10.1. As propostas do PS	143
2.10.2. As propostas do PPD/PSD	144
2.10.3. As propostas do PCP.....	144
2.10.4. As propostas do CDS	145
2.11. O programa do XI Governo Constitucional e dos partidos políticos (1987-1991)	145
2.11.1. As propostas do PS	146
2.11.2. As propostas do PPD/PSD	146
2.11.3. As propostas do PCP.....	146
2.12. O programa do XII Governo Constitucional e dos partidos políticos (1991-1995).....	147
2.12.1. As propostas do PS	147
2.12.2. As propostas do PPD/PSD	148
2.12.3. As propostas do PCP.....	148
2.13. O programa do XIII Governo Constitucional e dos partidos políticos (1995-1999).....	148
2.13.1. As propostas do PS	149
2.13.2. As propostas do PPD/PSD	150
2.13.3. As propostas do PCP.....	150
2.14. O programa do XIV Governo Constitucional e dos partidos políticos (1999-2002).....	151
2.14.1. As propostas do PS	152
2.14.2. As propostas do PPD/PSD	153
2.14.3. As propostas do PCP.....	153
2.15. O programa do XV Governo Constitucional (2002-).....	154
2.15.1. As propostas do PS	155
2.15.2. As propostas do PPD/PSD	156
2.15.3. As propostas do PCP.....	157
3. Conclusões: o discurso político sobre o acesso ao direito e à justiça ao longo dos últimos 26 anos (1976-2002).....	157

Capítulo IV

A Evolução do Regime Legal do Acesso ao Direito e aos Tribunais em Portugal

1. A origem e a evolução do apoio judiciário em Portugal.....	163
2. O acesso ao direito na Constituição Portuguesa: a CRP de 1976 e as revisões de 1982 e 1997.....	167
3. Da Lei da Assistência Jurídica ao Regime do Apoio Judiciário	171
3.1. A Lei n.º 7/70, de 9 de Julho, e o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro: semelhanças e diferenças.....	171
3.1.1. Comparação genérica.....	171

3.1.2. Comparação e análise na especialidade.....	175
3.1.2.1. Informação jurídica, âmbito e interesses difusos.....	175
3.1.2.2. A consulta jurídica.....	175
3.1.2.3. O apoio judiciário.....	176
3.1.2.4. O processo.....	177
3.1.2.5. O apoio judiciário em processo penal.....	179
3.1.2.6. A remuneração dos advogados e dos solicitadores.....	180
3.2. A Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro.....	181
4. Acesso ao direito e aos tribunais: uma prestação social? (Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro)	183
4.1. As inovações: um processo da Segurança Social e paridade de competências entre o patrocínio oficioso e o mandato forense.....	183
4.2. Um comentário à Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro.....	185
4.2.1. Âmbito, destinatários e responsabilidade do sistema.....	185
4.2.2. A informação jurídica.....	186
4.2.3. A protecção jurídica: consulta jurídica, patrocínio judiciário, assistência judiciária e conceito de insuficiência económica.....	187
4.2.3.1. As pessoas colectivas e o apoio judiciário.....	188
4.2.3.2. Âmbito da protecção jurídica.....	189
4.2.3.3. A consulta jurídica: os gabinetes de consulta (com e sem a Ordem dos Advogados) ...	190
4.2.3.4. O apoio judiciário.....	192
4.2.3.5. Apoio judiciário e meios alternativos de resolução de litígios.....	194
4.2.3.6. O Apoio judiciário em processos de outras jurisdições e de contra-ordenações.....	196
4.2.4. Âmbito processual e insuficiência económica.....	196
4.2.4.1. Âmbito processual.....	196
4.2.4.2. A insuficiência económica.....	198
4.2.5. A decisão de apoio judiciário: do requerimento ao acto administrativo.....	201
4.2.5.1. A decisão.....	201
4.2.5.2. O requerimento de apoio judiciário e sua tramitação.....	203
4.2.5.3. Autonomia do requerimento de apoio judiciário em relação à causa.....	205
4.2.5.4. Prazo para a decisão do pedido de apoio judiciário.....	207
4.2.5.5. Deferimento tácito.....	207
4.2.5.6. A decisão final.....	209
4.2.6. Recurso de impugnação da decisão dos serviços da Segurança Social.....	209
4.2.7. Limitações subjectivas da concessão do benefício de apoio judiciário.....	212
4.2.8. As consequências jurídicas da decisão.....	213
4.2.9. Pedido de apoio judiciário na vertente de nomeação de patrono.....	215
4.2.9.1. Prazo para intentar a acção requerida.....	216
4.2.9.2. Possibilidade de pedido de escusa por parte do patrono nomeado.....	218

4.2.9.3. Substituição do patrono para realização de diligência deprecada.....	220
4.2.10. Situações em que o apoio judiciário é retirado.....	220
4.2.11. A caducidade do apoio judiciário.....	222
4.2.12. Impugnação judicial da decisão que revoga ou declara a caducidade do apoio judiciário	223
4.2.13. Encargos com o apoio judiciário.....	224
5. Possibilidade de indicação (e de substituição) de advogado, advogado estagiário ou defensor pelo requerente.....	225
5.1. Possibilidade de substituição do patrono nomeado, a pedido do beneficiário	226
5.2. Isenção de encargos dos documentos necessários para o apoio judiciário.....	227
5.3. Alteração da situação económica do requerente ou conhecimento de ocultação de rendimentos.....	227
6. Direito a honorários	229
7. O regime jurídico do defensor oficioso	231
7.1. A nomeação de defensor oficioso em processo penal.....	231
7.2. Pedido de dispensa de defensor oficioso em processo penal	235
7.3. Cessação da nomeação do defensor.....	236
7.4. Pagamento de honorários ao defensor oficioso.....	237
8. Revogação do direito anterior e aplicação da lei no tempo.....	238
9. Conclusões.....	239

Capítulo V

O acesso ao direito e à justiça: a perspectiva da Ordem dos Advogados

1. Introdução.....	255
2. Os programas eleitorais dos Bastonários da Ordem dos Advogados.....	255
2.1. O Bastonário José Coelho Ribeiro (1981-1983).....	256
2.2. O Bastonário António Osório de Castro (1984-1986)	257
2.3. O Bastonário Augusto Lopes Cardoso (1987-1989).....	257
2.4. A Bastonária Maria de Jesus Serra Lopes (1990-1992).....	258
2.5. O Bastonário Júlio de Castro Caldas (1993-1998).....	259
2.6. O Bastonário António Pires de Lima (1999-2001)	259
2.7. O Bastonário José Miguel Júdice (2002-).....	260
3. Os advogados e o apoio judiciário: o V Congresso da Ordem dos Advogados e o Pacto para a Justiça e para a Cidadania.....	263
4. Os advogados e o apoio judiciário nos meios de comunicação social: entre a reclamação e a reflexão	266

4.1 As notícias publicadas em jornais sobre a ineficiência do sistema e reclamações dos advogados	267
4.2 A reflexão e a opinião publicada dos advogados: a caminho de um instituto de acesso ao direito e à justiça?	268
5. Conclusões	276

Capítulo VI

Entre o Estado e a sociedade: uma rede informal de serviços jurídicos complementares

1. Introdução	283
2. O papel da administração pública: alguns exemplos	284
2.1. A Provedoria de Justiça	284
2.2. O Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho	297
2.2.1. O IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa	300
2.3. O Instituto do Consumidor	303
2.4. As Juntas de Freguesia	309
2.4.1. As Juntas de Freguesia do Concelho de Lisboa	310
2.4.2. As Juntas de Freguesia do Concelho de Coimbra	314
2.4.3. A consulta jurídica nas juntas de freguesia: uma questão controvertida	315
3. As organizações não governamentais: alguns exemplos	316
3.1. As associações empresariais (em especial comerciais)	317
3.2. Os sindicatos	323
3.3. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima	331
3.4. As associações de defesa dos direitos dos imigrantes	342
3.5. As associações de defesa do ambiente e do património	348
4. A defesa dos consumidores: três experiências distintas	352
4.1. O movimento associativo de defesa dos consumidores em Portugal	353
4.2. A DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	357
4.2.1. Número e natureza das dívidas	364
4.2.2. Causas do sobreendividamento	365
4.2.3. Apoio concedido	366
4.3. Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo	367
4.4. Os Centros de Informação Autárquica do Consumidor	378
5. Conclusões	380

Capítulo VII

O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: os casos do direito laboral e de família e menores

1. Introdução.....	389
2. O papel do Ministério Público na Lei (Estatuto do Ministério Público): representante de incapazes, advogado do Estado e patrono oficioso dos trabalhadores.....	391
2.1. O Ministério Público no direito do trabalho: o patrocínio oficioso dos trabalhadores.....	394
2.2. O Ministério Público no direito de menores	395
3. O desempenho e o atendimento ao público do Ministério Público nas áreas laboral e de família e menores	405
3.1. A acção do Ministério Público: a promoção do acesso ao direito e à justiça nos Tribunais de Trabalho	406
3.1.1. O MP enquanto representante do trabalhador: uma função controversa - análise de opinião.....	408
3.1.2. Os Magistrados do Ministério Público: um mobilizador especial da justiça do trabalho....	416
3.1.2.1 O Ministério Público e as acções referentes a acções de contrato de trabalho	416
3.1.2.2 O Ministério Público e as acções referentes a acidentes de trabalho.....	420
3.1.3. O Tribunal de Trabalho de Coimbra	423
3.1.3.1. O Ministério Público enquanto autor de acções de contrato individual de trabalho e de acidentes de trabalho	423
O atendimento ao público ou a informação jurídica a cargo do Ministério Público	425
3.2. O Ministério Público nos Tribunais de Família e Menores: de curador de menores a promotor e defensor dos direitos e interesses das crianças e jovens.....	427
3.2.1 As crianças entre o risco e o crime.....	427
3.2.2. Os Processos tutelares cíveis: O Ministério Público em defesa das crianças (e, em regra, de suas mães).....	428
3.2.3. O Ministério Público, os Processos tutelares cíveis e atendimento ao público no Tribunal de Família e Menores de Lisboa: estudo de caso.....	433
3.2.4. O Ministério Público, os Processos tutelares cíveis e atendimento ao público no Tribunal de Família e Menores de Coimbra: estudo de caso	437
4. Conclusões.....	439

Capítulo VIII

O funcionamento e desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica

1. Introdução	443
2. Os Gabinetes de Consulta Jurídica: a lei e a prática	443
2.1. A criação dos Gabinetes de Consulta Jurídica.....	444
2.2. Os Gabinetes de Consulta Jurídica, os Ministros da Justiça e os Bastonários das Ordens dos Advogados.....	447
3. Os Gabinetes de Consulta Jurídica: o desempenho	451
3.1. Os Gabinetes de Consulta Jurídica: as dificuldades	458
4. O Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa: estudo de caso	459
4.1. A posição dos advogados que prestam serviço no GCJ de Lisboa.....	464
4.2. As propostas do Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa.....	465
5. Conclusões	466

Capítulo IX

A evolução do “novo” regime de apoio judiciário: as potencialidades e os limites da Segurança Social e da Ordem dos Advogados

1. Introdução	471
2. A desjudicialização do processo e da decisão de apoio judiciário: as novas competências da Segurança Social e da Ordem dos Advogados	472
2.1. As razões da desjudicialização do pedido de apoio judiciário (acções judiciais não penais)....	472
2.2. O “novo” processo de apoio judiciário.....	475
3. A preparação dos serviços de Segurança Social e dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados para a aplicação do novo processo.....	477
4. A evolução da aplicação do regime do apoio judiciário.....	479
4.1. Nas acções cíveis e de contrato individual de trabalho (1990-2000): os requerimentos, as modalidades e os requerentes	479
a) Os requerimentos.....	479
b) As modalidades do apoio judiciário	481
c) Os requerentes	484
4.2. O apoio judiciário no ano 2001	489
4.2.1. Análise em Portugal continental.....	489
4.2.2. Análise do apoio judiciário em 16 distritos de Portugal continental (excepto os distritos de Lisboa e Porto).....	494

5.	O “novo” processo de apoio judiciário segundo a Ordem dos Advogados.....	501
	a) Crescimento do trabalho administrativo	501
	b) As limitações da Segurança Social segundo a Ordem dos Advogados.....	501
	c) Os honorários e os pagamentos.....	502
	d) Interpretação e alterações à lei.....	503
5.1.	Entrevistas com o Bastonário e dois advogados dos corpos sociais da Ordem dos Advogados	506
	a) Os pontos negros do sistema.....	506
6.	As propostas de reforma	507
	a) A informação jurídica deve ser exclusiva dos advogados.....	507
	b) O processo de decisão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais	508
	c) Definição de quem deve ter apoio judiciário: condições de recurso e plausibilidade da pretensão	508
	d) Melhor articulação com os gabinetes de consulta jurídica	508
	e) Melhorar o desempenho da Ordem dos Advogados	509
	f) Defesa oficiosa	509
	g) Instituto do Acesso ao Direito	510
7.	A evolução do apoio judiciário segundo o estudo do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento	511
	7.1. Análise comparativa dos dois regimes de apoio judiciário	515
	7.2. Análise das alterações introduzidas pela Lei n.º 30-E/2000	518
	7.3. Propostas de melhoria do regime de apoio judiciário	521
8.	Estudo de caso de Coimbra.....	522
	8.1. Os dados da Direcção-Geral da Administração Extrajudicial.....	524
	8.2. Os dados do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra	527
	8.3. A nomeação de patronos na área do Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados.....	536
9.	Conclusões.....	537

Capítulo X

Conclusões

Conclusões	545
------------------	-----

Referências Bibliográficas	I
----------------------------------	---

Índice de Quadros

Capítulo II

As transformações recentes no acesso ao direito e à justiça: os papéis da União Europeia, do Conselho da Europa e a análise comparada de seis experiências

Quadro 1 - Montantes gastos no apoio em vários países (1988).....	48
Quadro 2 - Tabela do rendimento anual	107
Quadro 3 - Tabela do património.....	107

Capítulo VI

Entre o Estado e a sociedade: uma rede informal de serviços jurídicos complementares

Quadro 1 - Movimento geral de processos na Provedoria de Justiça (1990-2000).....	286
Quadro 2 - Movimento geral de processos – processos organizados (2000)	288
Quadro 3 - Totais finais - (2000)	288
Quadro 4 - Motivos de arquivamento (2000)	289
Quadro 5 - Distribuição dos processos por áreas da assessoria (2000).....	290
Quadro 6 - Entidades visadas nos processos (administração central) (2000)	291
Quadro 7 - Entidades visadas nos processos (administração indirecta e autónoma) (2000).....	292
Quadro 8 - Entidades visadas nos processos (administração regional) (2000)	292
Quadro 9 - Entidades visadas nos processos (administração local) (2000)	293
Quadro 10 - Entidades visadas nos processos (entidades independentes e outras) (2000)	294
Quadro 11 - Entidades visadas nos processos (entidades particulares e estrangeiras) (2000)	294
Quadro 12 - Características dos reclamantes por género	295
Quadro 13 - Proponentes das queixas colectivas	295
Quadro 14 - Evolução entre 1996 e 2000	296
Quadro 15 - Número de queixas por 10 mil habitantes (1996-2000): os cinco maiores valores	296
Quadro 16 - Atendimento ao público (1990-2000).....	298
Quadro 17 - Assuntos mais frequentes	299
Quadro 18 - Consulentes por sector de actividade.....	300
Quadro 19 - Atendimento ao público do IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa	301
Quadro 20 - Assuntos mais frequentes no IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa	301
Quadro 21 - Consulentes por sector de actividade no IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa	302

Quadro 22 - Apoio Judiciário.....	310
Quadro 23 - Gratuitidade das consultas	310
Quadro 24 - Género dos recorrentes.....	310
Quadro 25 - Limites no acesso à junta de freguesia	311
Quadro 26 - Número de consultas efectuadas em 2000	311
Quadro 27 - Número de patrocínios efectuados em 2000	311
Quadro 28 - Juristas a tempo parcial	312
Quadro 29 - Assuntos mais frequentes.....	313
Quadro 30 - Apoiam outros cidadãos.....	313
Quadro 31 - Situações em que presta serviços jurídicos	313
Quadro 32 - Dificuldades de funcionamento.....	314
Quadro 33 - Apoio Judiciário.....	317
Quadro 34 - Gratuitidade das consultas	318
Quadro 35 - Valor cobrado.....	318
Quadro 36 - Limites no acesso à associação	318
Quadro 37 - Número de consultas efectuadas em 2000	319
Quadro 38 - Número de patrocínios efectuados em 2000	319
Quadro 39 - Juristas a tempo parcial.....	320
Quadro 40 - Juristas a tempo inteiro	320
Quadro 41 - Apoiam outros assuntos	320
Quadro 42 - Outras áreas solicitadas.....	321
Quadro 43 - Assuntos mais frequentes.....	322
Quadro 44 - Apoio a outros cidadãos.....	322
Quadro 45 - Situações em presta serviços jurídicos	322
Quadro 46 - Dificuldades de funcionamento.....	323
Quadro 47 - Apoio Judiciário.....	324
Quadro 48 - Gratuitidade das consultas	325
Quadro 49 - Valor cobrado.....	325
Quadro 50 - Limites no acesso ao sindicato.....	325
Quadro 51 - Número de consultas efectuadas em 2000	326
Quadro 52 - Número de patrocínios efectuados em 2000	326
Quadro 53 - Juristas a tempo parcial.....	327
Quadro 54 - Juristas a tempo inteiro	327
Quadro 55 - Apoiam outros assuntos	328
Quadro 56 - Outras áreas solicitadas.....	328
Quadro 57 - Assuntos mais frequentes.....	329
Quadro 58 - Apoio a outros cidadãos.....	330
Quadro 59 - Situações em presta serviços jurídicos	330

Quadro 60 - Dificuldades de funcionamento	331
Quadro 61 - Total de processos de apoio por mês em cada GAV – 2001.....	335
Quadro 62 - Tipo de contacto efectuado por cada Gabinete (GAV) – 2001	336
Quadro 63 - Encaminhamento da Vítima/Utente para a APAV – 2001	338
Quadro 64 - Apoio prestado pela APAV*	339
Quadro 65 - Idade da vítima/utente segundo o sexo	339
Quadro 66 - Factos praticados segundo o sexo da vítima/utente	340
Quadro 67 - Nacionalidade da vítima/utente	340
Quadro 68 - Profissão da vítima/utente	341
Quadro 69 - Apoio Judiciário	342
Quadro 70 - Gratuitidade das consultas	343
Quadro 71 - Género dos recorrentes	343
Quadro 72 - Limites no acesso à associação.....	343
Quadro 73 - Número de consultas efectuadas em 2000.....	344
Quadro 74 - Número de patrocínios efectuados em 2000.....	344
Quadro 75 - Juristas a tempo parcial.....	345
Quadro 76 - Juristas a tempo inteiro	345
Quadro 77 - Apoiam outros assuntos.....	345
Quadro 78 - Outras áreas solicitadas	346
Quadro 79 - Situações em presta serviços jurídicos	346
Quadro 80 - Dificuldades de funcionamento	347
Quadro 81 - Apoio Judiciário	348
Quadro 82 - Gratuitidade das consultas	349
Quadro 83 - Número de consultas efectuadas em 2000.....	349
Quadro 84 - Número de patrocínios efectuados em 2000.....	349
Quadro 85 - Número de juristas que prestam apoio.....	350
Quadro 86 - Apoiam outros assuntos.....	350
Quadro 87 - Outras áreas solicitadas	351
Quadro 88 - Situações em presta serviços jurídicos	351
Quadro 89 - Dificuldades de funcionamento	352
Quadro 90 - Distribuição de reclamações – 1998	359
Quadro 91 - Distribuição de reclamações – 1999	360
Quadro 92 - Distribuição de reclamações – 2000	361
Quadro 93 - Meios utilizados na prestação de informação – 2001	362
Quadro 94 - Distribuição das reclamações – 2001	362
Quadro 95 - Número de dívidas.....	364
Quadro 96 - Origem das dívidas	365
Quadro 97 - Origem das dívidas	366

Quadro 98 - Apoio concedido	367
Quadro 99 - Total de informações prestadas (1997-2000)	372
Quadro 100 - Informações prestadas pelos centros de arbitragem (1997-2000)	373
Quadro 101 - Processos nos centros de arbitragem por termo	374
Quadro 102 - Processos nos centros de arbitragem por termo e por centro de arbitragem	375
Quadro 103 - Total de reclamações - 2001	377

Capítulo VII

As transformações recentes no acesso ao direito e à justiça: os papéis da União Europeia, do Conselho da Europa e a análise comparada de seis experiências

Quadro 1 - Acções referentes a contratos de trabalho	417
Quadro 2 - Movimento das acções de contrato individual de trabalho	418
Total nacional.....	418
Quadro 3 - Patrocínio judiciário autor CIT %	419
Quadro 4 - Acções referentes a acidentes de trabalho - Total nacional.....	421
Quadro 5 - Movimento das acções de acidentes de trabalho - Total nacional.....	421
Quadro 6 - Patrocínio judiciário autor AT %	423
Quadro 7 - Acções referentes a contratos de trabalho - Distrito Judicial de Coimbra.....	424
Quadro 8 - Acções referentes a acidentes de trabalho - Distrito Judicial de Coimbra	425
Quadro 9 - Serviço de Atendimento do MP - Tribunal de Trabalho de Coimbra	426
Quadro 10 - Processos tutelares cíveis findos - Total nacional.....	429
Quadro 11 - Exercício do poder paternal com intervenção do MP – Total.....	431
Quadro 12 - Patrocínio Judiciário - Incumprimento da regulação e na alteração da regulação do poder paternal	432
Quadro 13 - Patrocínio nos Tribunais de Família e Família e Menores de Lisboa	435
Quadro 14 - Tribunal de Família e Menores de Lisboa.....	436

Capítulo VIII

O funcionamento e desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica

Quadro 1 - Gabinetes de Consulta Jurídica – Ordenação cronológica	449
Quadro 2 - Gabinetes de Consulta Jurídica – Número de Consultas.....	452
Quadro 3 - Resultados das consultas presenciais – 2001	455
Quadro 4 - Informações prestadas por escrito – 2001	455

Quadro 5 - Informações prestadas por áreas jurídicas	456
Quadro 6 - Grupos etários e situação profissional dos utentes	458
Quadro 7 - Gabinetes de Consulta Jurídica de Lisboa – Número de Consultas.....	460

Capítulo IX

A evolução do “novo” regime de apoio judiciário: as potencialidades e os limites da Segurança Social e da Ordem dos Advogados

Quadro 1 - Apoio Judiciário – Cível e Laboral CIT (1990-2001*) – Nacional	481
Quadro 2 - Modalidades de Apoio judiciário –Cível e Laboral (1990-2001*) – Nacional.....	483
Quadro 3 - Apoio Judiciário – Cível e Laboral CIT (1990-2001*) - Nacional.....	484
Quadro 4 - Modalidades de Apoio Judiciário – Natureza Jurídica - Cível (1990-2001*) – Nacional	486
Quadro 5 - Modalidades de Apoio Judiciário – Natureza Jurídica - Laboral – Contrato individual de trabalho (1990-2001) – Nacional.....	488
Quadro 6 - Total continente - 2001	489
Quadro 7 - Total de processos entrados em Portugal continental - 2001	490
Quadro 8 - Número de pedidos de apoio judiciário por distrito – 2001 (ordem de requerentes).....	493
Quadro 9 - Caracterização dos requerentes de apoio judiciário em 2001 (16 distritos).....	495
Quadro 10 - Finalidade do Pedido - 2001*.....	496
Quadro 11 - Pedidos decididos*	497
Quadro 12 - Modalidades de Apoio Judiciário concedidas - 2001*	498
Quadro 13 - Predominância de pessoas colectivas nos 16 distritos	499
Quadro 14 - Deferimento tácitos – distritos mais representativos	500
Quadro 15 - Nomeação e pagamento de honorários – distritos mais representativos.....	500
Quadro 16 - Nomeações de patrono – Ordem dos Advogados - 1999-2000	513
Quadro 17 - Nomeações de patrono por espécies de processos – Ordem dos Advogados - 1999-2000...	513
Quadro 18 - Apoio Judiciário – Cível (1990-2001*) – Coimbra	523
Quadro 19 - Apoio Judiciário – Laboral – Contrato Individual de Trabalho (1990-2001*) – Coimbra...	523
Quadro 20 - Natureza Jurídica dos Requerentes – Coimbra - 2001	524
Quadro 21 - Finalidade do pedido 2001	525
Quadro 22 - Pedidos com decisão – Coimbra - 2001	526
Quadro 23 - Modalidades de Apoio Judiciário – Coimbra - 2001	527
Quadro 24 - Pedidos Entrados (Segurança Social de Coimbra)	528
Quadro 25 - Finalidade do Pedido - Segurança Social de Coimbra - 2001-2002*	529
Quadro 26 - Pedidos com decisão – Pessoas Singulares - 2001-2002*	530
Quadro 27 - Pedidos com decisão – Pessoas Colectivas - 2001-2002*	531

Quadro 28 - Pedidos a aguardar decisão - 2001-2002*	532
Quadro 29 - Modalidades de Pedidos Deferidos – Pessoas Singulares - 2001-2002*	533
Quadro 30 - Modalidades de Pedidos Deferidos – Pessoas Colectivas - 2001-2002*	535
Quadro 31 - Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados - 1997-2001	536

Índice de figuras e gráficos

Capítulo IV

A Evolução do Regime Legal do Acesso ao Direito e aos Tribunais em Portugal

Figura 1 - O acesso ao direito e aos tribunais em Portugal.....	174
---	-----

Capítulo VI

Entre o Estado e a sociedade: uma rede informal de serviços jurídicos complementares

Gráfico 1 - Pedidos de informação relativos a serviços (2001)	306
Gráfico 2 - Pedido de informações relativos a produtos não alimentares (2001)	307
Gráfico 3 - Serviços mais reclamados (2001).....	308
Gráfico 4 - Produtos não alimentares mais reclamados (2001)	308
Gráfico 5 - Evolução do número de processos de apoio (1990-2001)	334
Gráfico 6 - Quem efectuou o contacto (2001)	337
Figura 1 - As tensões na criação dos centros de arbitragem de conflitos de consumo (do transnacional ao local) (Média 1990-2001).....	106

Capítulo VII

O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: os casos do direito laboral e de família e menores

Gráfico 1 - Patrocínio Judiciário Autor CIT - total nacional – processos findos.....	419
Gráfico 2 - Patrocínio Judiciário Autor AC - total nacional–processos findos.....	422
Gráfico 3 - Processos tutelares cíveis - com intervenção do MP - total nacional	430
Gráfico 4 - Movimento dos processos de Regulação do Poder Paternal – Total nacional.....	431
Gráfico 5 - Processos Tutelares Cíveis findos - Tribunais de Família e Família e Menores de Lisboa (1993 - 2000)	434
Gráfico 6 - Processos tutelares cíveis com intervenção do MP - Distrito Judicial de Lisboa	436
Gráfico 7 - Processos Tutelares Cíveis findos no Tribunal de Família e Menores de Coimbra (1996 - 2000)	438
Gráfico 8 - Processos tutelares cíveis com intervenção do MP - Distrito Judicial de Coimbra.....	439

AGRADECIMENTOS

O presente estudo foi elaborado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e nos termos do programa de investigação contratualizado com o Ministério da Justiça.

Cumpre-nos agradecer o especial apoio que nos foi dado pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, nas pessoas do seu Director e Directora-Adjunta, Drs. João Tiago Silveira e Graça Fonseca, e agradecer também a atenção da Direcção-Geral da Administração Extrajudicial, na pessoa da sua Directora, Dra. Conceição Oliveira.

Uma palavra especial para agradecer a colaboração prestada pela Ordem dos Advogados, desde logo ao Senhor Bastonário José Miguel Júdice, aos Senhores Vice-Presidentes do Conselho Geral da Ordem, Dra. Arménia Coimbra e Dr. João Correia. Cumpre-nos agradecer, igualmente, aos Conselhos Distritais de Lisboa e de Coimbra, pelo apoio em várias fases da execução deste projecto, designadamente pela cedência de documentação. Salientamos a prestável disponibilidade dos Ex.mos Senhores Drs. Miguel Bastos e Célia Midões, responsáveis pelo Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa

Agradecemos, ainda, a cooperação dispensada por parte do Instituto da Solidariedade e Segurança Social, concretamente dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa, do Porto e de Coimbra.

Cabe-nos agradecer aos Ex.mos Senhores Dra. Joana Marques Vidal e Dr. António Gonçalves, Procuradores da República no Tribunal de Família e Menores de Lisboa e de Coimbra, respectivamente, assim como ao Ex.mo Procurador da República junto do Tribunal do Trabalho de Coimbra, Dr. Carlos Guiné, pelas informações disponibilizadas.

Agradecemos aos participantes no painel “Da reforma do Processo de Trabalho”, Senhores Drs. juízes Albertina Pereira, Domingos Morais, Fernando Monteiro e José Luís Ramalho Pinto, aos Senhores magistrados do Ministério Público Drs. André Vaz, Carlos Guiné, João Marques Vidal, João Rato e Sousa Mendes e os Senhores advogados Drs. Joaquim Dionísio, José Augusto Ferreira da Silva, Luís Caseiro e João Correia.

Merece, igualmente, o nosso agradecimento, o apoio dispensado por parte da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, pelo Instituto Nacional de Defesa do Consumidor, pela Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor - DECO, bem como pelo Observatório do Endividamento do Consumidor. De igual forma, agradecemos a todas as entidades públicas e privadas que responderam ao inquérito postal por nós enviado. Aos partidos políticos com representação parlamentar, o nosso obrigado pelo envio da documentação solicitada.

Por último, *the last but not the least*, um agradecimento aos contributos, cumplicidade atenta e sugestões sempre oportunas nas diversas fases do projecto, por parte dos colegas do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, com um cumprimento especial ao seu Director Científico, Doutor Boaventura de Sousa Santos, à sua Coordenadora Executiva, a colega Conceição Gomes e aos colegas Maria Manuel Leitão Marques e António Casimiro Ferreira.

Coimbra, 2002

Os autores

João Pedroso
Catarina Trincão
João Paulo Dias

Capítulo I

O acesso ao direito e à justiça: a metáfora das três vagas – do optimismo dos anos sessenta ao pessimismo dos anos oitenta e noventa

1. Introdução

Um dos temas mais caros e mais estudados pela sociologia do direito é o acesso ao direito e à justiça. Mauro Cappelletti e Brian Garth (1978), nos finais dos anos setenta, coordenaram um grande projecto de investigação sobre o acesso ao direito em diversos países, no qual propuseram dois caminhos analíticos. O primeiro, identificava o acesso ao direito e à justiça com a igualdade no acesso ao sistema judicial e/ou à representação por advogado num litígio. O segundo, mais abrangente, encarava o acesso ao direito como garantia de efectividade dos direitos individuais e colectivos. Ora, é esta visão mais ampla que privilegiamos neste trabalho. Os nossos direitos só são efectivos se tivermos consciência deles e, na eventualidade de nos considerarmos lesados, podermos recorrer a uma instância ou entidade à qual se reconheça legitimidade que dirima esse nosso litígio com o lesante.

No quadro desta argumentação, o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático e, também, uma forma de acesso ao político. Neste sentido, as barreiras ao acesso à justiça são encaradas como barreiras ao exercício da cidadania e à efectivação da democracia, sobretudo se o acesso for entendido no sentido amplo que envolve, para além da igualdade no acesso à representação por advogado num litígio, também a garantia de efectividade, eficácia e implementação dos direitos. Colocada a questão nestes termos, a contextualização sócio-política da questão do acesso tem de ter em consideração a situação da sociedade civil, da organização dos interesses, dos movimentos sociais, das culturas jurídica e política e da mobilização e participação dos cidadãos em diferentes esferas e níveis de intervenção na sociedade.

Os estudos realizados pela sociologia judiciária revelam-nos que os obstáculos ao acesso efectivo à justiça por parte das classes populares são de três tipos: económicos,

sociais e culturais¹. Os custos económicos compreendem, nomeadamente: preparos e custas judiciais; honorários de advogados e outros profissionais como, por exemplo, peritos; gastos de transporte e outros; uma série de custos de oportunidade com valor económico, para além dos custos resultantes da morosidade (Santos *et al.*, 1996: 486)². Todos estes custos tornam a justiça dispendiosa e proporcionalmente mais cara para as acções de pequeno valor, por alguns destes custos serem rígidos, o que vitimiza mais uma vez as classes populares, dado que é precisamente neste tipo de acções que tendem a intervir.

A sociologia da administração da justiça tem-se, assim, ocupado também dos obstáculos sociais e culturais ao efectivo acesso à justiça por parte dos grupos sociais mais vulneráveis e este constitui, talvez, um dos campos de investigação mais inovador. Os estudos revelam que a distância dos cidadãos à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas, não apenas factores económicos, mas também factores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais remotamente relacionados com as desigualdades económicas.

Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer como jurídico um problema que os afecta - ignoram quer os direitos em jogo, quer as possibilidades da sua reparação jurídica. Caplowitz (1963), por exemplo, concluiu que quanto mais baixo é o estrato social do consumidor maior é a probabilidade que desconheça os seus direitos no caso de compra de um produto defeituoso (*apud* Santos, 1994).

Em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a acção. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os restantes em recorrer aos tribunais, mesmo quando reconhecem estar perante um problema jurídico. Numa investigação efectuada em Nova Iorque junto de pessoas que tinham sido vítimas de pequenos acidentes de viação, verificou-se que 27% dos inquiridos da classe baixa nada faziam, em comparação com 24% dos inquiridos da classe alta (*apud* Carlin e Howard,

¹ Sobre os diferentes tipos de barreiras de acesso à justiça conferir, entre outros, Macdonald (1984).

1965), ou seja, quanto mais baixo era o *status* sócio-económico da pessoa acidentada, menor era a probabilidade de interpor uma acção de indemnização³. Dois factores parecem explicar esta desconfiança ou esta resignação: por um lado, experiências anteriores com a justiça, de que resultou uma alienação em relação ao mundo jurídico (uma reacção compreensível à luz dos estudos que revelam ser grande a diferença de qualidade entre serviços advocatícios prestados às classes de maiores recursos e os prestados às classes de menores recursos)⁴; por outro lado, uma situação geral de dependência e de insegurança, que produz o receio de represálias, se se recorrer aos tribunais.

Em terceiro e último lugar, verifica-se que o reconhecimento do problema como do foro jurídico e o desejo de recorrer aos tribunais para o resolver, não são suficientes para que a iniciativa seja, de facto, tomada. Quanto mais baixo é o estrato sócio-económico do cidadão, menos provável é que conheça um advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é 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 tribunais⁵.

O conjunto destes estudos revelou que a discriminação social no acesso à justiça é um fenómeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que, para além das condicionantes económicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar. A riqueza dos resultados das investigações sociológicas no domínio de acesso à justiça não pôde deixar de reflectir-se nas inovações institucionais e organizacionais que, um pouco por toda a parte, foram sendo levadas a cabo para minimizar as escandalosas discrepâncias verificadas entre justiça civil e justiça social (Santos, 1994:148).

² Sobre os custos da litigação e sua influência na função da procura de tutela judicial, assim como na gestão da oferta, conferir Santos *et al.* (1996: Capítulo II).

³ Perdomo (1985) organizou um conjunto de textos em que relaciona o acesso à justiça e aos tribunais com a pobreza no contexto venezuelano.

⁴ O peso das experiências anteriores com a justiça na conformação das expectativas sobre a eficácia do recurso aos tribunais resulta evidente nos resultados do inquérito realizado por Santos *et al.* (1996, Capítulo 10).

⁵ No inquérito de opinião aos portugueses (Santos *et al.* 1996 – pág. 503-684, Capítulo 10), conclui-se que existe um bom conhecimento do direito em Portugal. No entanto, existe sempre uma percentagem relevante de população que não conhece o direito.

O Estado, na sua acção de facilitação do acesso ao direito, procura uma fonte de legitimação, que pode ser real ou simbólica, em função da eficácia da sua intervenção e real efectividade dos direitos dos cidadãos. É, aliás, no quadro da consagração constitucional dos novos direitos económicos e sociais e da sua expansão paralela à do Estado-Providência, que o direito ao acesso efectivo à justiça é considerado por Boaventura de Sousa Santos (1994) como um “direito charneira”. Ainda segundo o autor, os novos direitos sociais destituídos de mecanismos que imponham o seu respeito, não passariam de meras declarações políticas de conteúdo e função mistificadora. Nesta sequência de argumentos, considera-se que a organização da justiça e a tramitação processual não podem ser reduzidas à sua dimensão técnica socialmente neutra – como era comum serem concebidas pela teoria processualista –, devendo investigar-se as funções sociais desempenhadas e, em especial, o modo como as opções técnicas no seu seio veiculam opções a favor ou contra interesses sociais divergentes ou mesmo antagónicos (Santos,1994).

A atitude positiva e promocional do Estado no domínio do acesso é tanto mais importante quanto menor for a capacidade de resposta da sociedade. Perante o crescente poder das organizações produtivas e a atomização e individualização da regulação das relações sociais, torna-se necessário promover a minimização do risco de não-acesso à justiça e ao direito dos indivíduos e grupos mais susceptíveis de serem alvo de discriminação.

Acresce que a discrepância entre o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais têm-se mantido, em Portugal, a um nível muito elevado, a qual se traduz num modelo jurídico-institucional semelhante ao dos países centrais, enquanto as práticas sociais são muito mais recuadas que o estabelecido legalmente (Santos, 1985; 1993; 1995).

Partindo da hipótese geral que o acesso ao direito depende do funcionamento da sociedade e do Estado, é nosso propósito analisar o conhecimento dos direitos pelos cidadãos e a possibilidade de os utilizarem. Assim, garantir o acesso ao direito é assegurar que os cidadãos conhecem os seus direitos, não se resignam face à sua lesão e têm condições de vencer os custos de oportunidade e as barreiras económicas para aceder à entidade que consideram mais adequada para a resolução do litígio – seja uma terceira parte da comunidade, uma instância formal não judicial ou os tribunais judiciais.

2. A metáfora das três vagas

De modo a eliminar, ou pelo menos a atenuar os referidos obstáculos, vários países, após a Segunda Guerra Mundial, procederam a reformas legais e de transformação das profissões jurídicas com o objectivo de facilitarem o acesso à justiça⁶. Nos Estados Unidos da América desenvolveu-se um movimento de reformas legais e de programas de apoio aos cidadãos que passou por várias fases. A primeira vaga, ou fase, teve início em 1965 e consistiu num movimento caracterizado pela defesa e promoção de apoio judiciário aos cidadãos de menores rendimentos, designadamente através dos *Neighborhood Offices*⁷. A segunda fase estendeu este movimento, a partir de 1970, à promoção de representação dos interesses difusos com o desenvolvimento das *public interest law firms* (defesa dos consumidores, ambiente, etc.), subsidiadas pelo Estado, comunidades e fundações⁸. A terceira vaga iniciou-se ainda nos anos setenta, colocando a ênfase na mudança das instituições de resolução de litígios, isto é, na criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os chamados ADR – *Alternative Dispute Resolution* (Resolução Alternativa de Litígios – RAL). Segundo Cappelletti (1981:5), o acesso à justiça nos EUA caminhará para uma situação de integração das três fases, não havendo, por isso, entre elas, uma relação de substituição sucessiva, mas antes de coexistência, mantendo cada uma a sua função específica.

2.1. As experiências dos EUA: as “três vagas” em acção (1960-1980)

2.1.1. A primeira vaga (apoio judiciário aos pobres)

No início, nos anos sessenta, o apoio judiciário foi prestado em matéria cível, por juristas independentes que agiam por iniciativa própria ou através de associações de apoio judiciário, mantidas por contribuições caritativas e subvenções municipais. Em 1964, segundo Bellow (1984: 60), havia cerca de 150 associações, empregando 600 juristas.

⁶ Sobre o problema do acesso à justiça conferir, entre outros, Galanter (1989).

⁷ A reforma começou nos EUA em 1965, com o *Legal Service Program of the Office of Economic Opportunity* (OEO). Em 1972, a França substituiu o seu sistema de apoio judiciário do séc. XIX, baseado em serviços gratuitos prestados pela Ordem dos Advogados. Em Maio de 1972, a Suécia implementa o novo programa. Dois meses mais tarde, o *English Legal Advice Assistance Act* expandiu a rede de 1949, sobretudo na vertente de informação jurídica.

⁸ Sobre a tutela judicial dos interesses difusos conferir, entre outros, Antunes (1990).

Este sistema sofreu modificações quando o apoio judiciário foi incluído em programas de combate à pobreza. Em menos de 10 anos foram envolvidos 2.000 juristas a tempo inteiro em 900 escritórios. O apoio judiciário foi muito descentralizado – a sua eficácia sempre dependeu mais da acção dos *Neighborhoods Offices* do que de decisões de ordem política.

Muitos dos traços característicos do apoio judiciário nos Estados Unidos da América (EUA), segundo o mesmo autor, foram estabelecidos na década de sessenta, a saber: a) Autonomia local – o desenvolvimento do apoio judiciário teve, desde a origem, uma rede de organizações não lucrativas destinadas a assegurar os serviços numa dada área geográfica; b) *Staff model* - cada programa pagava e recrutava a sua própria equipa de juristas; c) Clientes indigentes – desde o início apenas quem tivesse recursos inferiores a certo limite, fixado com referência à definição de pobreza admitida pelo *Departement of Labor*, podia beneficiar de apoio judiciário; d) Especial interesse pela reforma do direito – o programa de desenvolvimento do apoio judiciário teve sempre em vista diversos objectivos: por um lado, facilitar a representação das partes em litígios individuais, por outro, encorajar a luta contra certas práticas de discriminação social e, por conseguinte desenvolver uma acção social e provocar reformas legislativas; e) e independência das estruturas do apoio judiciário.

O programa de apoio judiciário dos EUA foi, no início dos anos setenta, alvo de duras críticas políticas e bloqueado, em termos administrativos pelo *Office of Economic Opportunity*. Perante este cenário, a equipa que dirigia os serviços jurídicos do OEO, os membros do Congresso favoráveis ao programa e os juristas que exerciam actividade nos centros de apoio judiciário, efectuaram um esforço conjunto para libertar os serviços de *legal aid* da luta política e para os tornar organismos autónomos com fins não lucrativos, encarregues de gerir os fundos concedidos ao programa. Tais esforços tiveram os seus frutos em 1971, com o *Legal Services Corporation Act*. Esta lei de apoio judiciário é semelhante à anterior. Mas, mudou a forma como o novo programa foi apresentado e justificado. A preocupação central foi precisar a noção de “acesso à justiça”. No entanto, a dimensão, objectivos e funções dos serviços de apoio judiciário foram alargados, continuando a existir uma autonomia considerável para iniciativas de programas particulares (Bellow, 1984: 66).

Nos anos oitenta, o problema da insuficiência de receitas ganhou importância à medida que se tomou consciência das dificuldades existentes no desenvolvimento de um apoio judiciário real para os mais desfavorecidos. Essas dificuldades são de três tipos: há sempre um número excessivo de assuntos a tratar, isto por os assuntos serem cada vez mais e por a procura de serviços jurídicos aumentar à medida que tal necessidade pode ser satisfeita; por outro lado, há que impor uma disciplina para dispendir menos tempo com cada caso; e, por último, a inexperiência e a complexidade, tanto jurídica como emocional dos problemas, a dificuldade de entendimento entre advogados e clientes de meios sociais diversos e a impaciência e a hostilidade de juízes locais. A conjugação de todos estes factores é a prática de uma actividade jurídica de rotina, de tal forma que o trabalho é forçosamente de fraca qualidade. Os gabinetes tornam-se meios fechados, nos quais é difícil criar novas possibilidades e imaginar que se possa agir de forma diversa (Bellow, 1984: 70).

No entender deste autor, deve ser criada uma rede de centros de formação prática, de escolas, para quem deseje entrar nos serviços de apoio judiciário, dado que, no futuro, não haverá juristas suficientes para satisfazer as necessidades de apoio judiciário dos pobres. Estes querem ter um melhor conhecimento dos seus direitos, das suas possibilidades em aceder aos tribunais e encontrar advogados competentes. Para o efeito, será vantajosa a colaboração de não-juristas, escolhidos entre os membros da comunidade e remunerados, aos quais, previamente, juristas qualificados prestariam formação.

2.1.2. A segunda vaga (protecção de interesses difusos ou fragmentados e a protecção de interesses colectivos)

O recente desenvolvimento de acções intentadas por particulares, para protecção de interesses comuns a muitas pessoas, é um dos mais significativos fenómenos do direito contemporâneo. Em tais acções o demandante não visa apenas fazer valer os seus próprios direitos que, isoladamente, têm importância mínima, mas pretende que sejam respeitados os “interesses difusos ou fragmentados” de uma vasta categoria de pessoas na mesma situação. A complexidade das modernas sociedades cria situações nas quais um só acto pode prejudicar grande quantidade de pessoas, o que torna inadequado o tradicional sistema de justiça.

A decisão de intentar uma acção depende muitas vezes da análise dos custos que tal acção vai implicar. Quando se considera que é do interesse público que dada acção seja proposta devem, portanto, ter-se em conta regras especiais para encorajar o eventual demandante a agir, não devendo este pagar qualquer quantia, sendo dispensadas custas e honorários de advogados.

Mesmo quando existe um sistema de apoio judiciário, nem todos estariam em condições para se queixar, por pertencerem a grupos sociais que, por razões linguísticas ou outras, não se encontram em condições para tal. Pode, ainda, ser-se desencorajado de intentar uma acção se o assunto tiver tal complexidade que, para obter o resultado, serão necessários custos sem retorno. Considera-se, assim, no Estado-Providência, que os grupos e indivíduos afectados devem ser protegidos, designadamente, através da dispensa de custas e de honorários de advogados e das *class actions* (Kotz, 1984: 96). No âmbito de interesses difusos, o particular está a agir como um Ministério Público de carácter privado. O Congresso tomou medidas especiais quanto aos honorários dos advogados, encorajando indivíduos vítimas de discriminação racial a solicitar a intervenção dos tribunais. Alguns tribunais vão mais longe, considerando que o demandante devia ser reembolsado do que pagou ao advogado ao actuar como *private attorney general* (Kotz, 1984: 99).

O demandante de uma acção é um particular, faz parte de um grupo de pessoas que se encontra numa situação similar, pois todas foram ou correm o risco de vir a ser afectadas por algo prejudicial. Ao tribunal, cabe decidir se essa acção deve ser considerada *class action*. Ora, só haverá *class action* se estiverem reunidos todos os membros de dado grupo, para que, juntos, sejam considerados demandantes. Admitindo as *class actions*, evita-se que numerosos membros do grupo venham individualmente congestionar os tribunais – economiza-se, então, tempo, trabalho e dinheiro. O particular interesse das *class actions* é evidente quando, perante um dano provocado a um grupo, um particular intenta uma acção, não apenas visando reparar o seu dano pessoal, mas os sofridos por todos os membros do grupo. As *class actions* podem ser uma eficaz arma de luta contra comportamentos anti-sociais, apesar das dificuldades técnicas e processuais de identificar todos os lesados e de dar conhecimento a todos os interessados⁹ (Kotz, 1984: 103).

⁹ As *Shareholders' Derivate Suits* são diferentes das *class actions*, sendo também procedimentos relativos a interesses colectivos. Na *derivate suit* permite-se que um representante da sociedade intente, por conta desta,

Nas sociedades com certo grau de complexidade, Louise e David Trubek (1984: 124) sustentam que há interesses que não têm apoio de qualquer grupo social ou económico, que só podem ser garantidos caso se institua uma participação permanente e eficaz na tomada de decisões importantes de carácter administrativo. É uma necessidade, a existência de gabinetes de advogados especializados na defesa de interesses de ordem colectiva, para se atingir a desejada participação. O movimento a favor de um direito que tem em conta os interesses de ordem colectiva foi útil na América para reconhecer a importância de uma participação dos cidadãos na construção do direito, mas os esforços são insuficientes. Se o ideal de uma justiça cívica (plena possibilidade atribuída a todos os cidadãos de participar na vida da comunidade) deve ser realizado, há que completar e reformar o que está em vigor.

Desde os anos oitenta está em curso a tarefa para encontrar meios mais completos e eficazes para assegurar a participação dos cidadãos na salvaguarda dos interesses de ordem colectiva. O movimento de defesa desses interesses assumiu uma tripla forma: gabinetes especializados na defesa de interesses colectivos criados antes de 1960 (os fundos que tornavam possível o funcionamento de tais gabinetes provinham, sobretudo, de fundações e de contribuições privadas); gabinetes de advogados não especializados¹⁰; e juristas do Estado (*governmental advocates*) que consistiu no último e importante desenvolvimento na protecção de interesses colectivos (Trubek, L. e D., 1984: 129). Ora, os gabinetes jurídicos que se ocupam de interesses não defendidos por um grupo e as instituições do sector público com interesse na mesma área inserem-se no que Cappelletti designou a 2ª vaga do movimento de acesso ao direito nos EUA.

A protecção dos interesses colectivos constituiu uma grande inovação na justiça. O movimento, propondo-se defender, no plano jurídico, os interesses desprovidos do apoio de qualquer grupo, depressa se transformou num movimento com vista a criar uma sociedade mais justa, uma sociedade na qual os interessados seriam chamados a participar na tomada de decisões que lhes dizem respeito. A preocupação em proteger os interesses

uma acção, quando os órgãos da sociedade deviam agir e não o fazem. Os direitos em questão são da sociedade - é o principal regulador da administração da sociedade, visa evitar abusos.

¹⁰ Há duas categorias de gabinetes de advogados não especializados: alguns são, antes de mais, gabinetes privados e só trataram de assuntos relevantes do ponto de vista do direito dos interesses colectivos pelo proveito que estes lhes trazem; outros interessaram-se especialmente por este tipo de assuntos, apenas tratando de outros casos por questões de subsistência económica do escritório.

colectivos levou a ouvir “novas vozes em novos grupos”. Contudo, não se criou uma estrutura institucional nem se elaborou uma estratégia adequada para conseguir esse ideal de mais justiça na sociedade. Isto não significa que os esforços para proteger os interesses colectivos tenham sido um fracasso. Segundo L. e D. Trubek (1984: 147), havia que adoptar uma estratégia assente nos seguintes elementos devidamente coordenados: recorrer a advogados profissionais, sem relações com a administração; a activistas individuais no seio da administração; a grupos exteriores aos organismos da administração e a novos processos de decisão na administração.

2.1.3. A terceira vaga: o movimento ADR (Alternative Dispute Resolution)

As três vagas do movimento estão unidas pela ideia de um melhor acesso à justiça. Ao lado dos tribunais, há que ter em conta outros organismos de resolução de litígios, que sejam aptos a solucionar litígios (Galanter, 1984: 152).

A maioria dos conflitos que no actual estado de direito poderiam ser levados a tribunal, não o são. Muitos são regulados sem haver recurso ao tribunal porque o interessado se resigna, ou porque considera os factos meros incidentes. Entre os assuntos que chegam a tribunal, grande parte encontra solução na negociação entre os interessados, ou num *forum* que constitui um elemento integrante do complexo social no qual a controvérsia se produziu, de que é exemplo o director da escola, o dono da loja, o administrador, etc. Os tribunais apenas regulam uma pequena parte de todas as controvérsias levadas ao seu conhecimento, e, mesmo essa, não passa de uma diminuta parcela de todos os conflitos que poderiam aceder aos tribunais, e uma parte mais ínfima, ainda, do total dos litígios produzidos na sociedade (Galanter, 1984: 153; Santos *el al.*, 1996: 49).

A contribuição dos tribunais para a resolução de litígios não pode estabelecer-se considerando apenas os conflitos que são de facto resolvidos por uma decisão judicial. O interesse especial dos tribunais consiste em fornecerem o *background* de normas e de procedimentos, uma base para as negociações. A sua contribuição é também decisiva quando potenciais partes consultam decisões anteriores, em casos semelhantes ao seu. A análise da jurisprudência, além de dar a conhecer as regras de fundo do direito, mostra os

remédios que se podem obter, assim como as dificuldades que podem surgir, as possibilidades de ganhar a acção e os custos necessários (Galanter, 1984: 158).

Há que ver os tribunais não apenas como locais onde se julgam diferendos, mas como partes de um sistema complexo onde exercem, tão-só de forma indirecta, uma influência no modo como está regulada uma série de conflitos. O cerne do acesso à justiça não é, em consequência, possibilitar que todos vão a tribunal, mas sim que se realize a justiça no contexto em que se inserem as partes.

Para Galanter (1984: 167), o desenvolvimento do acesso à justiça não significa levar os conflitos a tribunal. O verdadeiro sentido do movimento é outro, significa que se introduza sobretudo justiça nas relações e transacções nas quais os indivíduos estão envolvidos. Os cidadãos não têm apenas a experiência da justiça quando recorrem às instituições patrocinadas pelo Estado, visto que justiça ou injustiça encontram-se também nas instituições primárias onde os cidadãos exercem a sua actividade, a sua casa, o local onde vivem, todo o seu meio. As normas às quais têm de se conformar e as sanções que a sua desobediência implica nesses diferentes contextos, podem ser mais ou menos elaboradas e ter mais ou menos assentimento. O autor fala, a propósito, de “ordem espontânea” e de “direito espontâneo”, para referir este meandro das relações sociais que emanam da comunidade e que correspondem a uma forma de comportamento reconhecida, à qual as pessoas se conformam na vida de todos os dias. Galanter traduz por “direito espontâneo” os modelos concretos de comportamento social que se impõem numa diversidade de contextos sociais na sociedade americana. O centralismo jurídico levou a perder consciência da importância que tem este direito espontâneo.

O acesso à justiça não deve ter em conta apenas os procedimentos judiciais, pois tem que ter presentes as mensagens que emanam dos tribunais, mas também as estruturas de base que transmitem tais mensagens. Para tratar convenientemente a questão do acesso ao direito e à justiça, há que considerar a influência que a actividade dos tribunais pode exercer na conclusão de acordos ou de regulamentos, num mundo em que a vida social é regulada em larga medida por normas que não emanam de poderes públicos. Tal como as escolas têm um importante papel na transmissão dos conhecimentos, apesar de não serem apenas elas que nos instruem, preparando-nos, isso sim, a aprender fora delas, também os

tribunais nos preparam para reconhecer e fazer imperar a justiça para além das suas paredes.

Os estados e as sociedades estão a construir um novo sistema de resolução de litígios em que se reconfiguram as funções do Estado e da sociedade civil, desenvolvem-se as parcerias entre o público, a comunidade e eventualmente o mercado e assume-se um novo modelo de justiça, ou seja, um sistema integrado de resolução de litígios, em que a pluralidade dos ADR (RAL) tanto podem constituir alternativas aos tribunais judiciais (resolvem litígios que os tribunais também dirimem), um seu complemento (para os litígios que nunca chegariam a tribunal) ou, ainda, um seu substituto (a transferência de competências de resolução de litígios dos tribunais para estes meios).

O novo sistema integrado de resolução de litígios, deve ter 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 ADR, 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, Trincão e Dias, 2001: 53).

2.2. A(s) experiência(s): entre o(s) contexto(s) nacionais e a(s) primeira(s) vaga(s)

2.2.1. O apoio judiciário até aos anos oitenta: os EUA e a RFA por caminhos opostos

Nos Estados-Providência surgiram múltiplos novos direitos em favor dos mais desfavorecidos e de grupos desorganizados, e, conseqüentemente, a preocupação de tornar tais direitos efectivos, assegurar o seu respeito e o do princípio constitucional da igualdade dos cidadãos de forma a garantir o acesso aos tribunais e a outros organismos de regulação de disputas. A sucessão destas três fases não se verificou por igual ordem cronológica nos EUA e na Europa.

A referência às três vagas, segundo a designação de Cappelletti, fundamenta-se na observação de uma sucessão de factos produzidos nos EUA. Em alguns pontos encontra-se uma evolução comparável na Europa, mas há que ter em conta a diferença dos contextos¹¹.

Nos EUA, as reformas visando facilitar aos pobres o acesso à justiça, feitas nos anos sessenta, foram precedidas por acontecimentos ocorridos desde o início do século. Assim, as instituições de apoio judiciário existentes em 1900 foram redescobertas na década de sessenta. Os sindicatos, instituíram centros de apoio judiciário para os seus membros desde 1890, tendo em vista fazer face a problemas que se colocavam à classe operária. De seguida, também as igrejas criaram instituições caritativas de apoio judiciário que mais tarde se estendeu às autoridades locais. Esta concorrência entre associações públicas e privadas, no início do século XX, reflecte a rivalidade das diferentes forças sociais para assegurar o domínio das concepções ideológicas ligadas à industrialização do país (Blankenburg e Reifner, 1984: 218).

Na Alemanha, segundo os mesmos autores, as instituições de apoio judiciário criadas no início do século apenas tiveram um breve renascimento aquando da República de Weimar. Mas enquanto nos EUA, nos anos sessenta, a discussão acerca dos problemas jurídicos dos pobres renascia com um interesse manifesto, nenhum desenvolvimento, com algum relevo, foi sentido na antiga Alemanha Federal (RFA). O mesmo não se verificou no Reino Unido e na Holanda, cujos juristas se interessaram pelo acesso ao direito e à justiça.

¹¹ A origem das preocupações com o acesso ao direito, designadamente com o apoio judiciário, sobretudo na modalidade de nomeação de defensor, pode situar-se, como adiante se verá, na cidade-estado de Atenas, onde eram nomeados dez advogados para defender os pobres.

Em Roma, havia preocupações idênticas, com advogados a colaborar gratuita e espontaneamente na defesa de indigentes. No direito romano, o patrocínio das partes em juízo era prestado de forma gratuita, por advogados ou patronos. Porém, surgiu o costume de as partes gratificarem os advogados através de dádivas, contornando-se, assim, a proibição de cobrança de honorários. Apenas entre os anos 41 a 54 a advocacia passou a ser uma actividade remunerada. Em compilações como o *Codex Theodosianus* (em vigor desde o ano de 439), como o *Codex Justinianus Primu* (vigente a partir de 529) e como o *Digesto* (em vigor desde o ano de 533), a matéria de custas estava já prevista, assim como a nomeação de advogado às partes que não tivessem meios financeiros para o efeito, pelo pretor ou pelo proconsul.

A partir do século IX, no período do feudalismo, a assistência jurídica a indigentes conheceu um retrocesso, “o juiz do pobre era o seu senhor e, como tal, a justiça a sua autoridade” (Sá, 1944: 110). Só com a progressiva centralização do poder real – século XIII - se foram definindo os contornos do apoio judiciário. Em 1364 Carlos V de França determina que “advogados e procuradores de pessoas miseráveis, façam por Deus, seus requerimentos e mais peças com a maior diligência, concisos e entregues com brevidade” (Sá, 1944: 110).

Já no século XVII, em França, foi decretada a criação de advogados dos pobres, pagos pelo tesouro público (Costa, 2001: 9-15).

Neste movimento pode encontrar-se resposta para problemas sociais aos quais deviam fazer face os países do Ocidente que passaram pela primeira era pós-industrial. O mais aparente destes problemas, a julgar pelos utilizadores dos centros jurídicos de Londres, Los Angeles ou Amsterdão, foi levantado pela população dos bairros miseráveis nas grandes cidades, problema em grande medida agudizado pelo enorme fluxo de imigrantes. Todos estes países, nos anos setenta, tomaram medidas jurídicas para controlar e restringir a imigração.

Os problemas levantados pelas massas imigrantes não são os únicos que explicam a primeira vaga de instituições de apoio jurídico. O direito preocupou-se, assim, com a qualidade de vida (*public welfare*) e com os problemas das relações entre os proprietários e os locatários e os respeitantes às tensões raciais que se sentiam. Estes problemas dão conta das formas específicas que assumiu o apoio judiciário, mas não explicam a razão pela qual outros planos de apoio judiciário foram estabelecidos em Inglaterra ou porque o sistema de *judicare* progrediu em zonas mais rurais dos EUA. Uma observação é óbvia: o apoio judiciário suscitou um movimento de grande amplitude e pretendeu satisfazer necessidades latentes em contextos sociais diversos (Blankenburg e Reifner, 1984: 220).

A Alemanha (RFA), teve uma política muito conservadora quanto ao acesso à justiça. Essa passividade é explicada pelos juristas alemães em virtude do Código de Processo Civil de 1877, que instituiu o “direito dos pobres”, permitir a dispensa de custas e de honorários de advogados no caso de as partes não terem possibilidade para as suportar, isto se o assunto em apreço tivesse probabilidades de êxito. No entanto, o recurso a esta disposição legal foi muito limitado. Na RFA tomou-se consciência do problema posto pelo acesso à justiça trinta anos mais tarde que na Inglaterra, vinte anos após a “guerra contra a pobreza” ter ocorrido nos EUA e dez anos a seguir à Holanda ter instituído os seus primeiros “centros jurídicos”. Os esforços para facilitar o acesso à justiça tinham-se limitado, até então, à referida redução de custas, não tendo em conta o derrube de obstáculos relativos às dificuldades de informação e ao estatuto social dos interessados. Pelo contrário, aumentaram-se os obstáculos, ao serem exigidos procedimentos burocráticos a quem pretendesse beneficiar de apoio judiciário, designadamente o preenchimento de condições indispensáveis para beneficiar desse apoio.

Segundo Blankenburg e Reifner (1984: 224), vários factores históricos explicam o facto de na Alemanha não se ter tomado consciência da necessidade de apoio judiciário. A falta de um fenómeno de imigração comparável ao dos EUA, a inexistência de um passado colonialista importante, bem como o facto dos trabalhadores estrangeiros que aí se instalaram, nos séculos XIX e XX, serem oriundos de países da Europa de Leste¹² próximos da cultura germânica levaram à aparente desnecessidade do apoio judiciário. Apareceram bairros miseráveis, mas a pobreza nas grandes cidades não atingiu a amplitude alcançada em outros países. Mas isto não explica, por si só, a razão pela qual não houve na Alemanha um movimento de acesso à justiça, o que é surpreendente, se recordarmos que no início do século XX possuía um desenvolvido sistema de apoio judiciário (Blankenburg e Reifner, 1984: 226).

No final do século XIX, a Alemanha estava em fase de industrialização e as organizações de trabalhadores desenvolviam-se rapidamente. Promulgaram-se leis sobre assistência na doença, seguros de acidente de trabalho na indústria e assistência aos reformados e deficientes. Todas estas leis eram tentativas de resolução dos problemas sociais do proletariado, visando impedi-los de se organizarem em partidos ou sindicatos. De início, a tarefa de aconselhamento àqueles cujas leis de segurança social haviam conferido direitos novos, foi assumida pelos secretários dos sindicatos de trabalhadores. Perante o volume de pedidos de conselhos, os dirigentes da burguesia reconheceram que era necessário fornecer apoio judiciário aos trabalhadores. Com o apoio do governo, as autoridades locais e organizações caritativas instituíram gabinetes de apoio judiciário que prestavam a todos os seus serviços gratuitamente. O objectivo desta actividade era manter a paz social e evitar processos desnecessários. Este sistema de concorrência entre instituições de apoio jurídico conduziu a uma infra-estrutura na qual o apoio judiciário era assegurado pelas três principais forças da sociedade alemã: sindicatos, igrejas e autoridades públicas. Assim, a “satisfação das necessidades jurídicas” e a ideologia do movimento “paz através do direito”, cada vez mais tinha em conta e satisfazia os interesses das classes desfavorecidas.

¹² Só a partir de 1950 grupos de estrangeiros afastados da cultura alemã – italianos, jugoslavos, turcos, gregos e espanhóis – penetraram na sociedade alemã.

No entanto, a RFA, só em 1969 retomou a discussão do apoio judiciário, sobretudo quanto às custas judiciais e honorários de advogados, dado que a ordem dos advogados alemã conservou o monopólio das consultas jurídicas¹³. Os práticos do direito, na Alemanha, segundo Blankenburg e Reifner, têm menor espírito de iniciativa que os norte-americanos para descobrir novos campos de acção. O meio jurídico alemão continua fiel à ideologia de paz pelo direito. O destaque recai sobre o papel do juiz, mais do que sobre o do advogado.

Na opinião dos mesmos autores, só há uma alternativa possível, que consiste na integração do apoio judiciário nas outras instituições existentes no estado e na sociedade. É esta a contribuição da Alemanha para a terceira vaga. As funções de apoio judiciário foram, assim, confiadas a instituições já existentes e a Alemanha pôs em prática, provavelmente, o melhor modelo do mundo de participação das pessoas na tomada de decisões administrativas, com os seus comités de empresas que funcionam para evitar conflitos na indústria.

2.2.2. A protecção dos interesses difusos até aos anos oitenta

Em países da *common law*, só o *Attorney General* pode intentar uma acção (*relator actions*) por conta da sociedade, para fazer valer um direito pertencente ao público ou impedir uma acção incómoda para os cidadãos. Os particulares só o poderão fazer em consequência de uma actividade ilícita que afecte um grupo de pessoas ou se sofrerem ou estiverem em risco de sofrer um prejuízo especial. Os particulares podem é chamar a atenção do *Attorney General* sobre a questão e, se este se recusar a agir ele próprio, *ex officio*, solicitar-lhe permissão para então agirem. Se tal consentimento é dado, a acção pode ser proposta por um particular que agirá, não por sua conta isoladamente, mas em representação do colectivo. A acção é então vista como sendo intentada pelo *Attorney General*, figurando este como demandante do processo, e a acção, teoricamente, fica sob seu controlo. Este expediente é usado frequentemente em Inglaterra, podendo contribuir para impedir “*public wrongs*”.

¹³ Nos EUA, 75% dos juristas são advogados, enquanto na Alemanha os juristas repartem-se em quatro grupos com idêntico número: juizes, advogados, funcionários e juristas de empresas privadas. Assim, os advogados na Alemanha não têm a mesma importância que têm em outros sistemas jurídicos.

A protecção de interesses difusos é uma questão de ordem universal nas sociedades pós-industriais, contudo, a criação de um ramo de direito apto a regular os problemas suscitados – direito dos interesses colectivos, é própria da América, graças a grupos de pressão. Já na Alemanha, a protecção de interesses colectivos é entendida como estando sob a alçada dos partidos políticos, mais do que como um movimento que modifique as condições de acesso à justiça. No entanto, na Alemanha, permite-se às associações que demandem em certo tipo de casos previstos na lei.

Em França, apenas se reconhece legitimidade para agir a associações já existentes que agrupem pessoas com interesses similares. A possibilidade das associações agirem enquanto partes civis, nas instâncias criminais, não é clara face ao disposto no Código de Processo Penal, mas há diversas leis que, de forma específica, reconhecem este direito a organizações privadas. A sindicatos, a uniões nacionais e regionais de associações familiares, a associações de combate ao racismo e minorias foi expressamente atribuída legitimidade activa. Geralmente, a legitimidade para agir só é reconhecida a associações existentes já há alguns anos, ou a associações às quais tenha sido reconhecida utilidade pública.

Uma outra possibilidade de acesso ao direito e à justiça, é confiar a organismos administrativos a tarefa de fazer respeitar certas leis. Porém, estas instituições apenas se ocupam de questões relativas ao estado civil, direito da família e protecção de cidadãos incapazes de protegerem os seus próprios interesses. Quanto à protecção de consumidores, ambiente e demais interesses difusos ou fragmentados, a tendência é criar organismos especializados, dotados de legitimidade activa. A sua acção principal consiste na persuasão.

Em todos os países democráticos, desenvolve-se, cada vez mais, uma melhor protecção aos interesses difusos. Para o efeito, modificaram-se as regras relativas a custas, aboliram-se ou flexibilizaram-se as referentes à legitimidade activa e outros procedimentos.

3. Advocacia social e advocacia política: o desenvolvimento dos modelos de *Judicare*, *public salaried attorney* e sistemas combinados até aos anos oitenta (ou o plano de Zander)

No imediato pós-guerra vigorou, na maioria dos países, um sistema de assistência judiciária gratuita organizada pelas ordens dos advogados, a título de *munus honorificum* (Cappelletti e Garth, 1978: 22 e ss.; Blankenburg, 1980). Os inconvenientes deste sistema eram muitos e rapidamente foram denunciados. A qualidade dos serviços jurídicos era baixíssima, uma vez que, ausente a motivação económica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência e por vezes ainda não plenamente profissionalizados, em geral sem qualquer dedicação à causa. Os critérios de elegibilidade eram estritos e a assistência limitava-se 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).

Em geral, e de forma comum a todos os países, este movimento de *legal aid* transformou a advocacia. A par da advocacia tradicional, surgiram, de um modo tímido, a advocacia social e a advocacia política. Estas duas novas faces da advocacia surgem inseridas em movimentos socialmente comprometidos, em que a primeira pretende unicamente resolver os problemas jurídicos dos mais carenciados a título individual (defesa de pobres), e a segunda pretende já defendê-los numa perspectiva colectiva (advogados de sindicatos, associações), isto é, defender os interesses colectivos dos cidadãos no sentido do *public interest advocacy*^{14,15}.

Em contraponto aos sistemas caritativos, e dentro das advocacias sociais e de política, desenvolveram-se dois modelos alternativos: o da advocacia convencionada e o da advocacia pública. O sistema de advocacia convencionada, conhecido por *judicare*, foi criado em Inglaterra em 1949 (aperfeiçoado em 1974 e 1988), de acordo com o qual o

¹⁴ Blankenburg e Cooper (1982: 4) referem, ainda, como exemplo da advocacia política na antiga República Federal da Alemanha, a luta que foi mantida nos tribunais administrativos contra as *berufverboten*, ou seja, as interdições profissionais de trabalhar na função pública a que o Estado sujeitava certos cidadãos, por serem, por exemplo, pacifistas, ecologistas, ou membros de associações ou de partidos políticos de esquerda.

¹⁵ Cooper (1991) é uma interessante fonte de informação sobre *Public interest law*.

cidadão elegível, atendendo aos seus limites de rendimento, escolhe um advogado de entre os que se inscreveram numa lista para prestação desses serviços (Cfr. Sousa, 1993: 39-45)¹⁶. A remuneração do advogado é assegurada pelo Estado segundo os preços correntes no mercado dos serviços advocatícios¹⁷.

O modelo dos *Public Salaried Attorney*, com origem em 1965, aspirava a objectivos diferentes do sistema *judicare*, graças ao *Legal Services Program* do gabinete de *Economic Opportunity* dos EUA, tido como a vanguarda da guerra à pobreza. Os serviços legais eram assegurados nos *neighborhood law offices* por advogados pagos pelo governo e encarregues de zelar pelos interesses das classes mais vulneráveis. Este sistema caracteriza-se por fazer esforços para alertar as pessoas para os seus novos direitos e para a necessidade de recorrerem a advogados para os fazerem valer. Os gabinetes eram pequenos e estrategicamente localizados junto de comunidades carenciadas, com vista a facilitar o contacto com os mais desfavorecidos e a derrubar barreiras sociais.

Os dois sistemas, o de *judicare*, em Inglaterra, França e Alemanha, e o sistema em vigor nos EUA, o do *salaried staff attorneys*, em que se recorre a juristas assalariados, ligados a um escritório que funciona sob a égide dos poderes públicos, apresentam vantagens que podem ser combinadas, de forma feliz, num sistema misto, de que é exemplo a Suécia e parte do Canadá, desde 1970. Na Grã-Bretanha instituiu-se também tal combinação, através da criação de trinta *neighbourhood law centres*, em Londres, complementando o sistema de *judicare*. Já nos EUA, foram realizadas trinta e oito experiências financiadas por fundos públicos, com o sistema de *judicare*, apelando a juristas independentes. O movimento de combinação dos dois sistemas encontra-se em crescimento.

M. Zander (1984: 41), partiu do sistema inglês, baseando-se no relatório da *Royal Commission on Legal Services* de 1979 e, na sua opinião, defende que um sistema de apoio

¹⁶ Conforme os níveis de rendimento o utente poderá ter que dar alguma contribuição.

¹⁷ O sistema francês, introduzido em 1972, modificado em 1974 e 1975, deu um passo com vista a um sistema efectivo de *judicare*. Uma particularidade do sistema francês desde 1972 é abranger também cidadãos acima do nível de pobreza, não apenas os mais carenciados. A França atingiu um importante modelo do sistema *judicare*. O sistema *judicare* foi alvo de significativo criticismo: o *judicare* derruba barreiras mas pouco melhora outros problemas tipicamente sentidos pelos pobres. É curioso observar que os pobres utilizam o sistema *judicare* para resolver problemas que lhes são já familiares – divórcio e direito penal - e não para fazer valer os seus novos direitos enquanto consumidores e arrendatários. O sistema *judicare* trata os pobres como indivíduos, não como uma classe.

judiciário alimentado por fundos públicos não põe necessariamente em causa a independência das profissões jurídicas. Em Inglaterra, a única exigência que os juristas apresentaram para garantir a sua independência como assalariados foi a independência dos centros jurídicos. Os juristas pagos pelos fundos públicos gozam de uma autonomia idêntica à dos pagos pelos seus clientes.

A melhor solução, de acordo com Zander, é um sistema de apoio judiciário que combine juristas que exerçam a sua profissão a título privado - *judicare system* - e juristas assalariados - *staff model*.

O autor aponta-nos as vantagens e os inconvenientes do *judicare system* (Zander, 1984: 43). Entre as vantagens do *judicare system*, salienta: a) o facto de os advogados privados terem competências que podem ser postas ao serviço dos clientes com vulnerabilidades sociais, desde que para o efeito sejam pagos¹⁸; b) a circunstância de os advogados profissionais liberais existirem em numerosas cidades de província, o que permite, de forma eficaz e cómoda, o recurso aos seus serviços - caso não houvesse tais escritórios teria de ser criada uma densa rede de *staff offices* para os substituir; c) o facto de, desde que remunerados de forma adequada, o recurso a estes profissionais colocar ao dispor dos mais desfavorecidos os serviços de juristas experientes, o que não acontece no *staff system*, em que o apoio judiciário é assegurado por juristas inexperientes.

Quanto aos inconvenientes do *judicare system*, Michael Zander (1984: 44) chama-nos a atenção para o seguinte: a) em algumas regiões do país não há gabinetes jurídicos permanentes de profissionais liberais; b) os profissionais liberais dificilmente acreditam que o apoio jurídico possa conduzir a reformas no direito, e preferem não se ocupar dos interesses de grupos de cidadãos, só se sentem à vontade em assuntos tradicionais; c) a ética forense opõe-se a que profissionais liberais tenham uma acção na informação jurídica prestada a grupos de cidadãos. O sector público pode, em parte, diminuir tal inconveniente, ao estabelecer centros de apoio judiciário, tendo estes uma actividade na reforma do direito, na protecção de grupos sociais e na educação jurídica.

¹⁸ Em Inglaterra, profissionais liberais tratam de grande volume de causas, privilegiando, no apoio judiciário, causas de direito penal, matrimoniais, de danos provocados por pessoas, causas para as quais os mais desfavorecidos recorrem a advogados não assalariados.

M. Zander entende que o sector privado deveria ser utilizado sempre que possível, recorrendo-se ao sector público apenas de forma esporádica. O autor concorda, pois, com o sistema inglês, no qual os sectores público e privado são complementares, não concorrentes¹⁹.

Na defesa de um sistema misto de apoio judiciário, Zander defende que este deve comportar um sector público e um sector privado. O âmbito do apoio judiciário, de acordo com o plano de Zander, deve ser o mais abrangente possível, pois deve abarcar matérias processuais civis e penais, prever a prestação de conselhos e a assistência jurídica²⁰. A outorga de apoio judiciário não deve estar subordinada a condições muito estritas relativas ao tipo da demanda – na maioria dos sistemas, sobretudo nos de *judicare system*, o apoio judiciário só é prestado após um exame ao fundo do problema. No sistema inglês, este exame depende da natureza do apoio jurídico solicitado. Os centros jurídicos não são submetidos a nenhum controle quanto ao interesse dos assuntos de que se vão ocupar, sendo apenas recusados os casos de diminuta importância (*small claims*).

Na perspectiva de Zander, o maior número possível de pessoas deve beneficiar de apoio judiciário, não devendo ser impostas excessivas exigências quanto aos seus rendimentos. Na maioria dos países o sistema funciona só a favor dos muito carenciados. Apenas o sistema sueco permite que a grande maioria dos cidadãos beneficie do apoio judiciário. A *Commission Royale* inglesa propôs que todos, independentemente dos seus meios de subsistência, tenham direito a meia hora gratuita para obter conselhos jurídicos, e sugeriu ainda suprimir o *plafond* em matéria cível, de modo que mesmo os cidadãos mais abonados possam obter apoio judiciário no caso de processos dispendiosos.

No que aos custos, remuneração de advogados e financiamento diz respeito, o plano de Zander (1984: 51-52) é no sentido de que se o apoio judiciário não comporta um princípio de inteira gratuitidade, não deve dissuadir de agir aqueles aos quais se destina. Em muitos países os beneficiários de apoio judiciário não estão completamente exonerados

¹⁹ Em alguns sistemas, o beneficiário de apoio judiciário escolhe o jurista que lhe prestará assistência, de uma lista existente no tribunal ou em organismos de apoio judiciário; em outros sistemas, o cliente pode escolher, ele próprio, qualquer jurista que aceite patrociná-lo. Esta solução é preferível. Porém, se o sector público está interdito de tratar de algumas categorias de assuntos – como foi recomendado em Inglaterra - a escolha do jurista é limitada.

²⁰ O sistema inglês cobre todas estas áreas, com excepção de acções de difamação e processos em tribunais administrativos.

de custas judiciais, para além de certo limite, ficando uma parte das custas a seu cargo, o que pode dissuadir os cidadãos de intentar a acção²¹. Na opinião do mesmo autor, a remuneração atribuída aos juristas deve ser suficientemente importante para os interessar. Entende, ainda, que deve ser prevista uma quantia adequada a nível nacional.

Sobre a organização e o controle do sistema de acesso ao direito e à justiça, Zander (1984, 53) questiona se o sector público deve ser organizado numa base nacional ou local. Entende que há mais probabilidades de êxito no caso de as necessidades do apoio judicial serem previstas pelo governo do que por autoridades locais. Defende, ainda, que os *staff offices*, devem ser instalados nas regiões mais desfavorecidas, onde há poucos juristas. O autor defende, também, a criação de meios para controlar a qualidade do trabalho desenvolvido no âmbito do apoio judiciário, visto que o controle existente é o resultante de reclamações e de sanções disciplinares. Na sua opinião, é necessário um relatório anual, qualquer que seja o sistema, por questões estatísticas e de investigação. Por fim, entende que há que prever a participação de não juristas e de organismos de controle independentes.

4. O acesso ao direito e à justiça no apogeu e na crise do Estado-Providência

As reformas e o desenvolvimento dos sistemas de acesso ao direito e à justiça estão em estreita relação com a consolidação do *Welfare State*. Este, implica uma sociedade na qual o Estado desempenha um papel considerável, numa economia que continua sobretudo nas mãos de particulares e em que o Estado se ocupa em melhorar as condições económicas e sociais dos mais desfavorecidos – cidadãos com vulnerabilidades económicas, minorias, locatários, assalariados ou detentores de interesses difusos. A produção legislativa em favor dos mais carenciados é uma indiscutível característica do Estado-Providência. Interessa, porém, é que tais disposições não se tornem letra morta, incitando os mais desfavorecidos a exigir a aplicação dessas leis e regulamentos feitas em seu benefício. Lawrence M. Friedman (1984: 248-265) observa que novas forças sociais estiveram na base da extensão dos direitos que se criaram no Estado-Providência. Porém,

²¹ Zander entende que as custas abrangidas pelo apoio judiciário deviam ser as do beneficiário do apoio e também as da outra parte, no caso do primeiro perder a acção – se o beneficiário do apoio está dispensado do pagamento das suas custas, mas tem de arcar com as da parte contrária caso perca a acção, pode optar por não agir.

não é líquido que essas mesmas forças consigam assegurar a garantia prática de tais direitos assim instituídos, facilitando o acesso à justiça de demandantes ou de beneficiários dos designados novos direitos.

Segundo o autor, há que distinguir três questões, às quais correspondem três tipos diferentes de interesses presentes na nossa sociedade: os interesses que uma pessoa tem enquanto membro de um grupo; os que pode ter como membro de uma comunidade e os que tem enquanto cidadã de um Estado. Como membro de um grupo, pode ser parte num litígio de grupo; enquanto indivíduo que vive numa dada comunidade, pode ter uma querela com outro membro dessa comunidade; como cidadão, pode apresentar uma reclamação contra o Estado ou contra qualquer grande organização. Estes três tipos de interesses apelam a diferentes estratégias para melhorar a justiça na sociedade. De acordo com Friedman, a melhor definição de acesso à justiça deve-se a Cappelletti, ao referir que consiste nos “meios graças aos quais os direitos se tornam eficazes”.

Uma nova categoria de direitos foi criada na França e Inglaterra do final do século XVIII, direitos que diferiam claramente dos tradicionais, herdados do direito romano ou anglo-saxónico que, à excepção do direito de voto, reconhecido nesta data, eram fundamentalmente negativos, eram sobretudo limitações ao poder do Estado. Em 1944, a mensagem anual do Presidente Roosevelt foi muito precisa ao elencar os novos direitos – os direitos sociais - fundados nas necessidades mais do que na propriedade²², opondo-se alguns aos direitos tradicionais.

O Estado-Providência assistiu a um alargamento dos seus direitos porque os cidadãos contavam, cada vez mais, com um aumento das suas liberdades. A afirmação de direitos sociais e os esforços feitos para os tornar efectivos transformaram completamente o Estado. Ao chegar aos anos oitenta, a filosofia política corrente era, ainda, no sentido de esperar do governo o controle da economia e do cidadão.

Segundo André Tunc (1984: 305-341), a transformação do acesso ao direito e à justiça foi muito acelerada. No séc. 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.

²² A Inglaterra tornou-se um modelo de um Estado-Providência, graças à nova Declaração dos Direitos do Homem (Bill of Rights). Uma afirmação de direitos comparável foi feita em França, no Preâmbulo da Constituição de 1946.

Na vida quotidiana, podia não se pensar no direito. Hoje, estabelecem-se mais relações com a administração do que com os concidadãos – o problema do acesso à justiça no Estado-Providência torna-se, em grande parte, o problema do acesso a um mecanismo social e administrativo muito complexo e o problema do controlo da imparcialidade das decisões tomadas por este mecanismo. Assim, segundo o mesmo autor, colocam-se problemas muito especiais do acesso à justiça no Estado-Providência, pelo que há que tornar a legislação mais clara para o cidadão comum. O acesso à justiça implica, assim, uma administração com “figura humana” (Tunc, 1984: 325) – os governos, periodicamente, devem fazer esforços para ajudar os cidadãos a encontrar o seu caminho na administração, para simplificar as fórmulas e para ajudar os mesmos a conhecer e compreender as decisões tomadas.

Assegurar o acesso à máquina social e administrativa do Estado-Providência é um problema enorme. Outros problemas não são menos importantes: há que instituir certos meios eficazes para controlar esta máquina, bem como dar respostas rápidas, visto estas serem fundamentais, nos domínios sociais e administrativos.

Após o fim da Segunda Grande Guerra assistimos, assim, a diversas transformações no sistema de acesso ao direito e à justiça. A primeira grande mudança ocorreu na evolução das soluções caritativas para esquemas financiados pelo Estado. Este sentido começou a reverter nos anos oitenta e noventa, quando os governos perderam a fé nos programas do *Welfare State* e começaram a cortar nos orçamentos do acesso ao direito (Regan *et al.*, 1999).

Não há a mínima dúvida acerca da escala e importância da reforma do acesso ao direito e à justiça nas sociedades desenvolvidas no pós-guerra. A inadequada caridade das profissões legais foi substituída por um regime nacional, de espectro largo, financiado publicamente ou através de esquemas mistos. Enquanto os esquemas caritativos ajudavam só os cidadãos mais pobres para um pequeno número de casos matrimoniais e criminais, os novos esquemas de financiamento público e/ou mistos oferecem um largo leque de serviços para os mais variados problemas legais dos cidadãos mais vulneráveis socialmente e, em algumas sociedades, também para os “não-pobres”. Estes regimes de acesso ao direito e à justiça recorrem, com frequência, aos serviços de advogados assalariados, em paralelo aos serviços jurídicos dos profissionais liberais (Cappelletti *et al.*, 1978).

Entre os anos cinquenta e oitenta do séc. XX, foram efectuadas reformas similares do regime jurídico e dos meios de acesso ao direito e à justiça no Reino Unido, Holanda, EUA, Canadá, Suécia e Austrália, enquanto em outras sociedades, incluindo França, introduziram-se, apesar de tudo, reformas mais limitadas. Reinava o optimismo, que foi reforçado pelo grande estudo de Cappelletti *et al.* (1978), em que se identificam as três referidas vagas globais da reforma do acesso ao direito e à justiça, envolvendo, não só o apoio judiciário, mas também uma completa panóplia de instituições e dispositivos pessoais e processuais usados nos processos e, também, para prevenir litígios nas sociedades modernas. Mais do que justiça igual para os pobres, a expansão do acesso ao direito e à justiça tem mais a ver com a política do *Welfare State* do que com o desenvolvimento da profissão liberal de advogado.

O declínio dos regimes do acesso ao direito e à justiça, nos anos oitenta e noventa, está bem documentado na literatura sociológica, jurídica e sócio-jurídica (Goriely e Paterson, 1996). 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 e as contribuições dos “clientes” para o pagamento parcial (ou total) do custo dos seus casos é introduzido ou desenvolvido. 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. A elegibilidade do acesso ao direito e à justiça dos anos noventa retoma os esquemas caritativos anteriores à segunda Grande Guerra Mundial.

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, 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, designadamente na Europa, como analisamos no segundo capítulo deste estudo.

5. Conclusões

No final dos anos setenta, Mauro Cappelletti e Brian Garth (1978) coordenaram um grande projecto de investigação sobre o acesso ao direito e à justiça. Nesse projecto, propuseram dois caminhos analíticos. O primeiro, identificava o acesso ao direito e à

justiça com a igualdade no acesso ao sistema judicial e/ou à representação por um advogado num litígio. O segundo, mais amplo, encarava o acesso ao direito como garantia de efectividade dos direitos individuais e colectivos. No presente relatório é a visão mais abrangente que privilegiamos, pois entendemos que os direitos só são efectivos se os cidadãos tiverem consciência deles e, no caso de se considerarem lesados, poderem vencer os obstáculos de acesso ao direito e recorrer a uma instância ou entidade com legitimidade reconhecida para dirimir esse litígio com o lesante.

O nosso estudo parte da hipótese geral que o acesso ao direito depende do funcionamento da sociedade e do Estado. Assim, garantir o acesso ao direito é assegurar que os cidadãos, em especial os socialmente mais vulneráveis, conhecem os seus direitos, não se resignam face à sua lesão e têm condições para vencer os custos de oportunidade e as barreiras económicas, sociais e culturais para aceder à entidade que consideram mais adequada para a resolução do litígio – seja uma terceira parte da comunidade, uma instância formal não judicial ou os tribunais judiciais.

De modo a eliminar, ou pelo menos a atenuar os entraves do acesso à justiça, vários países, após a Segunda Guerra Mundial, procederam a reformas legais e de transformação das profissões jurídicas com o objectivo de facilitarem o acesso à justiça. Nos EUA desenvolveu-se um movimento de reformas legais e de programas de apoio aos cidadãos que passou por três fases, a primeira das quais teve início em 1965 e consistiu num movimento caracterizado pela defesa e promoção de apoio judiciário aos cidadãos de menores rendimentos, designadamente através dos *Neighborhood Offices*. A segunda fase estendeu este movimento, a partir de 1970, à promoção de representação dos interesses difusos, com o desenvolvimento das *public interest law firms*, subsidiadas pelo Estado, comunidades e fundações. A terceira vaga, iniciada nos anos setenta, colocou a ênfase na mudança das instituições de resolução de litígios, com a criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os designados ADR – *Alternative Dispute Resolution* (Resolução Alternativa de Litígios – RAL).

O desenvolvimento de acções intentadas por particulares, para protecção de interesses comuns a muitas pessoas, é um dos mais significativos fenómenos do direito contemporâneo pois a complexidade das modernas sociedades cria situações nas quais uma só acção pode prejudicar grande quantidade de pessoas, o que torna inadequado o

tradicional sistema de justiça. Desde os anos oitenta está em curso a tarefa para encontrar meios mais completos e eficazes para assegurar a participação dos cidadãos na salvaguarda dos interesses de ordem colectiva.

Um novo sistema integrado de resolução de litígios deve ter 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.

No imediato pós-guerra vigorou, na maioria dos países, um sistema de assistência judiciária gratuita organizada pelas ordens dos advogados. Os inúmeros inconvenientes deste sistema rapidamente foram denunciados. A qualidade dos serviços jurídicos era baixíssima, uma vez que, ausente a motivação económica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência e por vezes ainda não plenamente profissionalizados, sem qualquer dedicação à causa. Os critérios de elegibilidade eram estritos e a assistência limitava-se 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. Em geral, e de forma comum a todos os países, este movimento de *legal aid* transformou a advocacia.

Em contraponto aos sistemas caritativos, e a partir da advocacia social e política, desenvolveram-se dois modelos alternativos: o da advocacia convencionada e o da advocacia pública. O sistema de advocacia convencionada, conhecido por *judicare*, foi criado em Inglaterra no final dos anos quarenta. De acordo com tal sistema, o cidadão elegível, atendendo aos seus limites de rendimento, deveria escolher um advogado de entre os que se inscreveram numa lista para prestação desses serviços. A remuneração do advogado era assegurada pelo Estado segundo os preços correntes no mercado.

Os dois sistemas, o de *judicare*, em Inglaterra, França e Alemanha, e o sistema em vigor nos EUA, o *salaried staff attorneys*, no qual se recorre a juristas assalariados sob a égide dos poderes públicos, apresentam vantagens que podem ser combinadas num sistema misto, de que é exemplo a Suécia e parte do Canadá, desde 1970. Na Grã-Bretanha instituiu-se também tal combinação, através da criação de *neighbourhood law centres*,

complementando o sistema de *judicare*. Também nos EUA foram realizadas experiências financiadas por fundos públicos, com o sistema de *judicare*, apelando a juristas independentes.

As reformas e o desenvolvimento dos sistemas de acesso ao direito e à justiça, assim como a produção legislativa em favor dos mais carenciados, estão em estreita relação com a consolidação dos Estados-Providência, a partir do fim da segunda grande guerra (1945), nos quais surgiram múltiplos novos direitos – os direitos sociais em favor dos cidadãos e dos grupos mais desfavorecidos. Conseqüentemente, nos Estados-Providência esteve presente a preocupação de tornar tais direitos efectivos, assegurar o seu respeito e o do princípio constitucional da igualdade dos cidadãos de forma a garantir o acesso aos tribunais e a outros organismos de regulação de litígios.

No entanto, nos anos oitenta e noventa assistiu-se ao declínio dos sistemas de acesso ao direito, com as restrições orçamentais e as alterações de concepção política no sentido de limitar o âmbito do apoio judiciário, reservando-o às matérias criminais. A elegibilidade do acesso ao direito e à justiça retoma os esquemas caritativos anteriores à segunda grande guerra mundial.

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, 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, designadamente na Europa, como analisamos no segundo capítulo deste trabalho.

Capítulo II

As transformações recentes no acesso ao direito e à justiça: os papéis da União Europeia, do Conselho da Europa e a análise comparada de seis experiências

1. Introdução

O presente capítulo irá abordar o estudo do acesso ao direito, em termos internacionais, dando conta das actuais tendências e alternativas que se colocam, quer nas instâncias supranacionais quer nos vários países seleccionados para um estudo comparado de modelos. Assim, em primeiro lugar, após uma breve referência ao acesso ao direito, fazemos uma síntese das opções políticas protagonizadas pela União Europeia, no âmbito das políticas de reforma da justiça recomendadas aos estados-membros, bem como nas tentativas de harmonização de modelos, por forma a permitir a resolução de casos transfronteiriços. Neste sentido, e embora o acesso ao direito e à justiça, não tenha sido, até ao momento, uma prioridade absoluta dentro do sector da justiça, tem-se registado um acréscimo de preocupações em relação ao tema, de forma indirecta, quando se relaciona, por um lado, com as questões de morosidade e eficiência da justiça e, por outro, na resolução dos conflitos decorrentes da abertura de fronteiras, em especial nas questões relacionadas com a família e menores e com os direitos dos consumidores (nas áreas cível e comercial).

Num segundo ponto, abordaremos a evolução das posições do Conselho da Europa. Este órgão supraestatal, com o processo de democratização em curso nos países do Leste europeu, também agendou esta preocupação emergente com o objectivo de permitir um aprofundamento dos mecanismos democráticos e aumentar os direitos de cidadania. Após uma primeira fase onde o ênfase se encontrava na independência dos sistemas judiciais e dos seus protagonistas e da preocupação sobre a morosidade e eficiência da justiça, verifica-se a emergência das questões relacionadas com os direitos de cidadania e, por conseguinte, do acesso ao direito e à justiça.

Posteriormente, analisaremos com maior detalhe o sistema de acesso ao direito e à justiça francês, na sua evolução e características actuais, devido ao facto de o considerarmos um bom exemplo da complementaridade e diversidade dos meios ao dispor dos cidadãos. Para além das semelhanças em termos de modelo de organização judiciária, bem como dos profissionais que aí desempenham funções, parece-nos pertinente a escolha deste modelo por constituir, na nossa opinião, o modelo de acesso mais complexo e evoluído dentro dos existentes em países como sistemas judiciais semelhantes ao português. A análise é igualmente contextualizada pelas outras reformas da justiça que correm, ou correram, em paralelo com a reforma do acesso ao direito e à justiça, de modo a conferir uma visão mais abrangente do modelo em questão.

A selecção dos estudos comparados levou-nos ainda a privilegiar um conjunto de países que atravessaram processos de reforma em meados e finais dos anos 90. Esta análise é, naturalmente, mais sintética, procurando apenas descrever os principais traços que cada modelo apresenta de mais inovador. Os regimes seleccionados são os da Alemanha, da Holanda, da Espanha, da Inglaterra e do País de Gales e da província do Quebeque no Canadá. Nesta selecção encontramos distintos modelos judiciais: o anglo-saxónico (Inglaterra e País de Gales), continental do norte da Europa (Alemanha e Holanda), o continental do sul da Europa (Espanha) e um misto de continental do sul da Europa e anglo-saxónico (Quebeque).

2. O acesso ao direito e à justiça enquanto direito humano

A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Organização das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948 consagra, no seu artigo 8.º, que “toda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição e pela lei”.

Dois anos depois, os membros do Conselho da Europa acordam a Convenção para a protecção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (Convenção de Roma de 4 de Novembro de 1950), que tem sido modificada ou acrescentada por sucessivos protocolos e constitui hoje a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O artigo 6.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cuja epígrafe é “Direito a um processo equitativo”, estabelece, no § 3 alínea c) que qualquer cidadão acusado de um crime tem o direito de se defender a si próprio e “a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem”. Para além desta específica referência à matéria criminal, esta norma tem sido interpretada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de forma a implicar um direito à assistência judiciária também em processos cíveis, quando assim o exijam os interesses da justiça (Airey contra Irlanda A32-1979), o que teve certo impacto nos sistemas de assistência judiciária, principalmente, dos Estados europeus.

3. A União Europeia e as recentes políticas de reforma e de harmonização do acesso ao direito e à justiça

A União Europeia (UE) é muito mais do que uma entidade económica, é “a casa de mais de 375 milhões de pessoas que não são apenas consumidores num vasto mercado único – são também cidadãos da União Europeia” (Comissão Europeia, 1998). A União Europeia é actualmente a instância mais avançada da integração regional. Construída durante mais de três décadas por uma mistura de diplomacia e de democracia interestadual, de política intergovernamental e de institucionalismo supra nacional (Santos, 1995).

As preocupações da União Europeia, na área da justiça, têm-se centrado quase exclusivamente no reforço da cooperação judiciária na área penal, em particular em matérias relacionadas com a criminalidade transfronteiriça, o tráfico de droga, as redes de imigração ilegal, o racismo e a xenofobia, o tráfico de seres humanos e a pornografia infantil (Comissão Europeia, 1998). A partir da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão – 1 de Maio de 1999 – a Comissão Europeia começou a preparar intervenções igualmente no âmbito da justiça cível e comercial. As propostas legislativas incidiram, essencialmente, nos seguintes assuntos: competência, reconhecimento e execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação de poder paternal em relação a filhos comuns; citação e notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial; e criação de um sistema – Eurodac – de comparação de impressões digitais dos requerentes de asilo e de outros nacionais de países terceiros (Comissão Europeia, 1999).

O Conselho Europeu de Tampere (15 e 16 de Outubro de 1999) definiu um *scoreboard* muito importante, para executar nos anos seguintes. Entre as medidas preconizadas, inclui-se a criação de um espaço de justiça europeu. Este espaço tem como objectivos principais o estabelecer de um melhor acesso à justiça para os cidadãos da UE, a execução de um sistema de reconhecimento mútuo das decisões judiciais e o avanço para uma maior convergência e cooperação em matéria de direito civil. Nessa cimeira, os governos chegaram ainda a acordo quanto à introdução de padrões mínimos para o apoio jurídico, de forma a que os arguidos tenham direito a um julgamento justo em toda a UE. Assim, desde o ano 2000 que a Convenção de Bruxelas de 1968 se transformou num instrumento de acção comunitária referente às matérias atrás referidas, juntando-se-lhe ainda três regulamentos sobre a falência (Comissão Europeia, 2000).

3.1. A Comissão Europeia e o acesso ao direito e à justiça

Abordaremos agora a posição, ou posições, existente(s) no seio da Comissão Europeia, designadamente através do Comissário da Justiça e dos Assuntos Internos. Para o efeito, recorreremos a documentos publicados oficialmente para apurar se o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem sido uma prioridade e em que moldes se vem processando.

Em Junho de 2002 a Comissão das Comunidades Europeias emitiu um Comunicado no qual deu conta de Planos de Acção de âmbito administrativo e judicial²³ e da monitorização desencadeada pelos países em processo de negociação de acesso à Comunidade Europeia. Entre outros temas, é analisada a reforma do sistema judicial em alguns dos países candidatos à entrada na União Europeia, designadamente na Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia. Os planos de acção incluem medidas como a implementação de uma reforma estratégica do sistema judicial, a adopção de legislação básica, a introdução de medidas para garantir o adequado financiamento do sistema judicial, a simplificação dos procedimentos judiciais, o desenvolvimento de serviços de mediação, a criação de facilidades de formação, designadamente de juízes, em direito comunitário, o lançamento de informação judicial na internet e o reforço dos sistemas de apoio judicial através de campanhas públicas. Para

²³ Commission of the European Communities (05/06/2002: 7).

estas áreas está prevista uma assistência suplementar para a Bulgária, a Polónia, a Hungria e a Eslováquia, centrada no desenvolvimento da reforma judicial estratégica e da independência do poder judicial, através do apoio aos tribunais judiciais e à formação dispensada aos juizes, designadamente em legislação comunitária e deontologia profissional.

Manuel Cavaleiro Brandão pronunciou-se, em Julho de 2002, no Boletim da Ordem dos Advogados, sobre a assistência judiciária a nível europeu. O advogado entende que a progressiva integração do espaço europeu conduz ao “adensamento de relações pessoais, económicas, comerciais e empresariais” e, conseqüentemente, “ao disparo em flecha dos litígios jurídicos transfronteiras”, conflitos esses que não envolvem tão-só grandes empresas, mas, com maior frequência, também pequenas empresas e cidadãos (Brandão, 2002: 76). Como refere o autor, a pessoa individual ou colectiva que se considere titular de direitos que terão de ser resolvidos num Estado da União Europeia distinto do seu, tem de vencer três fases de dificuldades: “no aconselhamento pré-contencioso (...), no patrocínio de um advogado no julgamento e isenção de custas judiciais (...), na assistência para a declaração de executoriedade da sentença estrangeira ou directamente na execução da mesma” (2002: 76). Tais dificuldades serão, ainda, agravadas se estiver em causa uma pessoa de escassos recursos económicos e necessitada de recorrer a um sistema público de assistência judiciária. Ora, a publicação do “Livro Verde sobre a assistência judiciária em matéria civil”, em 2000, e a adopção de uma proposta de Directiva, em Janeiro de 2002, com o fim de estabelecer um sistema europeu de assistência judiciária gratuita nos processos cíveis transfronteiriços reflectem a atenção que a Comissão Europeia dispensa a este problema.

Nos termos da referida proposta da Comissão, e tal como Cavaleiro Brandão refere, “qualquer pessoa implicada num processo cível, como autor ou como réu, como demandante ou demandado, e que não disponha de rendimentos suficientes, poderá beneficiar do apoio de um advogado e ser por ele representado gratuitamente em Tribunal. A assistência abrange ainda a fase pré-contenciosa e os procedimentos extrajudiciais. O Estado do foro concede a assistência, nela se incluindo os custos decorrentes do carácter transfronteiriço do litígio, tais como as despesas de interpretação, tradução e viagens” (2002: 77). Os honorários do advogado local, mesmo na fase pré-contenciosa, deverão ser

suportados pelo Estado de residência do demandante. O sistema deverá ser gerido “a partir de um rede de entidades, escolhidas por cada Estado-Membro e habilitadas a receber os pedidos de assistência” (Brandão, 2002: 77).

O fim prosseguido pela Comissão, com a publicação desta proposta, é garantir que ao demandante transfronteiras será dispensado um tratamento idêntico ao dos residentes no Estado-Membro do foro e assegurar que as dificuldades inerentes ao conflito transfronteiras não se traduzam num obstáculo à concessão de assistência judiciária.

3.2. O Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária civil (2000): os tratados de Maastricht e Amesterdão em acção

A noção de assistência judiciária pode variar de país para país²⁴. De acordo com o Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária civil, elaborado no desenvolvimento dos tratados de Maastricht e Amesterdão, esta pode assumir um dos seguintes sentidos: prestação de conselhos jurídicos gratuitos ou a baixo custo, ou representação em tribunal por um advogado; isenção parcial ou total de outras despesas, designadamente de custas judiciais, que deveriam normalmente ser exigidas; ajuda financeira directa para compensar quaisquer despesas relacionadas com o litígio, como honorários de advogados, custas judiciais, bem como a necessidade para a parte vencida de suportar as despesas da parte vencedora, entre outras.

Uma análise comparada dos dispositivos nacionais relativos à assistência judiciária revela que tais mecanismos divergem de Estado para Estado. Refere o Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária em matéria civil nos processos transfronteiriços que “há três diferenças fundamentais na filosofia, organização e gestão dos sistemas de assistência judiciária nos Estados-Membros. No que diz respeito à filosofia dos sistemas, o objectivo nalguns Estados parece ser o de proporcionar a toda a gente serviços jurídicos e acesso à justiça, ao passo que noutros Estados o sistema da assistência judiciária pode ser visto como um complemento da legislação social, disponível apenas

²⁴ Uma análise comparada dos dispositivos nacionais referentes à assistência judiciária revela que tais mecanismos apresentam diferenças, o que é susceptível de implicar dificuldades para um litigante envolvido em processos transfronteiras. Foram já desenvolvidas algumas iniciativas pela Comissão Europeia, com a colaboração do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia, designadamente, em 1996, o “Guia

para os mais pobres. As referidas diferenças também têm repercussões práticas. Nalguns países existe um sistema bem implantado segundo o qual o Estado ou um organismo estatal efectua directamente um reembolso aos advogados envolvidos segundo o valor real das prestações, ao passo que noutros o sistema consiste em os advogados oferecerem (quer voluntária quer obrigatoriamente) serviços gratuitos ou serviços que não são remunerados pelo seu valor real”.

O Livro Verde começa por afirmar que “as razões que explicam as diferenças entre sistemas nacionais, que se encontram na raiz do problema, são principalmente históricas e de pouco interesse neste contexto. As razões de resistência à mudança são principalmente políticas e financeiras, embora sejam raramente apresentadas de forma explícita”. As reticências colocadas pelos Estados-Membros devem-se, segundo o relatório, a vários factores: quaisquer alterações dos actuais sistemas poderiam aumentar os custos para os governos responsáveis e, em última análise, para o contribuinte; quaisquer melhoramentos no acesso à assistência judiciária poderia aumentar o número de processos judiciais (discute-se se a despesa relativa à assistência judiciária é suscitada pela procura ou pela oferta); poderiam surgir questões relativas à qualidade dos serviços de assistência judiciária e um melhoramento pode, por conseguinte, desencadear pedidos de melhoramentos adicionais; receia-se que qualquer política integrada implique, pelo menos, um certo grau de harmonização.

O debate actualmente em curso em vários países envolve diferentes soluções. Estas podem basear-se na introdução ou na extensão de honorários condicionados, em seguros quer dos clientes quer dos advogados ou, por exemplo, deixar que seja o mercado a encontrar os mecanismos tendentes à redução dos honorários dos advogados. Contudo, qualquer que seja a opção de cada país, é necessário reflectir sobre uma política comunitária que atenda aos direitos dos cidadãos envolvidos em processos transfronteiriços, bem como às diferenças existentes entre os sistemas nacionais no que respeita às questões financeiras e aos assuntos em discussão.

O Livro Verde analisa também a situação actual nos Estados-Membros sobre a reciprocidade das medidas de assistência judiciária, sobre a elegibilidade em razão da

de consulta jurídica e assistência judiciária no Espaço Económico Europeu” e, em 1998, um seminário realizado em Angers.

pessoa, subjectiva e substantiva, e relativamente às condições de elegibilidade financeira. Os mecanismos para usufruir de assistência judiciária no estrangeiro podem constituir um obstáculo no acesso à justiça para um litigante em processos transfronteiras.

A questão da reforma dos sistemas nacionais de assistência judiciária e os modos alternativos para garantir o acesso à justiça em processos transfronteiras é igualmente incluída no Livro Verde. Este conclui que “um sistema eficiente de assistência judiciária é caro e, por conseguinte, estes Estados têm tentado meios alternativos para garantir uma justiça a preços abordáveis”. As alternativas referidas, algumas das quais em fase de implementação, são as seguintes: honorários condicionados, isto é, os advogados aceitam prescindir dos honorários no caso do cliente perder o caso, mas exigem uma percentagem da indemnização concedida na hipótese do cliente ganhar; seguro de protecção jurídica, como forma de garantir uma justiça acessível, existente, designadamente na Alemanha e na Suécia. Parece haver reduzido entusiasmo por parte dos Estados-Membros em introduzir um mecanismo geral e obrigatório de seguro de protecção jurídica, alegando, entre outras razões, que os cidadãos realmente necessitados teriam poucas possibilidades para subscrever tal seguro.

Em 2001, a Comissão Europeia emitiu um comunicado sobre o “Alargamento do acesso do consumidor aos sistemas alternativos de resolução de litígios”, de modo a incentivar o acesso dos consumidores a “mecanismos de resolução de litígios simples, rápidos, eficazes e pouco onerosos”. O debate que teve lugar demonstrou que a utilização de métodos alternativos extrajudiciais de resolução de litígios é fundamental para a melhoria do acesso à justiça dos consumidores individuais²⁵.

3.3. O Livro Verde da Comissão Europeia sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial (2002)

O Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios (ADR) em matéria civil e comercial, de Abril de 2002, constata que ocorreu um aumento do interesse da União Europeia pelos ADR, em parte porque “foi tomada consciência da renovação registada na prática pelos ADR, a favor dos cidadãos, cujo acesso à justiça sai melhorado”.

²⁵ Sobre este debate e as várias experiências existentes em Portugal e noutros países europeus ver, entre outros, Pedroso e Cruz (2000), Pedroso (2001) e Pedroso, Trincão e Dias (2001).

Refere este Livro Verde que “é de ordem prática e conjuntural” (Comissão Europeia: 2002, 7) uma das razões do desenvolvimento dos ADR, pois estes mecanismos dão uma resposta às dificuldades de acesso à justiça com as quais se confrontam vários países e que estão relacionadas com o aumento do volume de litígios existentes nos tribunais, com a morosidade dos processos judiciais²⁶ e com o aumento do custo destes processos. Igualmente a complexidade e tecnicidade dos instrumentos legislativos contribuem para dificultar o acesso à justiça, que é um direito fundamental consagrado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 6.º, § 3). Ora, os Estados-Membros respondem a esta exigência implementando procedimentos judiciários céleres e pouco dispendiosos e modernizando o sistema judiciário através da simplificação dos actos de recurso ao tribunal ou até através da possibilidade de intentar uma acção judicial por via electrónica²⁷.

A União Europeia está a desenvolver esforços para facilitar o acesso à justiça, através da criação de um sistema de informação de fácil acesso, assegurado por uma rede de autoridades nacionais competentes. Tais esforços inserem-se nos mecanismos já desenvolvidos, com o objectivo de criar um espaço europeu de justiça baseado no princípio do reconhecimento mútuo.

Os ADR “inserem-se plenamente no contexto das políticas sobre o melhoramento do acesso à justiça. (...) desempenham, de facto, um papel complementar em relação aos procedimentos jurisdicionais, na medida em que os métodos aplicados nos ADR são muitas vezes mais adaptados à natureza dos litígios. Os ADR podem, assim, permitir às partes encetar um diálogo que, sem isso, teria sido impossível, e avaliarem elas próprias a oportunidade de recorrerem aos tribunais” (Comissão Europeia, 2002: 9).

De acordo com o Livro Verde sobre ADR em matéria civil e comercial, de 2002, alguns Estados-Membros concedem o benefício da assistência judiciária para cobrir os custos associados a tais meios de resolução de conflitos, bem como os custos de representação jurídica²⁸. O recurso aos ADR é susceptível de afectar o direito de acesso à

²⁶ Mais ainda do que os litígios nacionais, os litígios transfronteiras são morosos e dispendiosos.

²⁷ Nos pedidos de reduzida importância existe a possibilidade, em países como a Alemanha, Finlândia, Dinamarca e Inglaterra, de intentar uma acção judicial por via electrónica. Em Portugal, a cobrança de dívidas através do processo de injunção já pode ser efectuada em formato electrónico e encontra-se previsto para entrada em vigor, no ano 2003, a possibilidade de as petições poderem ser remetidas por via electrónica.

²⁸ A assistência judiciária, designadamente em França, pode ser concedida para financiar as diligências do advogado que conduz as conversações com vista à resolução do litígio.

justiça, na medida em que este expediente não impeça que os prazos de prescrição para recorrer aos tribunais continuem a correr (Comissão Europeia: 2002: 28).

4. O Conselho da Europa e o acesso ao direito e à justiça: as resoluções e as recomendações

O Conselho da Europa tem registado uma actividade bastante profícua que tem, sobretudo, sido pautada por uma preocupação em envolver os diferentes actores judiciais existentes no terreno, de modo a obter, por essa via, uma maior legitimidade na assunção de determinadas posições e uma maior capacidade de «imposição» das cartas ou convenções sufragadas pelos seus actuais 44 países membros. No entanto, o tema do acesso ao direito e à justiça ainda não constitui uma prioridade na sua agenda política, pelo menos de forma directa. As prioridades têm estado centradas mais em duas vertentes, relacionadas com duas das grandes problemáticas com que a justiça se depara em termos europeus: a independência dos magistrados e do sistema judicial nos países que atravessaram recentemente períodos de transição política, principalmente os países da Europa de Leste; e a qualidade e eficiência da justiça, no sentido de combater a morosidade e de garantir um acesso efectivo dos cidadãos, visto que a alocação de mais meios para esta área encontra limites e resistências por parte dos Estados. Assim, vemos que o acesso ao direito e à justiça, na perspectiva do Conselho da Europa, integra-se dentro de uma estratégia mais vasta de reformulação dos sistemas judiciais.

O Comité de Ministros do Conselho da Europa adoptou algumas Resoluções e Recomendações sobre o acesso ao direito e à justiça. A primeira foi a Resolução (76) 5, relativa ao apoio judiciário em matéria civil, comercial e administrativa, adoptada pelo Comité de Ministros em Fevereiro de 1976, de acordo com a qual “para eliminar os obstáculos de natureza económica que entram o acesso à justiça e permitir às pessoas economicamente carenciadas uma melhor defesa dos seus direitos nos Estados-Membros, é conveniente assegurar a igualdade de tratamento em matéria de apoio judiciário entre os nacionais dos Estados-membros do Conselho da Europa e os estrangeiros para os quais uma tal assimilação parece mais justificada”.

Seguiu-se a Resolução (78) 8 sobre o apoio judiciário e a consulta jurídica, adoptada pelo Comité de Ministros em Março de 1978, que determinava que “a concessão

de apoio judiciário não deveria ser mais considerada como um acto de caridade para com indigentes mas como uma obrigação da comunidade no seu conjunto”. Esta resolução referia assim que “facilitar o acesso à consulta jurídica, para além do apoio judiciário, às pessoas economicamente carenciadas, poderá contribuir também para a eliminação dos obstáculos ao acesso à justiça”. O anexo desta resolução estabelece, com minúcia, recomendações a adoptar, quer no âmbito do apoio judiciário, quer da consulta jurídica.

Em Maio de 1981 viria a ser adoptada pelo Comité de Ministros a Recomendação N.º R (81) 7 sobre os meios de facilitar o acesso à justiça, tendo em conta que “o direito de aceder à justiça e de ser julgado equitativamente, garantido pelo artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, constitui uma característica essencial de qualquer regime democrático”. Assim, recomendou aos Estados que adoptassem ou reforçassem todas as medidas que considerassem necessárias para assegurar a aplicação progressiva dos princípios que constavam do anexo da Recomendação, a saber: a informação ao público, a simplificação processual, a celeridade processual, as custas processuais e processos especiais, a utilizar em litígios referentes a dívidas de reduzido valor.

De referir ainda a Recomendação N.º R (93) 1 sobre o acesso efectivo ao direito e à justiça das pessoas em situação de grande pobreza, que foi adoptada pelo Comité de Ministros em Janeiro de 1993. Recomendava, então, o Comité de Ministros, aos Governos dos Estados-Membros, que facilitassem, às pessoas em situação de grande pobreza, o acesso efectivo ao direito (“o direito ao direito”), o acesso efectivo aos modelos para-judiciários de resolução de conflitos, o acesso efectivo aos tribunais e que consultassem, sempre que possível, no âmbito da sua política geral de luta contra a grande pobreza, as organizações não governamentais interessadas e as associações de auxílio às pessoas em situação de grande pobreza.

No contexto da prioridade de reforço do poder judicial foi, por exemplo, aprovada a Recomendação n.º R (94) 12 do Comité de Ministros do Conselho de Europa, sobre a independência, eficácia e o papel dos juizes, procurando reforçar a importância dos princípios defendidos, que devem ser adoptados por todos os países signatários. Estes princípios fundamentais, embora essenciais para um desempenho imparcial e independente da função judicial, deixam, igualmente, algum espaço de manobra sobre a forma de os efectivar ou aplicar. No seguimento desta resolução, e após a reunião multilateral de Julho

de 1998, em Estrasburgo, o Conselho de Europa aprovou, com a participação de associações internacionais e de outras personalidades judiciais de vários países europeus, a Carta Europeia Sobre o Estatuto dos Juízes. Esta Carta, para além de estabelecer novamente os princípios gerais que visam garantir a independência, a imparcialidade e a competência dos juízes, propõe as medidas necessárias para a selecção, recrutamento e formação dos juízes, bem como as disposições relativas à nomeação e inamovibilidade, à progressão na carreira, à responsabilidade, à remuneração e protecção social e à cessação de funções²⁹. Se compararmos os princípios inseridos nesta carta com o Estatuto dos Juízes em vigor em países como Portugal, Itália ou Espanha verificamos, quase de imediato, uma grande semelhança. De facto, esta Carta tem como um dos seus objectivos principais o apoio ao desenvolvimento e afirmação dos sistemas judiciais em países europeus onde o processo de transição democrática é relativamente recente, casos da Polónia, Hungria ou Eslováquia. Também não é por acaso que algumas das reuniões internacionais, organizadas pelo Conselho da Europa, referentes à justiça se realizem nalguns países do Leste, como, por exemplo, os Seminários sobre “A Independência dos Juízes”, que teve lugar na Ucrânia em Novembro de 1996, e sobre as “Garantias de Independência do Poder Judicial num Estado de Direito”, que ocorreu em Junho de 1997, em Varsóvia³⁰. Em 1999, na reunião de Chisinau (Moldávia), a resolução n.º 2 voltou a ser dedicada à independência dos sistemas judiciais e dos seus profissionais.

Na 23.ª Conferência de Ministros da Justiça Europeus (Conselho da Europa, 2000), que decorreu em Londres, os ministros participantes debateram assuntos relacionados com a qualidade da justiça e a relação custo-eficácia. No âmbito deste debate, e segundo o relatório produzido, foi possível atingir um acordo relativamente à necessidade de incluir a melhoria do acesso ao direito e à justiça como um factor fundamental para a existência de um sistema de resolução de conflitos, judicial ou não judicial, com qualidade e efectiva abrangência. Entre as medidas preconizadas no relatório final, destacaram os seguintes

²⁹ Esta Carta segue de perto a tradição europeia continental no que se refere ao papel dos magistrados (recrutamento, formação, exercício de funções, carreira, etc), ao contrário da carta equivalente da ONU que se aplica tanto ao modelo continental europeu como ao modelo anglo-saxónico (EUA, Grã-Bretanha, etc.).

³⁰ De Varsóvia saiu uma recomendação do Conselho de Europa sobre as regras indispensáveis para a concretização de uma justiça independente nas sociedades democráticas, reforçando o apoio à consolidação dos novos regimes democráticos. Ora, desde 1997 sucedem-se as resoluções do Conselho da Europa que aprovam os orçamentos da Comissão da Europa para a Democracia e o Direito.

pontos cruciais para a introdução de um sistema moderno de aconselhamento e apoio jurídico:

- a) o apoio, aconselhamento e assistência jurídico-legal como uma condição para a protecção e promoção dos Direitos Humanos;
- b) a necessidade de informação aos cidadãos dos seus direitos e fazê-los valer na prática;
- c) a necessidade de distinguir entre apoio jurídico e assistência fora dos processos judiciais, por um lado, e a representação legal nos processos, por outro;
- d) a possibilidade do aconselhamento e apoio jurídico ser prestado, não apenas por advogados, mas também por outros profissionais, desde que seja assegurada a qualidade do serviço;
- e) a fixação de uma rede de *sites* para prestar informação e conselhos jurídicos;
- f) a relevância do sistema “não se ganha, não se paga” (em certos casos) para facilitar o acesso à justiça;
- g) o incentivo do uso de meios alternativos de resolução de conflitos;
- h) a concessão de apoio jurídico independentemente da nacionalidade dos litigantes;
- i) a possibilidade de criar um sistema baseado em custas fixas, para reduzir os custos globais;
- j) a implementação de um seguro privado para cobrir os custos do apoio jurídico, aconselhamento e assistência;
- k) a fixação de um sistema de apoio jurídico na Europa que tenha em conta a situação económica dos litigantes e as suas probabilidades de êxito;
- l) a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio financeiro no triângulo Estado/clientes/advogados, procurando assegurar a qualidade e a credibilidade do apoio e assistência jurídica, vendo os custos do sistema como um todo;
- m) a necessidade de tornar a justiça mais próxima dos cidadãos e, neste sentido, a possibilidade de estabelecer *law clinics*, por estudantes de direito, para prestação de conselhos jurídicos e assistência numa fase inicial;
- n) o alargamento do apoio jurídico a litigantes, incluindo a possibilidade de recurso para o Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

Em sequência, e tendo em consideração os vários sistemas existentes a nível europeu, foram destacados os seguintes mecanismos na prestação de apoio e assistência jurídica:

- 1) a realização de testes de mérito e de avaliação das probabilidades de êxito junto dos serviços estatais e livre escolha do advogado;
- 2) a emissão de uma licença autorizando os profissionais a prestar apoio jurídico;
- 3) a nomeação, pela respectiva *Bar Association*, do advogado encarregue de prestar apoio jurídico, abrangendo esta obrigação a qualquer advogado que esteja na lista;
- 4) a implementação de órgãos não governamentais (parcerias entre entidades públicas e privadas) subsidiados, total ou parcialmente, com fundos públicos.

O Conselho da Europa, embora dê prioridade à construção do Estado de Direito, principalmente, nos países do Leste europeu, tem atribuído, de forma directa ou indirecta, alguma importância ao acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

5. O acesso ao direito e à justiça em França

A evolução da organização judicial francesa permite constatar que uma das suas principais características diz respeito ao número e diversidade de tribunais especializados existentes. Alguns destes (Justice de Paix, Tribunais de Comércio ou Conseil de Prud'Hommes) vem já desde 1806, ainda que com ligeiras alterações ao longo dos tempos. O princípio de orientação baseia-se na premissa de que a elaboração de nova legislação deve reflectir a evolução social e económica, o que originará um novo tipo de litigação. Em vez de adaptar a nova litigação ao sistema judicial, deve-se procurar adaptar os profissionais judiciais, de modo a tornarem-se especialistas nestas áreas, contribuindo para a simplificação dos procedimentos. Esta adaptação é um dos objectivos que as novas leis francesas procuram, em regra, gerar³¹.

Um outro objectivo, que tem norteado as sucessivas reformas judiciais francesas, consiste na expansão da jurisdição de tribunais cujos procedimentos eram simples, rápidos

³¹ As informações contidas neste ponto, referente ao modelo francês, foram retiradas, na sua maioria, de documentos inseridos no site oficial do Ministério da Justiça francês, como podemos constatar na bibliografia deste relatório. Outras fontes utilizadas serão referidas no texto.

e pouco dispendiosos. Um exemplo que ilustra esta forma de actuação é a criação dos tribunais de instância. Outra solução adoptada passou por incumbir aos presidentes dos tribunais, em particular do tribunal de grande instância e do tribunal de comércio, determinados tipos de litigação que usassem métodos simplificados.

Dois aspectos devem ser realçados neste contexto: 1) Os tribunais especializados devem ser céleres, rápidos e com custos mais baixos do que as restantes jurisdições, procurando adaptar os procedimentos à realidade circundante; 2) A diversidade de jurisdições, embora reflectindo a diversidade da litigação existente, apresenta um grande inconveniente: quantos mais tribunais especializados houver mais numerosos são os conflitos de jurisdição.

5.1. A Lei de Acesso ao Direito e à Justiça de 1972: a mudança

A Lei de 3 de Janeiro de 1972, relativa ao apoio judiciário, veio substituir a anterior Lei de 22 de Janeiro de 1851. Esta tinha ficado desactualizada em muitos aspectos, especialmente porque permitia que quase toda a população requeresse apoio, mesmo possuindo meios económicos suficientes. Segundo a Lei de 1972, o apoio judiciário era concedido em qualquer tribunal, desde que devidamente solicitado. O apoio judiciário podia ser requerido por qualquer cidadão francês ou estrangeiro, assim como por associações sem fins lucrativos.

Existia uma tabela que determinava os valores abaixo dos quais se podia requerer o apoio, sendo os valores aumentados por cada pessoa que o litigante tivesse dependente de si. Os subsídios de família ou outras contribuições estatais de solidariedade não eram considerados nesta avaliação. Podia ainda ser atribuído apoio judiciário a quem não se encontrasse dentro dos limites estabelecidos, desde que o seu caso fosse particularmente interessante face ao tipo de litigação em causa.

Os pedidos de apoio judiciário eram remetidos para o Departamento de Apoio Judiciário que devia estar sediado nos principais tribunais judiciais ou administrativos. Em caso de recusa apenas o Ministério Público podia recorrer da decisão, estando as partes impedidas de o fazer. Garantia-se o apoio parcial ou total, consoante os casos. O apoio era

assegurado por profissionais de direito que, por sua vez, estavam impedidos de receber remunerações suplementares por parte do requerente.

A isenção de pagamento de custas tinha um carácter temporário, pois o requerente, caso perdesse o processo em tribunal, podia ser obrigado a pagar as despesas da parte contrária. Caso ganhasse o processo, a *administration de l'enregistrement* reavia as despesas através da retenção da indemnização que a parte perdedora normalmente tinha que pagar. Esta entidade distribuía, posteriormente, os montantes recuperados pelos profissionais envolvidos na prestação do apoio judiciário.

O apoio judiciário era retirado em duas situações: 1) se o requerente tivesse um aumento dos rendimentos; 2) se o requerente não tivesse apresentado todos os rendimentos. Neste último caso, podia haver lugar para a interposição de uma acção judicial pelo tribunal correcional por fraude.

Uma das maiores inovações desta lei foi a possibilidade do Estado compensar financeiramente os profissionais que prestam serviços a uma das partes. O montante de compensação era apurado consoante a natureza e a importância do processo, embora estivesse sujeito a um limite. Quando os valores da indemnização fossem elevados, os requerentes do apoio judiciário deveriam compensar o seu advogado até um determinado montante.

A Lei de apoio judiciário de 1972 sofreu bastante contestação, em especial dos advogados que receavam que pusesse em causa as características liberais da profissão, uma vez que uma parte substancial dos cidadãos podia aceder a esse benefício. Insurgiram-se igualmente contra o facto dos montantes pagos aos advogados serem baixos, em especial para determinado tipo de casos. Deste modo, e para responder a algumas destas reivindicações, saiu um Decreto-Lei que possibilitou aos advogados receberem, em certos casos, um extra por julgamentos preliminares e por casos que fossem apresentados no Tribunal de Instância ou no *Conseils des Prud'Hommes*.

Quanto aos mecanismos que procuravam estimular e promover a conciliação dos conflitos apresentados em tribunal, destacamos os seguintes:

- a) *A conciliação preliminar (audiência preliminar)* – existente nos Tribunais de Instância (antigos Julgados de Paz, até 1958), nos Tribunais Paritários *de Baux*

Ruraux e nos *Conseils des Prud'Hommes*. A conciliação, embora obrigatória, não era realizada em todos os casos, visto que o juiz nem sempre a promovia. As partes, nalguns casos, deviam promover esta acção, sob o risco do juiz rejeitar a acção. Os juristas consideravam este procedimento inútil, e os dados demonstravam que, nesta fase, as partes não estavam muito interessadas em conciliação, pelo menos até ouvirem os argumentos contrários e avaliarem a força da sua posição. Como a conciliação procurava atingir um acordo, envolvendo mútuas concessões, era necessário que houvesse um dialogo mínimo.

- b) *A conciliação durante o processo* – utilizada com frequência nos Tribunais de Grande Instância. O juiz depois de ouvir as partes podia reuni-las para tentar chegar a um acordo. O principal problema estava em saber se um advogado devia estar sempre presente nestas tentativas de conciliação, visto que a lei não era explícita. Quando se chegava a uma conciliação, o acordo final adquiria sempre força executória, sendo mesmo uma condição essencial para o encurtamento do prazo dos processos.
- c) *O juiz-árbitro* – após a reforma de 1971, pretendeu-se um mecanismo que fosse mais barato e rápido que o anterior sistema. O juiz era pago pelo Estado e a decisão adquiria um poder auto-executório. Este método só podia ser aplicado caso as partes estivessem de acordo.

Juntamente com a aprovação desta Lei foram iniciadas duas experiências: a implementação do *juiz-conciliador*; e a criação do *Boîte Postale 5000* e das *comissões de conciliação*. Em relação ao *juiz-conciliador*, pretendeu-se substituir a nível local o espaço deixado pela extinção dos juízes de paz. O objectivo era construir um sistema de resolução amigável de conflitos para causas que, dados os custos, atrasos e riscos, normalmente não vão a tribunal. Os casos que podiam recorrer a esta forma de resolução de conflitos estavam bem explícitos na lei. O processo de selecção de conciliadores fazia-se entre pessoas com méritos reconhecidos nas comunidades locais. O conciliador para cada região era eleito dentro do tribunal de recurso mais importante entre antigos juízes de paz, funcionários de justiça ou pessoas locais que não ocupassem cargos para o qual tivessem sido eleitos. O conciliador devia personificar o espírito de serviço público e boa vontade,

visto que não eram funções remuneradas, com a excepção do reembolso de algumas despesas.

A Caixa Postal 5000 e as Comissões de Conciliação são outras experiências lançadas em 1976 pela Secretaria de Estado dos Assuntos de Consumo. Os consumidores podiam enviar as suas queixas para o Código Postal 5000, sendo esta distribuída consoante o tipo de queixa para o respectivo departamento administrativo. As organizações de consumidores e as entidades públicas procuravam então resolver os conflitos de forma informal. As queixas que não eram resolvidas desta forma informal eram apresentadas junto das comissões de conciliação existentes em cada departamento administrativo.

Estas comissões eram presididas pelo director do Departamento Regional de Concorrência e Preços e incluía um representante das associações de consumidores e outro em nome das associações profissionais. O objectivo consistia em estudar tecnicamente o problema e propor uma solução apropriada. Nos primeiros dois meses de funcionamento receberam cerca de 3000 cartas nos seis departamentos onde se iniciou a experiência. Projectando este valor para a população francesa no seu todo, podemos calcular um valor de 300 a 400.000 cartas por ano.

5.2. O acesso ao direito e à justiça na Lei de 1972: a avaliação do Conselho de Estado

O Governo francês, sentindo os limites da Lei de 1972, começou a ponderar a sua alteração. Deste modo, o Conselho de Estado realizou em 1990 uma reflexão sobre o sistema de acesso à justiça e ao direito que viria a culminar na aprovação de uma lei no ano seguinte³².

A França desde cedo se preocupou com a criação de mecanismos de apoio judiciário, como se comprova pela Lei de 22 de Janeiro de 1851 e que, com ligeiras alterações, se manteve até à aprovação da Lei de 1972. A filosofia por detrás deste sistema baseava-se na caridade consentida e suportada por auxiliares de justiça ou, como vinha na lei, “conciliando os sentimentos de generosidade e de amor à justiça com racionalidade e prudência”.

A reforma de 1972 pretendeu implementar um dispositivo mais alargado que o anterior. O apoio tanto podia ser concedido a cidadãos, de acordo com os seus rendimentos, como a entidades sem fins lucrativos. Em matérias penais, o apoio consistia no direito a constituir um advogado ou a ser auxiliado por um funcionário, independentemente da condição do requerente. A compensação do trabalho dos profissionais foi regulamentada a partir da Lei de Dezembro de 1982.

Contudo, o sistema implementado demonstrou ser incapaz de responder às necessidades, em especial em três aspectos:

- a) O facto de apenas um número limitado de requerentes beneficiar efectivamente de apoio judiciário. Em 1972, previa-se que o apoio abrangesse um total de 75%, dos quais 45% obteriam o apoio total. No entanto, a evolução dos dados demonstrou que grande parte da população não possuía rendimentos para fazer face aos custos do processo e não beneficiavam, deste modo, de apoio judiciário;
- b) As críticas provenientes dos profissionais de justiça, em especial os advogados. O problema colocava-se ao nível das remunerações auferidas e das desigualdades existentes, em particular na área penal e na distribuição geográfica destes profissionais, levando a que uns tivessem acesso a várias nomeações e outros a quase nenhuma;
- c) As limitações financeiras decorrentes do orçamento canalizado pelo Ministério da Justiça para o apoio judiciário e para as oficiosas. Em 1989 os montantes despendidos representavam 2,6% do orçamento do Ministério da Justiça.

A comparação dos valores despendidos em vários países, em 1988, comprova as diferenças existentes ao nível dos financiamentos do apoio judiciário, reforçando a posição dos críticos do sistema vigente em França até 1991.

³² Este ponto foi baseado no relatório do Conselho de Estado, publicado em 1991, e intitulado *L'aide juridique: pour un meilleur accès au droit et à la justice*.

Quadro 1
Montantes gastos no apoio em vários países (1988)

Países	Gastos globais	Em francos por habitante
França	398 millions de F	7
Inglaterra/Gales	4,7 milliards de F	98
RFA	1,78 milliards de F	30
Estados Unidos	8,15 milliards de F	34
Holanda	849 milliards de F	60
Suécia	403,6 milliards de F	46
Quebeque	380 milliards de F	60

Fonte: Conselho de Estado francês, 1991.

Comparando a situação francesa com a existente noutros países, foi possível retirar algumas ilações:

- a) Os países com legislação mais avançada consagravam, pelo menos, cerca de 30 francos por habitante para o apoio judiciário;
- b) Os vários países adoptaram uma noção de apoio jurídico mais abrangente que a noção de apoio judiciário, incluindo assim o direito à consulta;
- c) O limiar de atribuição era, em regra, mais elevado, permitindo aproximar-se mais das possibilidades contributivas dos requerentes;
- d) A remuneração dos profissionais era assegurada atribuindo valores mais elevados.

A proposta de reforma entretanto entregue no Parlamento tinha em consideração a evolução da advocacia, dos seus custos e da sua actuação mais transparente. Além disso, a reforma contemplava a criação de uma nova profissão jurídica. Exigia-se que, mesmo havendo pontos a melhorar futuramente, se ultrapasse a situação paradoxal existente, visto que sendo a França um Estado de Direito perfeccionista e um dos países mais avançados nos sistemas de apoio social, não se compreendia que tivesse um atraso tão grande ao nível do apoio judiciário, uma zona de confluência entre esses dois domínios.

Era preciso por isso definir: 1) as necessidades de acesso ao direito e à justiça; 2) a avaliação dos custos e da qualidade das prestações; 3) e o modo de gestão e condições de financiamento.

O Conselho de Estado, na sua avaliação da Lei de 1972, começou por analisar as várias vertentes do modelo de apoio judiciário, incluindo as limitações, para depois proceder à indicação de algumas propostas. Ora, na Lei de 1972 existia uma distinção entre apoio judiciário e comissões de ofícios (*comisión d'office*). O apoio judiciário estava reservado à área civil, incluindo a área administrativa. No penal, funcionava a *comisión d'office*, onde o nível de rendimentos dos intervenientes não era considerado, a não ser para o apuramento do valor a pagar ao advogado (Lei de 31 de Dezembro de 1982, que entrou em vigor em 1 de Março de 1983).

As áreas abrangidas pelo apoio judiciário estavam previstas na Lei de 3 de Janeiro de 1972, aplicando-se a todas as jurisdições do sistema judicial, quer o Ministério Público fosse ou não obrigado a patrocinar a acção. Este último facto era importante para estipular o *plafond* do apoio judiciário. O apoio tanto podia ser atribuído para matérias contenciosas como para matérias *gracieuse*, podendo ainda abranger direitos não litigiosos. O apoio podia ainda incidir em matérias de direitos litigiosos e pedidos de execução de sentenças judiciais. Segundo o relatório conjunto da Inspeção Geral de Finanças e da Inspeção Geral dos Serviços Judiciários, a maioria dos pedidos de apoio judiciário concentrava-se em matérias contenciosas e, só nalguns casos, em matérias *gracieuse*.

Embora a Lei de 1972 englobasse diferentes parâmetros, determinados procedimentos ficaram de fora do sistema de apoio judiciário. Por exemplo, o apoio judiciário não se aplicava a todos os litígios que entravam nas jurisdições administrativas especializadas. Nestas jurisdições, ainda que o acesso fosse gratuito e dispensasse a obrigatoriedade de constituir advogado, o recurso a um advogado podia ser importante e necessário. Com a Lei de 6 de Janeiro de 1986 sobre o apoio social, o requerente, muitas vezes com recursos abaixo dos valores fixados, ficava autorizado a escolher o advogado para sua defesa.

Analisando a repartição do apoio judiciário pelas várias áreas, verifica-se que a maioria dizia respeito ao direito civil, onde cerca de 65% dos apoios se referiam a

divórcios. Questões de direito de trabalho, de menores ou de habitação estavam ainda pouco representados. Na área penal, os apoios das *comissions d'office* aos indemnizados atingia apenas 28% no total dos procedimentos penais. O apoio era bastante deficitário no que respeita a jovens acusados de crimes e nos tribunais correcionais, ou ainda na assistência a acusados perante o juiz de instrução ou no juiz de menores em relação ao debate instrutório.

Em relação ao contencioso administrativo, constatava-se que o apoio judiciário não estava em conformidade com as regras porque:

- a) O sistema menosprezava as consequências para o litigante da regra de decisão preliminar;
- b) As lacunas do sistema manifestavam-se quando o beneficiário de uma decisão da jurisdição administrativa se confrontava com as dificuldades em a fazer executar.

O sistema de 1972 possibilitou, igualmente, a manutenção de pequenos sistemas autónomos de apoio judiciário, como é o caso dos serviços de contencioso técnico da segurança social. Esta multiplicação retirava coerência ao funcionamento do sistema no seu todo. Outro aspecto considerado anómalo era o sistema de *comission d'office* perante a secção criminal do Tribunal de Cassação, em que, quando um advogado tivesse uma intervenção preliminar para determinar a gravidade do caso, esta não dava lugar a qualquer indemnização.

Por fim, a representação e a defesa de interesses eram mal vistas perante certas comissões, de natureza quase jurisdicional, com as quais eram comparadas (ex: comissões de sobreendividamento, de conciliação de arrendamentos, etc.), mesmo que, segundo a lei, se previsse a constituição de advogado perante determinadas comissões (ex: comissão de expulsão de estrangeiros, comissão de reposição e regulamentação de empréstimos a repatriados, etc.). Deste modo, o relatório do Conselho de Estado constatou que o sistema existente, cheio de incoerências, estava bastante segmentado.

5.2.1. As orientações previstas

O Conselho de Estado considerou assim necessário estabelecer uma comparação com os sistemas existentes noutros países, onde o apoio judiciário, entendido num sentido mais lato que em França, se dirigia mais a assuntos matrimoniais e familiares, que representavam a maioria dos apoios concedidos. Além disso, o apoio não excluía nenhum tipo de litígios.

Perante isto, o Conselho de Estado propunha três orientações fundamentais:

- 1) O apoio judiciário entendido num sentido mais abrangente e alargado a todas as jurisdições, em áreas como a assistência educativa, o direito laboral, o direito de alojamento ou dos estrangeiros, assim como na área penal;
- 2) A assistência de um advogado, mediante um tarifário instituído e adaptado aos tipos de procedimentos, nas fases a montante e a jusante dos procedimentos, ou seja, em todos os momentos;
- 3) O aconselhamento e a assistência, assim como a representação das partes, norteada por critérios estabelecidos na lei, aplicando-se em todas as comissões em que se revele necessário.

5.2.2. Em direcção a uma concepção social do acesso ao direito

O acesso ao direito não se limitava ao acesso às jurisdições. Deste modo, a exclusão do apoio judiciário nas consultas jurídicas tinha o efeito perverso de necessitar de um litígio para beneficiar de apoio. O apoio concedido nas consultas jurídicas era considerado como a primeira etapa do apoio judiciário, permitindo resolver os casos mais simples e facilitar o acesso do requerente à esfera jurisdicional. Embora existissem serviços dispersos e descentralizados que foram progressivamente implementados (nas câmaras, nas associações locais, etc.), estes sentiam algumas dificuldades, e que estão na base deste relatório do Conselho de Estado: a dispersão de esforços; a indefinição de fronteiras e de repartição de problemas entre a informação prestada pelas administrações e as jurisdições; e a prestação de uma consulta verdadeiramente profissional.

Defendem assim o alargamento do apoio ao domínio jurídico através, por um lado, da sistematização da função de informação e acolhimento nas jurisdições e nas

administrações e, por outro, da clarificação do seu objecto e do seu papel: a informação devia ser separada da consulta, o que supõe um acto jurídico da responsabilidade do advogado. No que respeita à consulta jurídica, consideraram necessário um aumento das iniciativas levadas a cabo pelos advogados e pelas colectividades locais. No acesso às jurisdições, a lei devia prever o direito a uma consulta profissional, de acordo com a organização e financiamento do sistema que se pretendia implementar.

Após um período de desenvolvimento importante do apoio judiciário no início dos anos 80, a actividade dos consultórios de apoio judiciário estabilizou, diminuindo de umas 300 mil por ano para pouco mais de 250 mil, em que 1/10 eram respeitantes à admissão provisória e 1/5 ao apoio judicial parcial. Os valores são inferiores para as *Comissions d'office*: em 1988 foram efectuadas 140 mil missões pelos advogados. Comparando com a explosão judiciária que caracterizou o período (no total, 10,5 milhões de decisões em 1972, 14 milhões em 1987, depois de ter atingido 17 milhões em 1984), estes resultados são modestos. Esta erosão do sistema teve na sua origem a baixa dos *plafonds* de rendimentos considerados para os cidadãos poderem ser elegíveis pelo apoio judiciário, não tendo seguido a evolução da inflação e da economia. O mesmo sucedeu com os montantes pagos aos advogados.

5.2.3. A inadaptação do limiar de admissão ao apoio judiciário total

Com o sistema implementado em 1972 os cidadãos apenas podiam aceder ao apoio judiciário caso tivessem níveis de rendimentos inferiores a um determinado *plafond*, que era revisto pela lei de finanças no caso de apoio total e por um decreto no caso de apoio parcial. Estes cálculos variavam de acordo com os encargos familiares e a dispensa, ou não, da constituição de advogado. O cálculo era estipulado a partir do apoio judiciário existente para questões sociais. A análise dos rendimentos familiares era complexa e variável de gabinete para gabinete. Além disso, considerava os valores patrimoniais não vendáveis no mercado, excluindo as prestações familiares.

Desde 1972 até 1989 verificou-se que os *plafonds* para aceder ao apoio total ou parcial subiram menos que o SMIC³³, ou seja, o benefício de apoio judiciário foi reduzindo

³³ Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance.

a franja da população com possibilidade de requerer apoio judiciário. Por exemplo, o SMIC aumentou, neste período, 515%, enquanto o *plafond* de apoio judiciário total se ficou pelos 285% e o apoio parcial pelos 250%. Se o limiar de admissão foi ficando progressivamente desactualizado, os custos da justiça (honorários de advogados, peritos, etc.) não deixaram de crescer até ao momento. Deste modo, as pessoas com baixos recursos não podiam aceder ao apoio judiciário, e as que estavam num limiar bastante baixo não possuíam, por vezes, conhecimentos suficientes para o requerer.

5.2.4. As insuficiências do apoio judiciário parcial

Em 1988, os cidadãos que beneficiaram de apoio parcial situaram-se apenas nos 20% dos apoios concedidos (cerca de 50.000). Vários factores contribuíram para este reduzido número: 1) o baixo valor de referência de rendimentos para aceder ao apoio parcial; 2) a variação dos custos de justiça consoante as jurisdições; 3) a pouca flexibilidade da avaliação dos pedidos de apoio, embora estivesse prevista na lei, resultando na rejeição de muitos pedidos provenientes de cidadãos com rendimentos apenas ligeiramente superiores ao *plafond*.

Os gabinetes possuíam uma grande margem de manobra para avaliarem os pedidos de apoio, havendo assim uma grande diversidade de interpretações do que consideravam ser rendimentos dos cidadãos. Esta diversidade originava uma desigualdade de tratamentos, variando, não só a percentagem do apoio concedido, mas inclusive a própria concessão de apoio. A variação das avaliações podia ir, consoante os gabinetes, dos 15% aos 74%.

5.2.5. A definição de novos critérios de admissão

Enquanto em França os critérios eram restritivos, principalmente ao nível dos rendimentos, noutros países analisados o cálculo é feito, não pelos rendimentos auferidos pelo requerente, mas pelos rendimentos disponíveis para os custos do processo, tendo em consideração os montantes necessários para as despesas essenciais, quer familiares quer profissionais. Assim, defende-se no relatório do Conselho de Estado que o acesso ao apoio judiciário aos desfavorecidos seja alargado aos que possuem rendimentos modestos.

A necessidade de fixar um *plafond* para o acesso ao apoio judiciário total, no mínimo equivalente ao SMIC, era um imperativo, de modo a combater a erosão que se tinha verificado a partir de 1972. Além disso, os critérios de avaliação dos rendimentos deviam ser melhorados, de modo a permitir calcular as disponibilidades financeiras com maior exactidão e justiça. A noção de rendimento disponível torna-se fundamental, tendo em consideração os rendimentos, o nível de endividamento, o património móvel e imóvel, o número de membros do agregado familiar, etc.. Esta avaliação não devia estar nas mãos dos gabinetes que decidem a atribuição do apoio judiciário. Devia, antes, seguir a avaliação utilizada, por exemplo, na avaliação do RMI³⁴.

Quanto ao apoio judiciário parcial, o relatório defendia a introdução de quatro modificações:

- 1) Aumento do *plafond* de acesso ao apoio para uma vez e meia a duas vezes o montante do SMIC;
- 2) Estabelecer uma tabela a nível nacional, fixando os montantes de contribuição do Estado e do requerente, face ao custo total do processo;
- 3) Desenvolver formas de crédito e seguros que permitam manter um processo durante, pelo menos, 48 meses, contraindo empréstimos sem pagar juros;
- 4) Assegurar a protecção jurídica com a escolha livre de advogado, sendo este remunerado directamente através da tabela de honorários fixada a nível nacional (pode-se estabelecer com as classes profissionais envolvidas um regime de incentivo fiscal para os rendimentos provenientes do trabalho efectuado no apoio judiciário).

Depois de afinar os critérios e de rever as tabelas, tornava-se necessário avaliar os custos de um sistema com estas características ao nível da dotação orçamental, prevendo-se, igualmente, que a população abrangida pudesse, pelo menos, duplicar. Previa-se, com estas medidas, que o número de processos pudesse aumentar, uma vez que se estaria a facilitar o acesso dos cidadãos.

³⁴ Revenue Minimum D'Insertion.

5.2.6. O controlo do valor jurídico da procura

A Lei de 1972 dizia que o apoio judiciário era decidido pelo respectivo gabinete, desde que a acção proposta fosse devidamente fundamentada e justificada. Isto é, o gabinete tinha o poder de avaliar a questão e determinar o valor jurídico, sem que o cidadão pudesse contestar.

Tornava-se, assim, necessário a existência de um sistema de recurso da decisão do gabinete, que possa avaliar os critérios utilizados, em especial nos indeferimentos. Este sistema de controlo já existia noutros países no final da década de 80 (alguns destes sistemas sofreram igualmente modificações, como é o caso da Inglaterra). Na Inglaterra, por exemplo, a atribuição de apoio dependia, não só dos rendimentos auferidos e montantes disponíveis, mas também do valor jurídico das causas. No Quebec, o pedido de apoio judiciário deveria definir a necessidade de recurso a um serviço jurídico, bem como expor a situação financeira que justificava tal pedido. Na Suíça, o apoio judiciário podia ser retirado, sem efeitos retroactivos, se no decorrer do processo se verificasse que as pretensões do beneficiário estavam mal fundamentadas. O que estava em causa era saber se o requerente tinha um direito a fazer valer na justiça, e não efectuar um juízo de valor sobre esse direito. Devia-se assim garantir a possibilidade de recurso da decisão de não conceder o apoio judiciário, prevendo, por exemplo, a existência de uma avaliação prévia da questão e a atribuição provisória de um apoio judiciário parcial.

5.2.7. Os estrangeiros não residentes

A Lei de 1972 apenas garantia o apoio judiciário aos estrangeiros com residência habitual em França, sem limites temporais. As lacunas do sistema eram preocupantes: impossibilidade de estrangeiros não residentes aceder ao apoio judiciário em matéria penal; não assegurava a defesa na jurisdição administrativa em contenciosos como sejam os de expulsão do país ou a devolução à fronteira de entrada. Estas lacunas podiam ser ultrapassadas se se retirasse a exigência de residência em França.

5.2.8. As associações sem fins lucrativos

As associações sem fins lucrativos apenas em casos excepcionais podiam aceder ao apoio judiciário. Esta situação concedia aos gabinetes um poder enorme de decisão, influenciando no processo que a associação tinha em curso e nos seus objectivos. O cálculo dos rendimentos era feito à semelhança dos efectuados para os cidadãos, mas mais restritivo nos montantes de apoio. Tinha em consideração, não só os recursos financeiros actuais, mas também as possibilidades de procurar fontes de financiamento junto dos sócios para suportar os custos do processo. Deve-se realçar, no entanto, que as associações e sindicatos podiam constituir-se como parte civil ou penal e, assim, pedir indemnizações ao nível de danos ou juros.

A reforma do sistema devia, assim, privilegiar o acesso ao apoio judiciário das associações que procurassem atingir objectivos de interesse público.

5.2.9. Os custos e a qualidade das prestações

Em relação aos custos de justiça, o Conselho de Estado destaca dois aspectos importantes:

- a) As custas do processo, cuja importância foi reduzida após a Lei de 30 de Dezembro de 1977, mantendo as custas com os peritos, com o transporte dos magistrados e auxiliares de justiça e as taxas de testemunhas;
- b) As despesas com a intervenção dos auxiliares da justiça: advogados, oficiais de justiça, funcionários de justiça, procuradores, etc.

O sistema caracterizava-se ainda por possuir uma tabela de remuneração que distinguia os advogados que intervinham no apoio judiciário ou nas *comissions d'office*. A tabela também considerava as diferentes jurisdições quanto às remunerações. Nas *comissions d'office* existia igualmente uma separação de vencimentos consoante a natureza da intervenção.

Os limites, neste âmbito, da Lei de 1972 eram de três tipos. Em primeiro, privilegiava a indemnização em relação à remuneração dos auxiliares de justiça, em que as indemnizações recebidas eram consideradas como rendimentos. Em segundo, a tabela não

diferenciava os montantes devidos ao titular do apoio judiciário, a não ser em função da jurisdição, fazendo-o pelo critério da obrigatoriedade de *ministère d'avocat* e sem ter em consideração a natureza e a dificuldade dos assuntos. Os custos variavam caso o processo fosse até ao fim ou houvesse uma desistência, entre outras possibilidades. E em terceiro, os vencimentos dos peritos, mesmo que na maioria dos casos não houvesse necessidade de recorrer a peritos nos processos de apoio judiciário, não estavam inscritas em nenhuma tabela, dependendo do que o juiz decidisse.

5.2.10. A determinação dos custos – orientações

A determinação de um custo por hora sempre pareceu muito difícil, mas esta dificuldade é mais aparente do que real. Estudos e inquéritos realizados pelo Conselho de Estado junto da advocacia permitiram determinar um preço bastante aproximado. Segundo o Conselho de Estado existem dois aspectos a considerar: o conhecimento dos custos passa, em primeiro lugar, por uma avaliação da fracção dos custos gerais susceptíveis de serem repercutidos; e a apreciação, em segundo lugar, da prestação intelectual do profissional. Esta avaliação estabelece-se segundo as remunerações auferidas por juristas assalariados de nível equivalente.

Para determinar quanto custa a intervenção de um profissional no apoio judiciário, convém definir um número médio de horas que um advogado dedica a cada tipo de casos. De realçar que, segundo os estudos realizados, o tempo médio dispendido pode variar em 10 horas para o mesmo tipo de caso, variando significativamente em função das especificidades de cada caso.

5.2.11. Um serviço com qualidade – o acesso a profissionais competentes

Neste item, realça-se no relatório do Conselho de Estado a importância de colocar ao dispor dos cidadãos profissionais competentes, facto que implica uma alteração do sistema de formação inicial e permanente de juristas, bem como a introdução de cursos de especialização devidamente certificados, em consonância com as necessidades mais sentidas ao nível do apoio judiciário. Os cidadãos deverão, inclusive, poder escolher os advogados dentro de um leque determinado pela Ordem de Advogados e tendo em

consideração a sua especialidade. Para isso, os cidadãos devem ser informados sobre as especialidades existentes. Deste modo, publica-se actualmente um “anuário de especialistas”, que foi contestado inicialmente pelos advogados, mas que permite alargar as possibilidades de escolha dos cidadãos.

A avaliação do sistema de nomeação de advogados introduzido pela Lei de 1972 tinha, segundo o Conselho de Estado, algumas limitações: a falta de disponibilidade dos advogados para acompanhar os processos; a multiplicidade de jurisdições que obrigava os advogados a andarem de um lado para o outro; e a dificuldade sentida pelos magistrados em conciliar as audiências e fases de instrução com o tempo dos advogados de defesa.

Face a estas limitações, considerou-se necessário pensar numa racionalização do tempo despendido, no que respeita às jurisdições e à harmonização dos horários de funcionamento. Por um lado, a disponibilidade dos profissionais podia passar pelo estabelecimento de períodos de tempo em que se dedicavam exclusivamente ao apoio judiciário (meio tempo ou mesmo tempo inteiro). Por outro lado, havia a necessidade de proceder à especialização dos advogados, de modo a estarem preparados para atender a diversidade de casos relacionados com o apoio judiciário.

Para se determinar os montantes a pagar aos profissionais que prestam apoio judiciário, o Conselho de Estado defendia a introdução de um conjunto de princípios:

- a) Estabelecer na lei que se passava da indemnização do advogado para a remuneração, incluindo, no montante a receber, uma pequena parte que seria excluída de tributação por ser proveniente de um acto de solidariedade;
- b) Permitir a existência quer de um sistema de escolha livre de advogados não vinculados quer de advogados com vínculo fixo no apoio judiciário;
- c) Estabelecer uma ponto intermédio entre a rigidez excessiva de uma pré-determinação de remunerações por tarefa e o livre arbítrio do juiz na fixação dos valores que o advogado tem a receber.

Deste modo, surge a necessidade de uma dupla diferenciação na remuneração do trabalho desenvolvido. Por um lado, uma diferenciação real em função dos tipos de assuntos e de procedimentos judiciais. Por outro, a fixação do preço, por iniciativa do juiz, consoante as diligências efectivamente acompanhadas, tendo por base uma tabela inicial.

Quanto às remunerações dos profissionais com vínculo a meio tempo ou a tempo inteiro, algumas questões se levantaram, visto que pressupunha a criação de uma “nova profissão”. Entre os problemas levantados, era necessário evitar que estes profissionais constituíssem um corpo à parte da restante advocacia, estabelecendo um contrato com uma duração limitada (privilegiar o contrato de colaboração em vez do contrato de trabalho assalariado), devendo incluir uma cláusula de consciência para acautelar a independência dos advogados envolvidos. Este sistema assim concebido podia ter menores custos no geral, visto que o nível de remuneração dos advogados com vínculo seria inferior ao pagamento por tarefa. Além disso, como este serviço poderia ser assegurado por advogados em princípio de carreira, a sua remuneração não seria superior ao vencimento de um magistrado em início de carreira.

5.2.12. A gestão e o financiamento

Para uma nova lei frutificar é necessário uma nova organização que determine claramente as missões, o estatuto e a estrutura a implementar. Deste modo, o Conselho de Estado defendia que o apoio judiciário tivesse determinadas características.

Ao nível da organização, defendiam que as missões dos respectivos gabinetes deviam ser de três tipos: avaliar a qualidade e definir as necessidades e orientações em matéria de apoio judiciário, realizando acções de formação nesse sentido; estabelecer, por um lado, os contratos-tipo com as colectividades públicas interessadas e os mais diversos organismos e implementar um sistema de concurso para os advogados, os quais serão, em princípio, pagos pela respectiva Ordem e, por outro, os contratos com os advogados com vínculo, consoante estiverem a tempo parcial ou inteiro, devidamente certificados pelos vários actores envolvidos; e angariar os financiamentos necessários que permitam o aumento deste sector.

O estatuto que estas estruturas deviam possuir levanta, no entanto, alguns problemas no que se refere a criar um organismo com personalidade colectiva (moral) para efeitos de financiamento (orçamento) e integrar diversos departamentos relacionados com as suas actividades (contratos, pagamentos, receitas, etc.) ou incluir parcerias com associações e actores profissionais.

O relatório Conselho de Estado defendia ainda que a estrutura de apoio judiciário tivesse um nível nacional e outro regional. A nível nacional podia-se implementar um Conselho Nacional de Apoio Judiciário com capacidade para coordenar a política de acesso ao direito e à justiça, bem como de fazer propostas no que respeita ao acesso às jurisdições. A nível local, tornava-se necessária uma estrutura com duas valências: assegurar a gestão corrente (pagamentos, distribuição de processos por advogados, selecção de advogados, etc.) e avaliar continuamente o serviço prestado, quer qualitativamente quer quantitativamente.

A estrutura regional devia ser implantada de acordo com a distribuição geográfica dos centros de formação de advogados e com as competências territoriais dos tribunais de recurso. As estruturas deviam ser compostas de forma tripartida: profissionais (das várias profissões jurídicas), magistrados e colectividades locais, estas últimas na dupla qualidade de representantes dos utentes e como financiadores.

5.2.13. As propostas de financiamento do sistema de apoio judiciário

O sistema preconizado pela Lei de 1972 demonstrou algumas falhas, tanto ao nível do pagamento dos profissionais como no que respeita ao recebimento das custas. O apoio era concedido de uma forma bastante rígida e desadequada da realidade. As exigências eram burocratizadas, os meios insuficientes e não acompanhavam a procura, os procedimentos eram lentos e a resposta ao pedido de apoio podia demorar vários meses. A ausência de possibilidade de recurso quando fosse negado provimento ao pedido de apoio era outra das falhas do sistema, apenas se podendo dirigir ao Ministério Público, embora este meio não garantisse a alteração da decisão. Não podia inclusive pedir uma nova deliberação aos serviços de apoio judiciário.

O pagamento dos serviços prestados pelos vários profissionais era igualmente moroso e burocratizado. Depois de preencher um formulário complexo tinha que esperar que uma comissão analisasse as custas e o processo em si, bem como a decisão judicial, antes de atribuir a respectiva remuneração.

O Estado, considera ainda o Conselho de Estado no seu relatório, devia assumir um papel preponderante neste domínio. No entanto, se no caso do apoio judiciário total o

Estado devia assegurar completamente o seu financiamento, no que respeita ao apoio judiciário parcial devia ter um papel de garante das possibilidades de acesso à justiça. O financiamento podia assim ser complementado com a introdução de taxas sobre certos actos jurídicos.

A responsabilização e participação dos profissionais na regulação do sistema de apoio judiciário é também essencial. Quanto à possibilidade de a parte que perder, e não sendo requerente de apoio judiciário, ter que pagar as custas do processo e parte, ou totalidade, do apoio judiciário concedido, é uma questão que devia ser considerada. O mesmo para o que requereu apoio judiciário e perdeu a causa, especialmente em causas onde se prove que o requerente tinha uma postura abusiva ou de má fé. A nível local, devia prever-se a possibilidade de agentes locais poderem participar na implementação e financiamento dos sistemas de apoio judiciário. Para compensar desequilíbrios regionais, o Estado devia disponibilizar meios para equilibrar os fundos disponíveis.

Deste modo, as medidas propostas no relatório do Conselho de Estado são de três ordens:

- 1) A simplificação das modalidades de atribuição de apoio judiciário, melhorando-se o funcionamento dos gabinetes: em termos de pessoal competente e meios informáticos; na diminuição de formalismos caso recebam apoio do RMI ou de outras prestações sociais, estabelecendo um mecanismo de concessão provisória, para acelerar os procedimentos; o mesmo procedimento na designação de advogado;
- 2) A introdução da possibilidade de recurso em caso de recusa de apoio judiciário, podendo o requerente juntar novos dados para o seu processo;
- 3) A simplificação do pagamento aos profissionais, por intermédio da respectiva Ordem ou outros representantes profissionais.

As consultas deviam realizar-se pelos advogados com vínculo, a tempo inteiro ou parcial, ou por profissionais liberais, através de um controlo efectuado pelas associações profissionais e pelos gabinetes, sendo o pagamento feito por processo.

5.3. A Lei de Acesso ao Direito e à Justiça de 1991: a actualização

Após a publicação do relatório do Conselho de Estado foi publicada uma nova lei de apoio judiciário. A Lei n.º 91-647, de 10 de Julho de 1991, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1992 e veio substituir a antiga Lei de 1972. De seguida apresentaremos as principais alterações que esta lei introduziu, desvalorizando as novidades que não consubstanciem grandes implicações para o modelo que estava em vigor. As alterações basearam-se, essencialmente, na avaliação do sistema anterior e nas propostas idealizadas pelo Conselho de Estado, através do relatório que referimos nos pontos anteriores.

5.3.1. As condições de elegibilidade para aceder ao apoio judiciário

A nova Lei de 1991, que alargou o âmbito do apoio judiciário, previu que o *plafond* dos rendimentos de acesso passasse a estar relacionado com o salário mínimo ou com o rendimento mínimo, instituiu a possibilidade de revisão judicial da decisão e deixou de exigir a residência em França para os cidadãos estrangeiros.

O apoio judiciário passou assim a incidir, não só sobre o acesso aos tribunais e às comissões, mas também no acesso ao direito nas consultas jurídicas e na assistência, procurando fazer uma prevenção de litígios. O *plafond* de rendimentos para acesso ao apoio judiciário passou a estar relacionado quer com o RMI quer com o salário mínimo, no sentido de atribuir um apoio total ou parcial (número de salários mínimos ou prestação de RMI necessários). A apreciação dos pedidos de apoio passou a poder ser revisto por um juiz, seja por ter sido mal fundamentado (falta de documentos, mau preenchimento de documentos, etc.) ou porque o caso não se justificava. Em caso de litígio com cidadãos estrangeiros, a obrigatoriedade de ter residência habitual em França deixou de ser fundamental, garantindo os seus direitos.

5.3.2. A qualidade dos serviços prestados

Os requerentes de apoio passaram a ser informados das qualificações profissionais dos juristas de modo a poderem escolher livremente quem os poderá defender, devendo estes estar ordenados segundo especialidades. Por outro lado, incentivou-se e regulou-se a disponibilidade dos profissionais através da implementação de vínculos diversificados sob

a forma de “contratos de procedimentos”, “*rendez-vous judiciaire*”, horários fixos, contratos a tempo parcial, contratos a tempo inteiro para juristas em princípio de carreira (por dois ou três anos).

5.3.3. A remuneração de profissionais

Na nova lei a remuneração dos profissionais passou a ser efectuada através da avaliação real dos custos e da prestação intelectual. A revisão e fixação da tabela de vencimentos passou a ser elaborada a partir de um conjunto de categorias consoante os litígios, dependendo dos custos reais, da sua natureza e da importância das diligências, tendo em consideração o facto de ser um serviço de solidariedade³⁵.

5.3.4. O financiamento

O financiamento do apoio judiciário passa a ser assegurado através de uma origem tripla: a diversidade de fontes de financiamento assegurada, para além do Estado, pelas colectividades locais (que podem intervir mesmo a nível jurídico), pelos fundos de maneo dos advogados, fundações, fundos familiares, fundos de seguros, etc.; a contribuição dos beneficiários de apoio parcial com o recurso facilitado a técnicas de crédito ou a seguros; a parte perdedora do processo paga os montantes investidos pelo Estado no apoio judiciário, salvo em casos específicos, que devem reverter para o apoio judiciário.

5.3.5. A gestão

A nova lei instituiu um modelo de gestão de apoio judiciário assente em três vertentes:

- 1) Criação de um Fundo Nacional de Apoio Jurídico, coordenando os créditos do Estado, bem como as receitas resultantes da recuperação dos montantes a pagar pelo perdedor do processo, e do Conselho Nacional de Apoio Jurídico, organismo colegial, com a incumbência de fazer propostas e orientações gerais

³⁵ A determinação dos vencimentos é controlada pelos tribunais, que estabelecem o tipo de litígio em causa, podendo haver uma redução dos montantes caso se pratiquem menos actos do que o normal, aplicando-se o contrário caso hajam actos extraordinários para realizar.

na política de apoio judiciário, além de participar na avaliação do sistema e nas acções locais;

- 2) Estabelecimento, a nível regional, de associações de interesse público encarregadas de procurar e receber financiamentos destinados ao acesso ao direito, de implementar uma política descentralizada nesta área, de avaliar a qualidade e os custos dos serviços e de assegurar a política geral de acesso aos tribunais;
- 3) A gestão contabilística passou a ser coordenada pela Ordem dos Advogados, de modo a estabelecer um modo simplificado de pagamento aos juristas pelos serviços prestados, ficando legalmente subordinada aos serviços de finanças do Governo.

Estas foram algumas das alterações mais importantes que a Lei de 1991 veio introduzir. De seguida vamos analisar a recente Lei de 1998, nas medidas inovadoras, bem como nas correcções efectuadas ao modelo anterior, suscitadas pela avaliação entretanto realizada. Esta Lei, por inserir-se num conjunto mais vasto de reformas judiciais, será antecedida do devido enquadramento do processo de reformas em curso, assim como os objectivos que norteiam o Governo francês na área da justiça.

5.4. A Lei de Acesso ao Direito e à Resolução Amigável de Conflitos de 1998: a modernização³⁶

Antes de ser aprovada uma nova lei sobre o acesso ao direito e à justiça, o Governo francês procurou elaborar uma estratégia de reformas no sector da justiça, numa perspectiva global e abrangente. Deste modo, foram aprovadas novas leis que incidiram sobre várias áreas, tendo como objectivo, pelo menos, seis vectores complementares: uma justiça ao serviço dos cidadãos; uma justiça ao serviço das liberdades; uma justiça independente e imparcial; uma política penal transparente e eficaz; uma justiça de menores com maior eficácia; e uma política prisional coerente.

³⁶ Este ponto baseia-se na informação contida no site oficial do Ministério da Justiça e no relatório da Mission de Recherche Droit et Justice (2000).

O vector da justiça ao serviço dos cidadãos é o que nos interessa neste relatório desenvolver através de três acções: uma justiça mais simples, mais rápida e mais acessível³⁷; uma justiça de acordo com os tempos; e uma justiça sequiosa de segurança.

5.4.1. Uma justiça mais simples, mais rápida e mais acessível

As reformas na justiça implementadas pelo Governo francês procuraram colmatar algumas lacunas entretanto diagnosticadas. Estas reformas adoptaram como premissa estratégica uma visão de conjunto do sistema judicial, delineando um programa de acção coerente e complementar entre si.

5.4.1.1. A necessidade de reforçar o serviço público de justiça

O Governo francês tem vindo a conferir grande prioridade à justiça. Esta prioridade traduziu-se num aumento de 14% do orçamento entre 1998 e 2000. Deste modo, e no que respeita aos recursos humanos, verificou-se um crescimento, neste período, de 60.102 para os 63.031 profissionais. Este aumento relaciona-se quer com magistrados quer com funcionários judiciais. Neste sentido, a lei orgânica de 24 de Fevereiro de 1998 autorizou o recrutamento excepcional de magistrados, com menor tempo de formação, para acelerar a sua colocação, em especial nos tribunais de recurso onde se registam maiores atrasos. Entraram igualmente em funções cerca de 450/500 novos delegados do Procurador, para integrar as missões de mediação penal, melhorando a eficácia do processo penal que foi clarificado com a Lei de 23 de Junho de 1999. Foram também recrutados 1050 assistentes de justiça (em 1997 entraram apenas 330) para colaborar com os magistrados na recolha de documentos e de jurisprudência.

Uma inovação empreendida pelo Governo francês consistiu no recrutamento de cerca de 2000 agentes de justiça. Os agentes de justiça são jovens licenciados, contratados com ligação ao Ministério da Justiça, e pagos pelo Estado, para prestar serviços nas Casas de Justiça e de Direito, nos serviços de protecção judiciária de menores ou nos serviços

³⁷ Neste ponto destacam-se as seguintes leis: a Lei de 18 de Dezembro de 1998, relativa ao acesso ao direito e à resolução amigável de conflitos; a Lei de 23 de Junho de 1999, reforçando a eficácia do processo penal; a Lei de 30 de Junho de 2000, instaurando o recurso nas jurisdições administrativas; e o Decreto de 28 de Dezembro de 1998, na simplificação do processo civil.

prisoniais de inserção. Existe ainda uma vertente de apoio a associações e colectividades locais (agentes de acesso ao direito nos Pontos de Acesso ao Direito).

O novo Governo saído das recentes eleições de Junho de 2002 apresentou em Julho de 2002 um conjunto de projectos de lei tendo em vista a melhoria da eficácia da justiça. Neste âmbito, e dentro de um conjunto mais vasto de medidas, prevê o aumento dos meios financeiros e humanos e de equipamentos para o período de 2003-2007, que implicará um acréscimo do orçamento do Ministério da Justiça. A título de exemplo, e no período considerado, o Governo tem intenções de aumentar o número de empregos na área da justiça em cerca de 10.000, entre magistrados, funcionários e agentes de diversos serviços judiciais e penitenciários, funcionários dos serviços de protecção de menores, entre outros.

5.4.1.2. Novos métodos e meios nos tribunais

As reformas introduzidas na gestão dos tribunais baseiam-se na descentralização e na constituição de serviços de gestão profissionais nos tribunais de recurso, procurando atingir uma gestão mais eficaz e transparente. Assim, procedem actualmente à informatização da gestão, ao controlo da gestão, à discussão dos orçamentos a nível regional ou à aquisição de materiais em coordenação com os restantes tribunais.

Os Serviços de Administração Regionais viram os seus quadros de pessoal reforçados, em especial na área da gestão orçamental e informática. A constituição de grupos profissionais de gestão de serviços complementares junto do tribunal de grande instância, alargando as suas competências a outros tribunais circundantes, permite estabelecer uma verdadeira administração territorial da justiça.

A difusão dos meios informáticos tem permitido uma melhoria no funcionamento dos serviços de justiça. A taxa de cobertura nos tribunais, em meados do ano 2000, atingiu os 100%, enquanto na administração central se situa nos 94% e nos serviços prisionais o número é de 36%. Na Protecção Judiciária de Jovens é de 48%. O desenvolvimento da *intranet* tem registado igualmente grandes progressos, facilitando os procedimentos. Também os meios audiovisuais foram desenvolvidos, para ouvir as vítimas (por exemplo, os menores vítimas de agressões sexuais) e as testemunhas.

Em relação a grandes equipamentos, foram criados alguns parques judiciários e melhorados ou renovados outros tribunais e serviços judiciários. As custas judiciais, por seu lado, viram diminuir a taxa de crescimento que vinha registando, permitindo uma grande economia de despesas, devido à melhoria dos métodos de gestão dos tribunais.

5.4.2. A pluralidade de sentidos do acesso ao direito e à justiça

Num plano teórico, a noção de acesso ao direito pode ser vista como complementar do acesso à justiça. Segundo o estudo realizado por Mauro Cappelletti, Bryant Garth e René David, no Instituto Europeu de Florença (1978-79), a justiça constitui, como referimos no primeiro capítulo, um objectivo comum com procedimentos diversos: apoio judiciário, protecção de interesses difusos, a regulação externa aos tribunais e medidas estáticas que facilitem a eficácia das leis. O apoio judiciário é um elemento fundamental para a realização efectiva do direito.

A Lei de 1991 sobre o apoio judiciário veio reformar os mecanismos anteriores, passando a defini-lo como a conjugação de duas vertentes: o apoio jurisdicional e o apoio no acesso ao direito. Esta última efectua-se por dois mecanismos: a consulta, que procura dar informações e conselhos sobre os direitos e deveres ou apoiar a realização de um acto jurídico, e a assistência perante as comissões de carácter não jurisdicional ou os vários serviços administrativos, com o objectivo de obter uma decisão ou de exercer um recurso prévio obrigatório.

Emergem assim duas concepções de acesso ao direito: a informação jurídica, como forma de prevenção do recurso aos tribunais (numa ordem cronológica esta fase vem antes de chegar aos tribunais); e a assistência jurídica, que funciona como uma forma extrajudicial de resolução do litígio. Neste caso, o objectivo não é evitar os tribunais, mas dar garantias comparáveis às que os tribunais oferecem.

Na Lei de 1998 foi privilegiado a dimensão que evita o recurso aos tribunais e que, por isso, se chama Lei de Acesso ao Direito e de Resolução Amigável de Conflitos. As inovações legais vão nesse sentido: aumento do apoio jurisdicional nas transacções pré-contenciosas e na mediação penal, concretização das Casas de Justiça e de Direito, supressão das formas de assistência em favor da prestação de informações. A ideia,

recuperada do trabalho citado, é de passar do apoio judiciário para o apoio jurídico que poderá preparar, ou chegar à conclusão que é inútil, o recurso aos tribunais. Esclarecendo os cidadãos dos seus direitos e possibilidades de acção poderá ajudar a modificar os seus comportamentos contrários ao direito.

O acesso aos direitos, no plural, ganhou um novo significado com a Lei de 29 de Julho de 1998 relativa à luta contra as exclusões. A justiça é, assim, um dos direitos fundamentais, a par com o direito ao emprego, ao alojamento, à saúde, à educação, à formação e à cultura, à protecção da família e à infância. Como tal, também vai ser importante para assegurar todos estes direitos sociais consagrados legalmente. Desta concepção emanam três definições possíveis de acesso ao(s) direito(s): um mecanismo de informação que assegura uma aplicação espontânea do direito pelos interessados, em que a justiça aparece com último recurso; um aumento, na definição da lei de 1991, dos direitos da defesa nos processos não jurisdicionais, aumentando as suas garantias, em vez de funcionar apenas como alternativa ao processo jurisdicional; e como forma de estabelecer as condições necessárias à realização efectiva dos direitos, sejam eles quais forem.

Assim, estas diferentes opções surgem num contexto de preocupações pela gestão racional dos meios existentes ao nível da justiça institucional, sendo favorável à resolução amigável dos conflitos. Mas esta última concepção não se sobrepõe às duas anteriores, antes as complementa. E colocar a questão do acesso ao(s) direito(s) como uma alternativa ao recurso aos tribunais seria extremamente redutor.

5.4.2.1. O acesso ao direito e a proximidade da justiça

A Lei de 18 de Dezembro de 1998 veio distinguir entre o acesso à justiça e a possibilidade dos mais desfavorecidos poderem conhecer os seus direitos e exercê-los. Considera-se, nesta perspectiva, que o combate contra a exclusão passa por medidas que favoreçam o acesso ao direito. Mas o acesso ao direito não significa forçosamente o acesso ao juiz e aos tribunais. É por isso que os poderes públicos devem estimular a resolução amigável dos conflitos.

A anterior Lei de 1991 definia o acesso ao direito e à justiça apenas em duas vertentes, em regra, dependentes de juristas: a consulta jurídica e a assistência no âmbito dos procedimentos não jurisdicionais. A nova definição de apoio ao direito e à justiça

concebe o apoio em vários níveis e com o envolvimento de múltiplos actores no terreno: associações, trabalhadores sociais, agentes de acesso ao direito, instituições, empregos para jovens, profissionais da justiça e do direito.

Assim, com a nova lei procura-se favorecer a regulação amigável dos conflitos e melhorar o apoio judiciário. Esta intenção tem por base três medidas principais: o privilegiar da negociação e do acordo extrajudicial, promovendo mecanismos alternativos e beneficiando de apoio judiciário; a reorganização e melhoria do funcionamento dos gabinetes de apoio judiciário, conferindo ao presidente ou vice-presidente a possibilidade de recusar ou receber as causas, além de poderem instaurar a investigação necessária para controlar com maior rigor o respeito das condições acordadas; e a unificação das disposições de “retrait” e de “remboursement” e o incentivo ao advogado do beneficiário de apoio judiciário à renúncia dos honorários pagos pelo Estado em favor do recebimento das custas judiciais a pagar pela parte contrária. Simplificar os mecanismos de “remboursement” é outra das prioridades para agilizar e facilitar a sua utilização.

5.4.2.2. Melhorar os gabinetes de acesso ao direito e à justiça

A filosofia por detrás da nova lei considera que, ao consagrar-se o direito de acesso à informação jurídica, se está a contribuir para uma melhoria das liberdades públicas e para uma efectiva igualdade dos cidadãos como factor de progresso social. Deste modo, e visto que existem diferentes dinamismos nas actividades dos gabinetes, procura-se assegurar a adesão dos vários parceiros, a nível financeiro, de maneira a que funcione sem entraves e com garantias de qualidade. O bom funcionamento destes organismos é essencial para responder às necessidades das populações mais desfavorecidas. Assim, para desenvolver uma política estável e constante de acesso ao direito, é necessário:

- a) Definir o acesso ao direito e o conteúdo das acções que podem ser tratadas, garantindo três vertentes: orientar e acompanhar (fazendo a triagem e o encaminhamento dos casos); desenvolver e dinamizar mecanismos alternativos de resolução de conflitos, participando na sua regulação; e aconselhar juridicamente, além de apoiar nos procedimentos necessários perante as comissões administrativas não abrangidas pelo apoio judiciário.

- b) Concretizar o acesso ao direito, mantendo os parceiros iniciais responsáveis pela abertura de novos gabinetes (Estado, Conselho Geral, Ordem dos Advogados e CARPA³⁸) e alargando-se a outras associações que desenvolvam actividades no âmbito do acesso. Os gabinetes estão abertos à participação consultiva de profissionais de direito, comunidades ou outras personalidades qualificadas;
- c) Financiamento do acesso ao direito que provém, de um lado, das contribuições dos membros do conselho e, de outro, das subvenções externas. Para colmatar a ausência de tarifas na prestação de serviços, convém prever uma tabela de preços para as diversas tarefas de consultas efectuadas.

Pode-se financiar igualmente o serviço de advogados no âmbito da mediação penal. Esta medida constitui uma das formas de justiça de proximidade. As partes envolvidas podem obter um apoio financeiro do Estado de forma a poderem constituir um advogado. Funciona através de um regime de financiamento específico, acordada pelo presidente e vice-presidente do gabinete, bem como as condições de acesso ao apoio judiciário e as modalidades em que se verificam, garantindo a celeridade e a fiscalização.

5.4.2.3. As novas estruturas de acesso ao direito e à justiça

A nova lei do acesso ao direito e à justiça implicou a reestruturação das entidades prestadoras dos serviços, bem como a sua hierarquização e descentralização. Para garantir que as alterações legislativas fossem incorporadas e concretizadas pelas entidades encarregadas de promover o acesso ao direito e à justiça, o Governo francês redefiniu as competências e apresentou uma nova concepção que permitirá aos cidadãos beneficiar de: uma informação sobre os direitos e deveres, bem como das instituições encarregadas de assegurar a sua concretização; apoio e acompanhamento de todas as diligências para o exercício do direito ou da execução de uma obrigação de natureza jurídica e da assistência nos procedimentos não jurisdicionais; consultas jurídicas; uma instância para a redacção e conclusão de actas jurídicas.

³⁸ Caisse des Règlements Pécuniaires effectués para les Avocats.

Esta noção de acesso, além de permitir compreender as situações litigiosas, constitui uma possibilidade de encaminhamento para os mecanismos de resolução alternativa/amigável dos conflitos.

5.4.2.4. O apoio judiciário

A nova lei de apoio judiciário veio estabelecer novas regras. Este pode ser concedido para a totalidade ou apenas para parte dos custos quer dos advogados quer das taxas de justiça. Para beneficiar do apoio judiciário tem que ser cidadão francês ou de um país da União Europeia ou, eventualmente, de um país com quem a França tenha um convénio. Apenas os cidadãos estrangeiros regularizados, com residência habitual em França, podem aceder igualmente ao apoio judiciário. A exigência de residência é eliminada caso sejam menores, testemunhas, acusados, condenados, interrogados ou partes num processo cível.

O apoio judiciário pode ser acordado, em casos excepcionais, com associações sem fins lucrativos (associações, sindicatos, etc.), desde que tenham a sua sede social em França. O apoio judiciário pode ser recusado caso o assunto não seja considerado importante ou sério.

Para receber o apoio judiciário total, a média mensal de rendimentos recebida durante todo o ano anterior, excluindo as prestações sociais recebidas, deve ser inferior a 750 euros. Para receber um apoio judiciário parcial, os rendimentos médios mensais do ano anterior devem ser inferiores a 1125 euros. Estes montantes são elevados em 85 euros por cada pessoa que esteja a seu cargo ou responsabilidade. Mesmo não preenchendo estes requisitos, o apoio judiciário pode ser acordado, em casos excepcionais, se a situação demonstrar ser suficientemente digna e importante.

Para solicitar o apoio judiciário basta dirigir-se aos tribunais ou aos municípios e preencher um formulário de apoio judiciário, juntando os documentos necessários e entregar uma declaração dos rendimentos auferidos. Depois de preenchidos os formulários devem enviar-se para os gabinetes de apoio judiciário a funcionar junto de tribunais de grande instância, do tribunal de Cassação, do Conselho de Estado ou da Comissão de recursos dos refugiados. No caso dos cidadãos receberem o RMI, serem portadores de um

pedido de asilo ou estarem integrados num programa de inserção, são dispensados de apresentar uma declaração de rendimentos.

No caso do pedido de apoio ser recusado por insuficiência de meios, o cidadão pode pedir um reexame do seu processo. Caso o assunto não seja considerado suficientemente importante ou digno, podem interpor recurso para o presidente do tribunal competente para analisar o seu problema. O apoio pode ser retirado ou cancelado caso tenha sido apresentada uma falsa declaração ou caso recebam, após a concretização das suas pretensões, os recursos suficientes para pagar o apoio judiciário concedido.

O apoio judiciário pode ser concedido para todo o processo, para parte do processo ou para fazer executar uma decisão judicial, tendo por isso direito a um advogado e a todos os auxiliares de justiça considerados necessários. Os cidadãos podem escolher os seus representantes. Caso não conheçam nenhum e estes se recusem a defendê-lo, os advogados serão nomeados pelo Bastonário ou pelo presidente do organismo profissional de que dependem. Ficam isentos de custas judiciais caso o apoio seja total. Caso o apoio seja parcial, o Estado paga apenas parte dos honorários do advogado, sendo a restante parte acordada entre o requerente e o advogado e transposto para escrito e junto ao processo.

Em caso de perderem o processo ou se forem condenados a pagar as custas do processo, terá que haver um reembolso à outra parte das suas custas, com a excepção dos honorários do advogado, a não ser que o juiz decida o contrário. Caso ganhem o processo, o advogado pode, com a autorização do Bastonário, reclamar o pagamento dos seus honorários, desde que o montante de indemnização estipulado atinja um determinado montante. Nesta situação, deve-se estipular os honorários de acordo com o que o advogado exigiria num caso normal. No mesmo sentido, o Estado pode pedir o reembolso da quantia que despendeu no apoio. Depois do processo, o requerente do apoio pode ainda ser condenado, salvo em questões penais, ao reembolso total ou parcial das custas judiciais assumidas pelo Estado se o juiz considerar que utilizou uma estratégia abusiva ou meramente dilatória³⁹.

³⁹ O custo exacto de um processo é difícil de calcular, embora existam algumas indicações. Na justiça cível – apenas é necessário, em princípio, pagar honorários de advogados nos casos em que haja recursos, uma vez que a representação por um advogado é obrigatória, sendo em geral regulado pela parte que perde o processo. Na justiça penal – as custas de justiça são assumidas pelo Estado, mas, em contrapartida, o condenado (com a excepção dos menores) deve pagar segundo uma tabela fixada por lei. Na justiça administrativa – apenas se

Mais recentemente, o novo Governo saído das eleições de Junho de 2002, veio reafirmar o seu empenho na continuação da política de acesso ao direito e à justiça, propondo-se a completar a implantação das diferentes estruturas que compõem este modelo. As únicas alterações que pretendem introduzir têm como objectivos a melhoria dos critérios de admissão e das remunerações auferidas pelos auxiliares de justiça no âmbito do apoio judiciário.

5.4.3. Os *Conseils Departementaux d'Accès au Droit* (CDAD)

No sentido de democratizar o acesso ao direito tinham sido criados, em 1991, os *Conseils Departementaux de l'Aide Juridique*, mas em 1997 apenas 20 estavam em funcionamento. Deste modo, o Governo francês decidiu renomeá-los de *Conseils Departementaux d'Accès au Droit* (CDAD), clarificando e alargando o seu leque de competências, que são organizados pelo Decreto-Lei de 19 de Abril de 2000. Deste modo, podemos constatar que em Julho de 2002 existiam 66 CDADs espalhados pelo território francês, sendo intenção do novo Governo, que tomou posse em Junho de 2002, de completar a sua instalação e assegurar a cobertura nacional.

O CDAD é uma entidade de interesse público dotada de personalidade jurídica, sob a presidência do presidente do Tribunal de Grande Instância na sede de cada Departamento (segundo a divisão administrativa do território). Esta estrutura agrega diferentes actores que trabalham no âmbito do acesso ao direito em cada Departamento (advogados, notários, oficiais de justiça, colectividades locais de apoio social, associações especializadas e o próprio Estado).

A principal missão do CDAD é definir uma política de acesso ao direito no Departamento em que está inserido e de coordenar acções em matéria de apoio ao acesso ao direito. Como exemplo das suas tarefas temos: recensear os mecanismos existentes e divulgá-los; identificar as necessidades não satisfeitas; definir uma política local para desenvolver o acesso ao direito e promover novos mecanismos; participar no financiamento de acções locais; avaliar a qualidade e eficácia dos mecanismos que apoia;

pagam os honorários dos advogados e, eventualmente, as despesas que são, em regra, asseguradas pela parte que perde o processo.

divulgar todos os programas de apoio estatal existentes; e elaborar um relatório anual das suas actividades.

Deste modo, o CDAD é um organismo de referência e tem como competência estimular parcerias com os actores locais, podendo elaborar convenções ou protocolos, criar uma rede coordenada entre os mecanismos existentes de promoção do acesso ao direito, estimulando ou promovendo acções comuns ou complementares e articular o acesso ao direito com outros organismos públicos (contratos-programas com as regiões, os municípios, os contratos locais de segurança ou os conselhos departamentais de prevenção da delinquência). Recebe e gere ainda os contributos financeiros dos seus membros e parceiros para desenvolver as suas actividades e deve contribuir para o desenvolvimento de mecanismos amigáveis de resolução de conflitos, a nível penal, cível e de conciliação, bem como divulgar a informação necessária para que os mais desfavorecidos tenham conhecimento e acesso a estes mecanismos.

Neste âmbito, o CDAD desenvolve as acções de apoio à criação de Postos de Acesso ao Direito ou de apoio jurídico nos centros sociais, municípios, Casas de Justiça e de Direito, hospitais, liceus e colégios e, de modo geral, nos locais onde haja procura de acesso ao direito e de apoio à criação de “antennes de médiation” em alguns bairros mais carenciados ou perto de zonas residenciais.

Na regulação do acesso à consulta jurídica, o CDAD emite vales de consulta jurídica que permitem dirigir-se a advogados, notários, etc., e beneficiar de descontos nos actos efectuados por estes profissionais, promove acções de formação jurídica para os actores que trabalham no acesso ao direito (ex: trabalhadores sociais), efectua acções de sensibilização dos jovens para o direito e a cidadania, difunde brochuras de informação e desenvolve sistemas de informação itinerante (ex: minibus) e faz campanhas de informação nos meios de comunicação. O CDAD promove ainda a criação de um serviço de atendimento telefónico permanente ou de um número verde e de um *site* na internete, bem como a realização de filmes de vídeo e a organização de jornadas de “portas abertas”.

5.4.3.1. A composição dos CDAD

O presidente do tribunal de grande instância do departamento preside o CDAD. Os restantes membros são: o prefeito do departamento administrativo, em representação do

Estado; o Conselho Geral; os representantes das profissões jurídicas e judiciárias (advogados, notários, etc.); a associação departamental de presidentes de câmara; uma associação da área do acesso ao direito proposta pelo prefeito e designada conjuntamente pelo presidente do tribunal de grande instância e por outros membros de direito; e o Procurador da República que vai exercer funções de comissário do Governo.

Integram ainda o CDAD todas as pessoas ou entidades de direito público ou privado, tais como os presidentes ou procuradores da República de outros tribunais de grande instância do departamento, as associações de juristas ou advogados não membros por direito próprio, as colectividades regionais como o Conselho Regional, comunidades ou grupos de comunidades, etc. ou outras associações em geral e as empresas públicas ou sociedades privadas, podendo ter um papel consultivo ou deliberativo.

5.4.3.2. A instituição, organização interna e financiamento de um CDAD

A iniciativa parte do presidente do tribunal de grande instância. O presidente convida os futuros membros para uma assembleia geral provisória que vai constituir um conselho de administração encarregado de elaborar um projecto de Convenção Constitutiva que deve incluir: a duração do CDAD; a natureza, as modalidades e as contribuições financeiras dos membros; as condições em que os membros se vinculam às obrigações que assumem; e a forma de contabilidade (pública ou privada).

São órgãos do CDAD a Assembleia Geral e o Conselho de Administração. A Assembleia Geral é composta por todos os membros, que se reúne, pelo menos, uma vez por ano. O Conselho de Administração, por sua vez, é presidido pelo presidente do CDAD e não pode exceder os 15 membros. Reúnem-se, pelo menos, duas vezes por ano. Exercem todas as competências que não estão confinadas à Assembleia Geral, tais como: elaborar propostas do programa de actividades, do orçamento e da participação dos membros; convocar as assembleias, fixar a ordem de trabalhos e preparar os projectos de resolução; e decidir sobre o funcionamento do CDAD.

Os financiamentos podem ser diversificados, sendo provenientes:

- a) Da participação do Estado – subvenções do Ministério da Justiça, apoios dos municípios, fundos destinados à luta contra a exclusão social, etc.;

- b) Da participação dos outros membros do CDAD, que podem tomar a forma de apoio financeiro, em géneros ou em meios – contribuições do departamento, contribuições financeiras da Ordem de Advogados (em forma de percentagem das receitas), participações das associações profissionais judiciárias e jurídicas, subvenções contratualizadas com entidades públicas, poderes locais, organismos de segurança social, entre outras formas.
- c) Da participação do Ministério da Justiça, que assegura o funcionamento do CDAD no tribunal de grande instância, colocando à sua disposição funcionários de justiça, secretários e assistentes de justiça, bem como os materiais essenciais (mobiliário, computadores, material de escritório, consumíveis, etc.).

5.5. As Maisons de Justice et du Droit (MJD)

Para reforçar a justiça de proximidade, o Governo francês propôs instalar junto de cada tribunal de grande instância uma destas casas. A lei estabelece as competências destas entidades: prevenção de delinquência, apoio às vítimas e acesso ao direito, bem como acções que ajudem a desenvolver os mecanismos alternativos de regulação de conflitos civis e penais.

A constatação de que os tribunais de grande instância, bem como a maioria dos serviços públicos, estão longe de certos bairros, constitui uma ausência do direito por si mesmo. Deste modo, as Casas de Justiça e de Direito são uma tentativa de implementar um novo modo de funcionamento que torne a justiça mais acessível, rápida e compreensível.

O funcionamento das Casas de Justiça e de Direito implica a constituição de uma equipa que integra: o presidente do tribunal e o Procurador da República da zona; os magistrados que podem colaborar nas várias tarefas (informação, medidas, etc.); um funcionário que assegure a recepção, o secretariado e o acompanhamento dos dossiers; trabalhadores sociais que efectuem entrevistas rápidas, mediações e assegurem o controlo judiciário quando solicitados pelas autoridades judiciárias; um educador da Protecção Judiciária de Menores que assegure o acompanhamento dos menores e das medidas aplicadas; um agente de “probation” que assegure o acompanhamento das penas e apoio aos ex-reclusos; um conciliador que regule certos conflitos cíveis; um representante de

uma associação de apoio às vítimas; e advogados que aconselhem e orientem os cidadãos no âmbito das consultas jurídicas gratuitas.

Algumas Casas de Justiça e de Direito desenvolvem actividades e serviços complementares e inovadores: “*écritain public*”, mediação familiar, piquetes de associações, etc.

A criação de Casas de Justiça e de Direito resulta da vontade conjunta de magistrados, de serviços externos da Protecção Judiciária de Menores e da Administração Prisional, da Ordem dos Advogados, das associações de apoio às vítimas e de mediação e dos autarcas locais. O projecto necessita de ser validado pelo Ministério da Justiça. O Secretariado Geral para a Política das Cidades, situado sob a tutela do Director dos Assuntos Criminais e “*des Grâces*” do Ministério da Justiça, assegura a abertura das Casas de Justiça e de Direito e a sua coerência com as existentes no país.

O financiamento corrente é assegurado pelo poder local, quer nos materiais iniciais quer nas despesas de funcionamento. O Estado assegura os encargos financeiros dos magistrados e dos funcionários de justiça, além de pagar as entrevistas rápidas e as mediações, subvencionando ainda algumas associações. O Ministério da Justiça atribui inicialmente uma subvenção de cerca de 7500 euros, geralmente destinada ao equipamento informático.

Existiam, em Janeiro de 2001, cerca de 53 Casas de Justiça e de Direito e cerca de 51 “*antennes de justice*”. A instalação destas entidades depende do acordo entre a autoridade judicial e os poderes locais, e o seu desenvolvimento constitui uma prioridade no âmbito dos contratos de planeamento dos departamentos regionais em que o território francês está dividido administrativamente. No entanto, em Julho de 2002 existiam já cerca de 85 Casas de Justiça e de Direito nos 46 departamentos regionais. Embora, em média, existam quase duas Casas de Justiça e de Direito por departamento regional, encontramos alguns departamentos onde ainda não existe nenhuma.

5.5.1. A avaliação das *Maisons de Justice et du Droit*

Um ano após o início da criação das Casas de Justiça e de Direito foi realizado um estudo de avaliação, patrocinado pelo Ministério da Justiça, sobre o grau de satisfação e

imagem que os cidadãos detém deste órgão e do seu desempenho. Deste modo, seleccionaram nove Casas e realizaram inquéritos a perto de 400 cidadãos.

Em termos de imagem, as respostas dos cidadãos personificam um grau de satisfação bastante elevado em relação a um conjunto de itens, nomeadamente: competência profissional (71%), confidencialidade e anonimato (65%), instalações agradáveis (63%), bom conhecimento da justiça (59%), respostas positivas ao que procuram (55%), boa situação geográfica (54%), eficácia (51%), horários adaptados às necessidades (49%), bem servidos de transportes (46%) e divulgação (25%).

Há assim um reconhecimento do seu papel e legitimidade, quer por parte de utilizadores quer de não utilizadores, beneficiando de uma imagem bastante positiva. Esta imagem é mais forte na vertente do direito do que, propriamente, na vertente judicial, sendo a informação jurídica a área onde existe um maior número de solicitações. A maior facilidade de acesso, a menor burocracia e o privilegiar da informalidade leva a que as Casas de Justiça e de Direito tenham uma imagem muito mais positiva e simpática que os tribunais.

Em conclusão, o estudo considera que a qualidade do acolhimento, do respeito e do profissionalismo faz com que as Casas de Justiça e do Direito sejam estruturas que contrariam a imagem tradicional da justiça, contribuindo para o restabelecimento da imagem da justiça no seu todo.

5.6. Os *Points d'Accès au Droit* (PAD)

O Ponto de Acesso ao Direito é um local de acolhimento gratuito e permanente, prestando informação de proximidade sobre os direitos e deveres dos cidadãos com problemas jurídicos ou administrativos. É uma estrutura descentralizada da política departamental de apoio ao acesso ao direito definida pelo CDAD. A sua criação é avalizada pelo respectivo CDAD.

Quando um CDAD constata que uma determinada zona geográfica não está devidamente servida, desencadeia a constituição de um PAD. A criação de um PAD pode igualmente ser despoletada pela iniciativa de uma colectividade territorial, por uma ou

mais associações em conjunto e/ou por uma decisão colectiva de celebrar um protocolo com um município ou com um Contrato Local de Segurança.

O funcionamento do PAD fica sob a responsabilidade de uma pessoa moral de direito público ou privado, num quadro de parcerias com os diferentes actores. Este PAD pode estar integrado em locais onde se prestam outras informações, de preferência na área jurídica, além de poder acolher vários profissionais de direito.

Uma comissão de fiscalização deve reunir-se, pelo menos, uma vez por ano para estabelecer as linhas de orientação e elaborar um relatório a enviar ao CDAD responsável. Estes PADs funcionam, em regra, nos tribunais e nas Casas de Justiça e de Direito, embora estejam sobre a dependência dos CDAD.

A convenção a acordar entre as partes envolvidas estabelece os mecanismos de financiamento.

5.7. O papel das associações

Depois de muitos anos, as associações começam a ter sucesso no seu papel de facilitadoras do acesso ao direito, apoiando os mais necessitados, quer na divulgação dos seus direitos quer na sua defesa (de consumo, de ambiente, de habitação, de minorias étnicas, etc.). Estas associações contribuem assim para uma verdadeira política local de acesso ao direito.

Seguindo as novas orientações provenientes da nova lei, as associações devem estar associadas aos CDAD sempre que trabalharem na área do acesso ao direito. Através de uma contratualização com os CDAD, podem as associações instalar um PAD na sua sede para atender os cidadãos que aí se dirigem, em especial quando não existem outras estruturas oficiais onde se possam dirigir.

5.8. A conciliação

As competências do conciliador abarcam um conjunto variado de assuntos⁴⁰: partilhas de propriedade, conflitos entre senhorio e arrendatário, conflitos de consumo,

⁴⁰ Sobre a figura do conciliador de justiça francês ver, em mais pormenor, o relatório elaborado por Pedroso, Trincão e Dias (2001).

problemas de vizinhança e familiares, problemas entre fornecedores e clientes, problemas em recuperar créditos, contestação de facturas, etc. Não podem intervir nalgumas áreas, tais como: conflitos com a administração estatal, regional ou local, situações relacionadas com o estado civil e a família (divórcios, testes de paternidade, pensões de alimentos e regulação de poder paternal).

Para os cidadãos se dirigirem a um conciliador basta escrever, telefonar ou dirigir-se ao seu posto e expor o problema. O conciliador recebe o cidadão, na maior parte das vezes, no município ou no tribunal de instância ou noutros locais como escolas ou zona rurais. Pode-se encontrar igualmente um conciliador nos vários locais de acesso ao direito, em especial nas Casas de Justiça e de Direito e, em certos casos, junto dos tribunais.

O recurso a um conciliador é totalmente gratuito e pode assim evitar que um litígio chegue aos tribunais. No entanto, o juiz do tribunal de instância, se assim entender, pode, por acordo das partes, designar um conciliador, interrompendo assim o processo judicial.

A conciliação desenvolve-se com a marcação de uma reunião onde o cidadão irá expor o seu problema, procurando o conciliador encontrar uma solução que interesse a ambas as partes em conflito. Caso o requerente se faça acompanhar da parte adversária, o conciliador pode mais facilmente tentar chegar a um acordo. Caso isso não ocorra, o conciliador poderá chamar a parte adversária para ouvir a sua versão. O conciliador de justiça pode recolher todas as informações que achar necessário para completar o dossier e ouvir as testemunhas que sejam importantes, sempre com o acordo das partes.

O acordo atinge-se quando existe uma posição de consenso entre as partes, podendo o conciliador passá-la a escrito, depositando, posteriormente, o acordo total ou parcial no tribunal de instância. Este documento indicará sucintamente o litígio e a solução aceite, devendo ser assinada pelas duas partes.

Caso as partes recusem o acordo, o conciliador nada pode fazer porque não possui os poderes de um juiz. Contudo, as partes comprometeram-se a cumprir um acordo. Deste modo, uma ou as duas partes podem solicitar ao juiz de instância que faça cumprir o acordado. Podem também recorrer a um *huissier de justice* para tentar fazer cumprir o acordo. Caso o conciliador tenha sido nomeado pelo juiz, o acordo será submetido para homologação por parte do respectivo juiz.

Assim, caso não se tenha chegado a acordo, podem dirigir-se a um advogado e interpor uma acção em tribunal. O recurso a um conciliador termina quando se avança com o processo judicial e não suspende, em nenhum caso, os prazos de prescrição ou de recurso.

Para os cidadãos obterem informação sobre os locais onde se encontram os conciliadores, bem como os horários de funcionamento, podem dirigir-se aos municípios, aos tribunais ou à polícia da zona onde residem.

5.9. Outras medidas complementares na área do acesso ao direito e à justiça nos últimos anos

A reforma do acesso ao direito e à justiça foi implementada de forma coordenada com outras medidas, procurando adoptar uma visão integrada e complementar. Deste modo, seleccionámos um conjunto de medidas que ajudam a exemplificar essa estratégia que, no seu conjunto, permite melhorar o desempenho da justiça e, por conseguinte, a concretização dos direitos de cidadania.

Os Contratos Locais de Segurança são elaborados pelos prefeitos dos departamentos, pelos procuradores e pelos presidentes de câmara, organizando uma melhor cooperação entre os actores locais de segurança. Em dois anos, até ao ano 2000, foram celebrados 390 CLS e estavam em preparação cerca de 321. A justiça tornou-se, neste âmbito, uma parceira das políticas locais, com um nítido aumento da sua importância.

Os tribunais de instância, que exemplificam a justiça de proximidade, necessitavam de um processo simples, oral, rápido e pouco dispendioso. Assim, a nova reforma conferiu-lhes novas competências na resolução de litígios cíveis mais comuns.

A carta judiciária existente, datada de 1958, e estando portanto desactualizada dos movimentos populacionais, das técnicas e das infra-estruturas actuais, gera situações em que uns tribunais têm muito trabalho e outros pouco. E a justiça de proximidade eficaz, com qualidade e imparcialidade deve estar conciliada com as necessidades locais. Deste modo, desde 1998 que está em funcionamento uma comissão, presidida por um delegado nomeado pelo director de serviços judiciários, e incluindo um estatístico, um demógrafo, um geógrafo e um economista, com o objectivo de repensar a organização judiciária. Esta

comissão ficou encarregada de adaptar a carta judiciária a quatro imperativos: a implantação de tribunais consoante a localização das populações e das empresas; ter em consideração a organização territorial; a integração do impacto das técnicas e das infra-estruturas modernas de comunicação; e a diversificação da presença da justiça.

5.9.1. Os procedimentos mais simples e mais rápidos

O aumento dos meios por si só não resolve os problemas, por isso é necessário implementar novos métodos de trabalho. Neste sentido, o Ministério da Justiça francês alterou vários diplomas abrangendo diversas áreas, procurando assim delinear uma intervenção concertada em todas as vertentes da justiça que podem ser melhoradas através de pequenos passos.

Deste modo, procedeu à simplificação do processo civil, através do Decreto-Lei de 28 de Dezembro de 1998, que procura adaptar as regras de representação e assistência. Os procedimentos usados na instrução deverão permitir respostas mais rápidas como, por exemplo, a execução provisória das decisões ou o julgamento por um único juiz. Um grupo de trabalho deverá apresentar em breve um conjunto de medidas.

Em matéria penal, procura-se conferir uma maior eficácia, depois da aprovação da Lei de 23 de Junho de 1999, que atribui ao Ministério Público novos mecanismos que permitem acelerar a investigação e dar uma resposta rápida a todos os actos de delinquência. Os procedimentos alternativos aos “poursuites” foram estimulados e mais que dobraram entre 1996 e 1999 (os delegados também aumentaram neste período). Esta lei prevê também a simplificação processual no que respeita ao juiz de instrução, bem como o regime de nulidade de certos procedimentos.

No que respeita aos requerimentos administrativos, a Lei de 30 de Junho de 2000 procura conferir ao juiz uma eficácia equivalente aos juízes cíveis, mesmo tendo em consideração as especificidades do contencioso administrativo. Foram igualmente abertos novos tribunais e reforçados os meios humanos.

5.9.2. Desenvolver os mecanismos alternativos de resolução dos litígios

Como os conflitos sociais se mantêm e as mediações tradicionais vão desaparecendo, o Governo francês pensa ser indispensável que cada cidadão possa fazer valer os seus direitos, sem necessariamente recorrer aos tribunais.

Assim, a Lei de 18 de Dezembro de 1998 procura instaurar uma verdadeira política de regulação social pelo direito. Como medida-chave está a extensão do benefício do apoio judiciário nas negociações “en amont du procès”, de forma a encorajar a resolução amigável de certos litígios mais comuns. Por sua vez, o Decreto de 28 de Dezembro, no processo civil, prevê um procedimento rápido e simples que permite conferir uma força executória às transacções efectuadas, ao mesmo tempo que facilita a nomeação de um conciliador de justiça por parte do juiz encarregado do processo.

5.9.3. A mediação judicial na área cível e penal

O juiz pode propor, em casos que considere haver possibilidade de mediação, a intervenção de um mediador externo, qualificado e neutro. Este profissional tem como missão colocar as partes em diálogo, confrontar os diferentes pontos de vista e conduzi-los a um acordo aceitável e durável, no interesse de ambas as partes⁴¹.

A mediação faz-se dentro do processo e não exclui ou elimina a participação do juiz. A mediação pode ser proposta para parte ou para a totalidade do conflito. O juiz fixa os limites do mediador, a duração da mediação e a remuneração que se terá de pagar ao mediador. Enquanto decorrer a mediação a intervenção do juiz fica suspensa, podendo, no entanto, efectuar as diligências que achar por convenientes.

A mediação civil pode ser proposta em qualquer tipo de tribunal, mas apenas em determinados tipos de litígios e problemas: entre vizinhos; entre proprietários e arrendatários; em casos de consumo; em casos laborais; e em certos casos de divórcio ou de regulação de poder paternal.

⁴¹ Sobre a figura do mediador judicial francês ver, em mais pormenor, o relatório elaborado por Pedroso, Trincão e Dias (2001).

Desenvolvendo-se a mediação sob a responsabilidade do juiz, as partes podem, na mesma, constituir advogado que as aconselhe. Após a nomeação do mediador, ele irá convocar as partes, isoladamente e em conjunto, para, de forma confidencial, tentar chegar a um acordo que satisfaça ambas as partes. O mediador informará o juiz das dificuldades que encontrar e das diligências que considerar importantes, porque não pode fazer a instrução. O juiz fixa a duração da mediação sem ultrapassar os três meses, podendo renovar este prazo uma vez. Caso não se obtenham resultados, o processo volta a decorrer normalmente no tribunal.

No fim da mediação, o mediador informa os juízes dos resultados atingidos. Independentemente dos resultados, o juiz volta a convocar as partes e retoma o processo. Em caso de acordo, ambas as partes ficam vinculadas ao seu cumprimento, dando o juiz força executória. Posteriormente, as partes não podem contestar as declarações proferidas junto do mediador.

Os custos da mediação judicial são fixados pelo juiz. Não existe uma tabela de preços, podendo o cidadão informar-se junto do oficial de justiça qual é a prática corrente, embora cada caso possa ter um determinado valor. O pagamento das custas da mediação são repartidas pelas partes, conforme acordarem previamente. Caso não cheguem a um acordo as custas são repartidas em partes iguais, a não ser que o juiz tenha um outro entendimento. Se uma ou as duas partes beneficiarem de apoio judiciário, a parte que lhes corresponde será assumida pelo Estado.

Assim, a mediação judicial procura favorecer o dialogo em vez do confronto, evitar que as decisões sejam impostas e permitir encontrar soluções que se adaptem melhor à situação de cada um.

Na área penal, em caso de infracção (delito ou contravenção), o Procurador da República pode recorrer à mediação penal com o acordo da vítima e do arguido, antes de se decidir pela acção. Este mecanismo tem o objectivo de assegurar a reparação dos danos causados, terminar com o problema que resultou da infracção e contribuir para o “reclassement” do arguido.

Apenas o Procurador pode propor um mediador. As partes não podem escolher o mediador. A mediação penal não suspende os prazos de prescrição. As partes podem

recorrer a advogados para os aconselharem. O mediador vai, então, procurar chegar a uma solução simples, rápida e flexível. No caso de serem menores, a mediação é um instrumento importante, de modo a sensibilizar o menor para as infracções cometidas, as suas consequências e a forma de reparar os danos (podem adoptar formas pedagógicas ou mais repressivas, consoante os casos).

Os restantes procedimentos são idênticos aos seguidos na mediação civil. As partes estão isentas de custas judiciais, sendo portanto uma mediação gratuita. A reparação dos prejuízos da vítima podem ser efectuados financeira, material ou simbolicamente. A mediação deve procurar tomar medidas que previnam uma nova ocorrência dos mesmos factos.

5.10. O *Médiateur de la République* (Provedor de Justiça)

O Mediador da República é uma instituição criada pela Lei n.º 73-6, de 3 de Janeiro de 1973, pelo Governo francês⁴². Posteriormente, esta lei foi revista ou alterada em 1976, 1989, 1992 e 2000. Esta instituição foi criada com o intuito de ajudar os cidadãos nas suas relações com a administração pública francesa. O Mediador da República é nomeado pelo Conselho de Ministros por um período de seis anos não renováveis. Sendo uma instituição independente, o Mediador da República não recebe instruções de nenhuma outra autoridade pública, salvo as excepções previstas na lei.

O recurso ao Mediador da República é gratuito. Após a fase de recepção das queixas, os procedimentos são desenvolvidos pelo reclamante junto da respectiva administração. Como o Mediador da República nomeia os Delegados de Mediador da República, que se encontram dispersos pelo território francês, estes têm a capacidade de intervir num grande número de litígios, visto poderem ser contactados directamente.

A sua localização situa-se junto das câmaras locais, nos serviços de apoio ao acesso ao direito e à justiça (*Maisons de Justice et Droit, Maisons des Quartiers, Maisons des services publiques, bureaux du poste, etc.*). Deste modo, os Delegados de Mediador da República podem influir na resolução de um número considerável de conflitos de cariz administrativo, evitando a judicialização dos conflitos, contribuindo para a celeridade e

informalidade dos processos e procedimentos e funcionando como uma forma de pressão institucional sobre a administração pública. A própria administração pública é, assim, obrigada a responder com qualidade e eficiência. A sua acção pode ainda incidir sobre entidades ou empresas que prestam serviços públicos mas que são de gestão privada, caso das companhias de electricidade ou das entidades gestoras de mercados abastecedores. O Mediador da República pode ainda propor reformas e alterações legislativas, de modo a garantir que os seus objectivos de equidade e justiça no acesso dos cidadãos à administração pública.

O Mediador da República não pode, contudo, intervir em conflitos entre a administração pública e os seus agentes⁴³ e no caso do processo estar a decorrer num tribunal. Também os litígios entre particulares ficam excluídos das suas competências, visto restringir-se aos conflitos entre particulares e a administração pública. A noção de administração pública é abrangente e inclui uma diversidade de entidades de natureza jurídica distinta mas que tem em comum a prestação de serviços públicos. De realçar que as competências do Mediador da República foram elaboradas de uma forma aberta e abrangente para que a prática institucional fosse, ela própria, desenvolvendo uma cultura de resolução de conflitos de âmbito administrativo.

As reclamações podem ser feitas de duas maneiras: 1) acedendo directamente a um Delegado do Mediador da República, na sua zona territorial; 2) e dirigindo-se a um deputado ou a um senador que, de seguida, filtra as reclamações tendo em consideração as competências do Mediador da República e a pertinência das questões em causa. Os procedimentos, após a recepção da reclamação, decorrem junto do departamento da administração pública visado. Não existem limitações ao exercício da reclamação quanto a nacionalidades, mas apenas em relação a três aspectos: a) deve ser efectuada pelo autor e não por um terceiro, devendo incidir sobre casos concretos e não basear-se em críticas gerais ou em sugestões de melhoramento; b) deve dizer respeito a pessoas em nome individual; c) e deve ser precedida de diligências, tendo em vista a resolução do conflito, junto dos departamentos de administração pública em causa.

⁴² Nalguns aspectos poderá dizer-se que se assemelha ao Provedor de Justiça português, mas indo muito mais além nas competências ou na cobertura territorial e respectiva descentralização.

⁴³ Salvo quando os agentes ou funcionários públicos já não se encontram em serviço, por exemplo, no caso de cálculos de pensões ou de concursos públicos externos.

O Mediador da República não possui poderes para impor uma decisão nem para decidir sobre a questão litigiosa. No entanto, pode recomendar uma solução à administração pública e propor medidas que possam alterar as práticas faltosas ou menos correctas por si efectuadas. A autoridade do Mediador da República, através do exercício de uma magistratura de influencia, é-lhe conferida por três disposições previstas na lei: 1) o facto de ter ao seu dispor meios de análise e investigação; 2) a possibilidade de usar dois mecanismos de coacção (quando o comportamento de um funcionário é manifestamente faltoso e quando um organismo público se recusa a cumprir uma decisão judicial); 3) e a publicidade que a sua acção suscita, visto que o Mediador da República deve chamar a atenção das deficiências para os serviços públicos competentes. Neste último aspecto, o Mediador da República dispõe da possibilidade de publicar um relatório especial, caso a investigação não dê resultados ou não se obtenha resposta às suas diligências, e de, no final de cada ano, elaborar um relatório de actividades.

A acção do Mediador da República e do juiz situa-se em planos diferenciados. Quer isto dizer que incidem em planos distintos, pois o Mediador da República avalia a questão, não só a nível jurídico, mas também com o objectivo de procurar uma solução e de efectuar recomendações para que as situações litigiosas não se repitam. O juiz, por seu lado, toma uma decisão que se impõe de forma autoritária em relação ao caso julgado. Uma acção não exclui a outra, nem se sobrepõem forçosamente. Assim, o Mediador da República pode analisar uma reclamação antes, durante ou depois de um processo judicial, sem que coloque em causa esse processo. E mesmo que haja uma decisão judicial sobre determinada questão, nada impede que o Mediador da República possa procurar um acordo amigável entre as partes.

As competências do Mediador da República incidem sobre várias áreas: a social, com cerca de 30% do total de reclamações (segurança social, desemprego, apoio social, etc.); a fiscal-financeira (impostos, dívidas, indemnizações, etc.); da justiça (nacionalidade, estado civil, deficientes, apoio jurídico, extravio de processos judiciais, etc.); de urbanismo (ocupações de solo, loteamentos, planos directores, expropriações, domínio público, defesa do ambiente, etc.); dos funcionários públicos (apenas em questões de pensões e de subsídios de desemprego); e a administrativa em geral (relacionando-se com todos os organismos e entidades públicas que não se insiram nas categorias anteriores).

O Mediador da República exerce as suas competências em todo o território nacional. Esse exercício é assegurado pela existência de Delegados do Mediador da República dispersos por todo o território francês. O aparecimento desta figura data de 1976, inicialmente a título experimental, tendo sido regulamentada em 1986, altura em que foram designados de Delegados do Mediador da República. Com a entrada em vigor, em 12 de Abril de 2000, da lei relativa aos direitos dos cidadãos nas relações com a administração pública, o papel dos Delegados foi revalorizado consideravelmente.

Os Delegados são nomeados pelo Mediador da República por um período de um ano, renovável. O exercício da sua função é em tempo parcial e não remunerada, sendo por isso a título voluntário. Procura-se, com este modelo, evitar a profissionalização deste tipo de mediação que se baseia no voluntariado.

As suas competências são de dialogar e prevenir os conflitos, recebendo os cidadãos e auscultando-os. Procura resolver a questão em causa junto da administração local e caso não consiga chegar a um acordo, ou a questão exceda as suas competências, pode ajudar os cidadãos a elaborar e remeter o dossier para o Mediador da República, através de um deputado ou senador. Na tentativa de resolução dos conflitos locais, devem igualmente procurar fazer recomendações ou propostas de reforma das entidades visadas.

Paralelamente, os Delegados têm vindo a ser solicitados para outras funções que não referentes às suas competências. Insere-se neste âmbito, a auscultação e aconselhamento de cidadãos com problemas de ordem económica e social que não se relacionam directamente com nenhum conflito com a administração pública. Tornam-se, deste modo, uma última instância a quem os cidadãos recorrem no sentido de procurar uma solução para as suas dificuldades.

Face a esta crescente procura, está-se a pensar em redefinir as competências dos Delegados para que a mediação de proximidade possa interrelacionar-se com as colectividades e associações locais, no sentido de procurar, em conjunto, as melhores soluções para este tipo de problemas. Assim, decidiu-se criar mais 300 delegações do Mediador da República, a instalar até finais de 2002⁴⁴, os quais se devem situar junto das zonas mais problemáticas das cidades. O recrutamento de Delegados, em virtude destas

transformações, passa a ser diversificado e profissionalizado, procurando que sejam pessoas que conheçam a realidade onde vão desempenhar funções (inserindo-se em estruturas e colectividades já existentes). O grau de conhecimento exigido, além da área geográfica, deve incluir noções jurídicas e um estado de espírito adequado à prática da mediação. Um acordo estabelecido no ano 2000, entre o Mediador da República e os Correios, vai permitir instalar Delegados nas suas instalações sempre que se considere necessário. Outra convenção assinada entre o Estado, as colectividades locais e as empresas públicas vai permitir encontrar locais, perto das zonas mais carenciadas, onde os Delegados se possam igualmente instalar. Constata-se assim uma preocupação em alargar quer as competências quer o número e área de cobertura dos delegados, por forma a poderem dar resposta às novas necessidades, exigências e expectativas dos cidadãos.

Em 1999, das 51.189 reclamações recebidas pelo Mediador da República (acréscimo de 12,2% face ao ano anterior), 44.353 deram entrada através dos Delegados (acréscimo de 10,4 face a 1998)⁴⁵, transformando-se assim nos verdadeiros interlocutores directos dos cidadãos. Prova-se, com esta evolução, que a proximidade dos delegados é um factor essencial ao sucesso da mediação. E torna-se claro que a potencialidade destes mecanismos, quer na resolução de conflitos, quer no apoio à concretização dos direitos dos cidadãos, possibilita uma diminuição do número de processos que chegam à jurisdição administrativa e contribui para a efectivação dos direitos de cidadania e para uma melhor administração pública.

O Mediador da República e os seus Delegados são eficazes no âmbito de uma desjudicialização de conflitos de cariz administrativo, atribuindo-se-lhes competências antes estritamente confinadas aos tribunais administrativos.

5.11. A avaliação do sistema de acesso ao direito e à justiça

A Lei de 29 de Julho de 1998 veio reafirmar que o acesso aos direitos é uma das condições essenciais para o pleno exercício da cidadania e da luta contra a exclusão, em especial nas zonas onde o contacto com as instituições não tem sido o melhor ou o mais

⁴⁴ Existiam, até ao ano 2000, cerca de 125 Delegados do Mediador da República junto das câmaras municipais.

⁴⁵ Em 1998 o total de reclamações tinha sido de 45.628, com 40.173 a serem recebidas directamente pelos delegados.

desejável. Por ser uma lei recente ainda não é possível avaliar correctamente o verdadeiro impacto das medidas previstas, inclusive por ainda não estarem completamente implementadas. Deste modo, o Governo francês está, desde já, a delinear um conjunto de linhas de investigação que permitam, por um lado, avaliar o modelo que está a ser implementado e, por outro, perspectivem outras medidas que possam ajudar a melhorar e ampliar a efectiva concretização dos direitos de cidadania.

Assim, segundo o Ministério da Justiça⁴⁶, as linhas de orientação de uma futura investigação devem seguir alguns itens fundamentais, os quais apresentaremos sucintamente de seguida.

5.11.1. Formação e informação sobre o(s) direito(s)

Em resposta à pergunta: “*como garantir aos cidadãos o conhecimento e o exercício efectivo dos seus direitos?*”, deve-se ter em consideração três níveis de actuação:

- a) *Educação de direito* – partindo da ideia que as representações individuais da lei seguem com atraso a evolução do direito e que o conhecimento jurídico não garante por si só o respeito pela lei, julga-se importante garantir que, a partir das escolas, se faça o ensino dos direitos, dos deveres e das suas consequências, ou seja, introduzir a educação do direito no sistema educativo, desde cedo;
- b) *Formação de direitos* – diz respeito a todos os profissionais que, voluntariamente ou profissionalmente, trabalham nesta área (advogados, assistentes sociais, funcionários administrativos, etc.), e que devem possuir, por força das suas funções, um conhecimento profundo dos direitos e procedimentos especiais, de acordo com as suas responsabilidades no aconselhamento jurídico que prestam. Relaciona-se, portanto, com os mecanismos de justiça de proximidade existentes e a forma de fiscalizar a sua acção e qualidade, bem como reflectir sobre se são complementares ou concorrentes com o exercício de advocacia;
- c) *Informação sobre o(s) direito(s)* – pode ser individual ou colectivo, geral ou especializado, sendo as modalidades de prestação de informação, bem como os

⁴⁶ O Ministério da Justiça recorreu, neste âmbito, ao trabalho produzido pela Mission de Recherche Droit et Justice. *Acces au(x) Droit(s) / Acces a la Justice* (2000).

lugares onde se situam, de uma grande diversidade (CDADs, PADs, associações, sindicatos, etc.). Esta perspectiva procura constituir uma forma proactiva de prestação de informação jurídica, ou seja, indo de encontro aos excluídos do sistema, no sentido de lhes garantir o acesso ao direito e a concretização dos seus direitos que, de outra forma, não seriam reivindicados.

5.11.2. A promoção e a defesa dos direitos fora do quadro jurisdicional

A questão coloca-se no papel dos profissionais de direito, fora do quadro institucional, em particular quando estamos perante duas partes em desigualdade de circunstâncias. Podem abranger duas áreas distintas:

- a) *As relações entre os cidadãos e os serviços públicos* – refere-se à transparência dos organismos públicos, dos seus relatórios “técnicos” e das fases de inquérito preliminar em caso de litígio, que não tenham um carácter judicial. São os casos das: comissões de admissão ao apoio social, comissões regionais de invalidez, inaptidão e incapacidade permanente, comissões de sobreendividamento, comissões disciplinares de vários organismos, etc.;
- b) *Defesa dos direitos no âmbito dos processos de regulação de litígios não jurisdicionais* – sejam eles de tipo convencional (transacções) ou que tenham a intervenção de uma terceira parte (conciliadores, mediadores ou juízes). Relaciona-se com o direito de acção e a possibilidade de haver incidentes no que respeita ao estabelecimento de convenções ou regulamentos para a resolução de conflitos. Consiste em saber se o acordo exige a presença de uma terceira parte, bem como a forma em que se regista, além de ser necessário estabelecer as regras de validação e execução do acordado. Coloca-se, inclusive, a questão de saber como se fiscalizam estes procedimentos.

5.11.3. Assegurar a implementação efectiva dos direitos

Após a Lei de 1988 que instituiu o RMI, a preocupação principal era de procurar activamente as pessoas que necessitariam de apoio social. Para além da acção dos organismos com vocação nas áreas sociais, que podem estabelecer contactos privilegiados no terreno, deve-se avaliar o papel dos tribunais especializados (dos assuntos de segurança

social, do contencioso de incapacidades, comissões departamentais e central de apoio social) na contextualização dos conflitos, bem como na interpretação das diferentes legislações relativas aos direitos dos cidadãos.

5.11.4. As soluções negociadas dos conflitos

Uma vez que a Lei de 1998 ainda é difícil de avaliar, pela sua juventude, o Ministério da Justiça francês considera interessante estudar e identificar os locais onde a negociação se efectua, bem como o tipo de litígios e as categorias em que se enquadram os requerentes destes serviços ou o conteúdo e a natureza das soluções adoptadas. A execução dos acordos negociados é outro aspecto importante a ter em conta, assim como o papel de fiscalização exercido pelo juiz, em especial nos casos de renúncia aos direitos não disponíveis. O juiz deve certificar-se que as soluções encontradas estão de acordo com a lei e não violam a ordem pública.

Outra vertente a analisar relaciona-se com o exercício das profissões jurídicas envolvidas, distinguindo as várias fases em que se desenvolve o apoio judiciário. Neste âmbito, querem analisar as questões relativas às estratégias económicas dos diversos actores envolvidos (advogados, notários, peritos judiciais, associações, sindicatos, etc.), a sua formação, especialização, deontologia e responsabilidade.

6. Outras experiências internacionais

Este ponto pretende abordar de uma forma sintética alguns modelos de acesso ao direito e à justiça existente em países com diferentes culturas jurídicas. Os países seleccionados atravessaram um período de reformas na década passada, pelo que apresentam, nalguns casos, ainda uma experiência reduzida quanto ao seu desempenho. Face à informação disponível, também não é nosso propósito efectuar uma análise do desempenho destes modelos, mas tão só apresentar alguns dos seus traços principais. Os países seleccionados são, como já referimos, a Alemanha, a Holanda, a Espanha, a Inglaterra e o País de Gales e a província do Quebeque no Canadá. Nesta selecção encontramos distintos modelos judiciais: anglo-saxónico (Inglaterra e País de Gales), continental do norte da Europa (Alemanha e Holanda), continental do sul da Europa (Espanha) e um misto de continental do sul da Europa e anglo-saxónico (Quebeque).

6.1. O sistema de acesso da Inglaterra e do País de Gales

O sistema de apoio judiciário em Inglaterra e no País de Gales foi estabelecido depois da II Guerra Mundial sob a *Lei de Apoio Legal e Aconselhamento de 1949*, baseado em anteriores trabalhos iniciados na primeira metade do século XX⁴⁷. O quadro de apoio judiciário foi posteriormente reformada pela *Lei de Apoio Judiciário de 1988*, que veio substituir, em 1989, a administração do apoio judiciário até então exercida pela Ordem dos Advogados.

A *Lei de Apoio Judiciário de 1988* estabeleceu os princípios gerais do apoio judiciário sendo administrado, até Abril de 2000, pelo Quadro de Apoio Judiciário. A Lei de Acesso à Justiça de 1999 que entrou em vigor a 1 de Abril de 2000, substituiu a lei de 1988, tendo sido concebido de forma a tornar possível a implementação de uma estrutura renovada, que prossiga os objectivos do Governo no sentido de promover e desenvolver os serviços prestados, no âmbito de um orçamento controlado e gerido de acordo com as necessidades.

Sob a nova Lei de Acesso à Justiça de 1999, o Quadro de Apoio Judiciário foi substituído pela Comissão de Apoio Judiciário (CAJ), cuja estrutura tem duas vertentes: o financiamento em matéria cível nos casos analisados pela Comissão dos Serviços Judiciários (Community Legal Service) e o financiamento dos casos em matéria penal.

À Comissão de Apoio Judiciário (CAJ) compete coordenar as várias fontes de financiamento dos serviços públicos de apoio judiciário, tendo em conta os advogados, as agências de aconselhamento e as autoridades locais. A Comissão dos Serviços Judiciários (CSJ) é a responsável pela atribuição de um certificado de qualidade a todas as organizações com contratos públicos com a Comissão de Apoio Judiciário e a todas as organizações que queiram fazer parte da CAJ, devendo para tal preencher os critérios de qualidade requeridos.

A partir de 1 de Janeiro de 2000, apenas as organizações com contrato podem fornecer apoio inicial em casos de matéria cível. Também a partir dessa data só as

⁴⁷ A informação referente à Inglaterra e ao País de Gales foi retirada do relatório da Commission de Réforme de L'Accès au Droit et à la Justice (2001) e dos relatórios inseridos no site da Lord Chancellor's Department (www.open.gov.uk/lcd).

organizações contratadas estão habilitadas a providenciar qualquer tipo de serviço financiado com fundos públicos em casos de direito da família ou relacionados com a imigração, e o mesmo se aplica aos casos de ofensa à integridade física e à liberdade pessoal. Contudo, a partir de 1 de Abril de 2000, a maior parte destes casos, à excepção da negligência médica, não foi financiado pela CSJ por terem sido resolvidos através de “acordos sobre montante condicionado” celebrados entre clientes e advogados. Desde 1999 apenas as organizações contratadas passaram a ocupar-se de casos de negligência médica financiados por fundos públicos. A partir de 1 de Abril de 2001 a contratualização pública foi alargada com vista a cobrir todos os graus de serviços, estendendo-se a todo o tipo de acções.

As normas para os casos que deveriam ser financiados pela CSJ, como parte da CAJ, estão enunciadas no novo Código de Financiamento. Isto substitui o antigo “teste de mérito” para a determinação da atribuição do apoio judiciário, e tem como objectivo fazer um melhor uso dos recursos existentes e disponíveis e canalizar os mesmos para áreas prioritárias, como a habitação e casos cujo interesse público se manifeste superior.

O apoio judiciário em matéria penal continua, de uma maneira geral, a processar-se do mesmo modo que o estipulado no Quadro de Apoio Judiciário. Todavia, em Abril de 2001 foi criada uma nova estrutura – *Serviço de Defesa Criminal* – que reconhece a necessidade de contratualizar com os advogados que prestam aconselhamento, assistência ou representação dos arguidos. Este novo sistema de contratualização foi alargado de forma a cobrir todos os tipos de apoio judiciário em matéria penal durante um período de três anos. Estes contratos exigem o cumprimento de determinados requisitos de qualidade com base nos princípios definidos pela CSJ.

6.1.1. Organização e financiamento do sistema de apoio judiciário

O financiamento e a gestão do sistema em matéria cível e em matéria penal são assegurados pela Comissão de Apoio Judiciário, da qual faz parte a Comissão de Serviços Judiciários para matérias cíveis e o Serviço de Defesa Penal para os casos de matéria penal.

A decisão de apoio judiciário em tribunal é tomada pelo *solicitor* ou por um conselheiro acreditado, no caso das custas deste último serem inferiores a 808 euros, sob

reserva de controle *a posteriori* do centro regional da Comissão de Apoio Judiciário. Acima deste montante é necessário requerer uma autorização ao centro regional. No que diz respeito ao apoio ao agregado familiar, à representação judicial e aos apoios financeiros, a decisão compete ao gabinete regional. No entanto, uma representação urgente pode ser decidida pelo próprio *solicitor* se for acreditado pela Comissão de Apoio Judiciário.

6.1.2. Estrutura da Comissão de Apoio Judiciário (CAJ)

A Comissão de Apoio Judiciário administra o apoio e a representação judiciária nos termos da Lei de Acesso à Justiça de 1999, trabalhando de acordo com os objectivos definidos pelo Procurador Geral.

A Inglaterra e o País de Gales estão divididos administrativamente em regiões geográficas, estando a CAJ em processo de redução das treze regiões, conforme dispunha a anterior Lei de Apoio Judiciário, para onze regiões. Este procedimento pretende que as fronteiras regionais da organização coincidam com as fronteiras da administração local e que, assim, seja criada apenas uma região para o País de Gales. Em Inglaterra as fronteiras regionais coincidirão com as Agências governamentais para o desenvolvimento regional. Ainda como parte desta iniciativa, pretende-se criar uma única região para o sudoeste, ainda que neste momento se mantenham em funcionamento os treze gabinetes de apoio judiciário.

6.1.3. Funcionamento da Comissão de Apoio Judiciário

A Comissão de Apoio Judiciário é uma pessoa colectiva pública que trabalha no quadro estatutário conferido pela Lei de Apoio Judiciário de 1999. A CAJ é um órgão executivo, composto por um Presidente e por um número determinado de membros da Comissão. A Comissão compõe-se de membros não executivos que trabalham um determinado número de dias por ano, mas também por membros executivos que fazem parte da direcção da Comissão.

As pessoas envolvidas na Comissão de Apoio Judiciário são nomeadas pelo Procurador Geral, sendo os objectivos da Comissão por ele definidos. As actividades e

ocupação dos membros da Comissão reflectem a necessidade da Comissão em compreender e ter o sentido exacto das áreas em que opera. Entre eles existe a experiência e o conhecimento de providenciar serviços que a Comissão possa financiar como sendo parte da comunidade dos serviços judiciais ou do serviço de defesa penal, do trabalho dos tribunais, das questões ligadas ao consumo, das condições sociais e da administração.

Alguns dos membros são também responsáveis pelos Centros Regionais da CAJ que a Comissão estabelece para cada uma das treze regiões geográficas. Os funcionários da Comissão de Apoio Judiciário não são funcionários públicos mas sim empregados do sector público, devendo trabalhar de acordo com as normas estabelecidas pelo Governo. A Comissão abarca cerca de 1600 funcionários distribuídos pelas treze regiões e pela sede em Londres.

A responsabilidade pela gestão diária da organização pertence ao director-geral que é responsável, perante a Comissão, pelo exercício de todas as suas funções, e ocupa-se ainda das questões financeiras pelas quais responde perante o Parlamento. O director-geral é coadjuvado nas suas funções e responsabilidades por um quadro técnico, o qual faz com que a máquina administrativa e burocrática esteja preparada para responder aos desafios impostos pelo ritmo das reformas do apoio judiciário. Cabe, ainda, aos técnicos a coordenação dos departamentos centrais bem como das unidades operacionais. O director-geral é ainda responsável pelo plano corporativo, pela política de desenvolvimento e pelas relações públicas.

A Comissão de Apoio Judiciário possui ainda os seguintes directores: director para as reservas e para o desenvolvimento, responsável pelas finanças, recursos humanos, controlo de qualidade, contratos civis e mediação familiar; director de operações, responsável pelo funcionamento e melhoramento dos serviços regionais, coordenação dos trabalhos dos centros regionais de apoio judiciário e desenvolvimento de projectos de parcerias comunitárias de apoio judiciário; director para os sistemas negociais, assegura que a Comissão tira partido das tecnologias de informação, especialmente no que toca ao desenvolvimento dos sistemas das tecnologias de informação no sentido de as utilizar como apoio à Comissão de Serviços Judiciais, bem como ao Serviço de Defesa Criminal; director da estratégia política, responsável pela política de desenvolvimento estratégico com responsabilidade sobre todo e qualquer conselho dado no âmbito judiciário dentro das

competências da Comissão, incluindo orientações das decisões a tomar, bem como gerir e lidar com as queixas contra a CAJ.

6.1.4. Organização do apoio judiciário em matéria cível

O apoio em tribunal abrange o apoio e a defesa no quadro de uma audiência quando a representação feita por advogado não é obrigatória. Assim, o *solicitor* não tem oficialmente o papel de representante em matéria de justiça por ocasião do processo. Este tipo de apoio pode ser proposto, por exemplo, no pedido de suspensão de penhora.

O apoio ao agregado familiar é um apoio específico que engloba a ajuda à mediação e às negociações encetadas, no caso de não estar a decorrer outra negociação. Pode igualmente cobrir a obtenção de uma decisão judicial que confirme um determinado acordo. A maior parte dos casos de família que não revestem carácter de urgência beneficiam, numa primeira fase, deste apoio.

A representação judiciária pode assumir a forma de “*apoio em matéria de análise*”, limitada a um estudo de possibilidades de sucesso da acção em questão, ou da “*plena e completa representação*”, no momento em que a questão é levada a tribunal. Existe, por outro lado, a “*representação judiciária controlada*” que abrange a representação perante a comissão de controle médico (psíquica) ou perante o árbitro ou comissão de acompanhamento dos assuntos da imigração. Por fim, a “*representação em processos de família mais específicos*”. No entanto, a “*representação plena e completa*” constitui a principal forma de representação judiciária.

A partir de Abril de 2000 a representação judicial deixou de ser concedida em casos de ofensas à integridade física e à liberdade pessoal, com uma única excepção para a negligência médica. Para este tipo de litígios o advogado é remunerado por honorários condicionais, com base no princípio segundo o qual “quem não ganha não recebe” (*no win, no fee*). Se o advogado não ganhar o processo, o cliente não terá que lhe pagar qualquer honorário mas se, ao invés, o ganhar receberá honorários superiores àqueles que normalmente lhe são atribuídos. Há, no entanto, a possibilidade de o advogado fazer um seguro de risco pela perda do processo, o que lhe evitará, em casos destes, suportar as despesas da parte contrária. Exclui-se, igualmente, o apoio à maior parte dos casos

decorrentes do exercício de uma actividade profissional e de litígios relativos a uma associação ou a uma empresa.

É ainda permitido o financiamento parcial nos casos de dano corporal e de uma série de outras acções onde há uma pluralidade de partes, sendo objecto de acordos condicionais em matéria de honorários. O financiamento público reveste, assim, duas funções:

- a) função bancária: depositando os pagamentos na conta do *solicitor* ao longo de todo o processo;
- b) função de seguro: para compensação do risco que o *solicitor* incorre em caso de perda do processo, por depósito a seu favor de uma contribuição para despesas de processo se estas não forem recuperadas junto da parte contrária. Pode tratar-se de um apoio em matéria de estudo ou em matéria de processo judicial.

6.1.5. Organização do apoio judiciário em matéria penal

Durante a pendência de uma medida que obriga a apresentação periódica às autoridades, e aquando da primeira apresentação ao *Magistrates' Court*, que decide da cessação da detenção periódica, o apoio judiciário é de direito e o *solicitor* intervém gratuitamente.

A assistência por representação abrange não só a preparação do caso como a representação em certos processos, de que são exemplo os processos disciplinares. O apoio judiciário em matéria penal consagra, por um lado, a preparação da defesa e, por outro, a representação em tribunal.

6.1.6. Os beneficiários: condições para a atribuição de apoio judiciário

O apoio é concedido apenas a particulares, não existindo um critério de nacionalidade ou de domicílio. A atribuição de apoio em matéria cível é submetida a uma dupla condição: o património; e o rendimento do requerente. O património e o rendimento do cônjuge ou de pessoa com quem viva em união de facto é também tido em consideração, salvo se houver conflito de interesses.

O património disponível é calculado subtraindo ao património total, essencialmente, o valor da residência principal até ao montante de 161 505 euros, os bens móveis da casa de família, as roupas, os utensílios de trabalho, o valor dos objectos relativos ao caso em questão e os abatimentos relativos às pessoas tidas a cargo. O património assim obtido não pode ultrapassar os 1 615 euros. Feito este cálculo é necessário que o rendimento seja idêntico ao das pessoas que beneficiam do rendimento mínimo. Para as outras pessoas é conveniente calcular o rendimento disponível tomando como referência o rendimento real dos últimos sete dias e não deduzindo o imposto sobre o rendimento e as contribuições para a Segurança Social, os abatimentos para os outros membros do lar e o arrendamento e outras despesas.

Para beneficiar do apoio, o rendimento disponível não deverá ultrapassar os 136 euros por semana. Se a dupla condição – património/rendimento – estiver preenchida, a pessoa é aceite como beneficiário do apoio e não tem que pagar qualquer contribuição. Salvo qualquer excepção, uma vez que o dinheiro ou os bens são recuperados ou preservados no quadro desse apoio, os honorários do *solicitor* são recuperados pelo levantamento da soma correspondente.

No apoio ao agregado familiar considera-se, também, uma dupla condição de elegibilidade para ter acesso ao direito e à justiça, isto é, ter em conta o rendimento e o património do requerente. O património é apreciado nos termos anteriormente explicitados, com excepção para os beneficiários reformados. Se o património não ultrapassar os 4 845 euros, e a condição de rendimento estiver preenchida, a pessoa pode beneficiar do apoio sem nenhuma contribuição da sua parte. Entre 4 845 euros e 10 902 euros, o interessado deverá pagar uma quantia que lhe é exigida de imediato e que corresponde à totalidade da fracção do património que ultrapasse os 4 845 euros.

Feito este cálculo, as condições de acesso ao apoio judiciário estão igualmente preenchidas pelas pessoas que beneficiam de determinadas prestações sociais. Nos outros casos, é conveniente avaliar o rendimento previsível para os doze meses seguintes e proceder às mesmas deduções que para a ajuda de representação em tribunal, afim de obter o rendimento disponível. Se este rendimento disponível for inferior ou igual a 4 398 euros, o benefício do apoio será concedido sem nenhuma contribuição por parte do requerente. Se for compreendido entre 4 398 euros e 13 100 euros por ano, o apoio é concedido sob

reserva de um depósito, durante a pendência da acção e até ao limite do custo total do processo.

No caso do beneficiário ganhar o seu processo e a parte contrária não pagar a totalidade das despesas, o remanescente é deduzido no fim do processo das somas obtidas graças à acção do tribunal. Se o beneficiário perder o seu processo, pode ser condenado pelo tribunal a pagar tudo ou apenas uma parte das despesas da parte contrária em função dos seus recursos. Esta parece ser uma medida dissuasora do recurso ao apoio judiciário, pelo que outra das condições de elegibilidade para beneficiar do apoio judiciário é a boa fundamentação do pedido.

A boa fundamentação da acção ou do requerimento é fundamental para o benefício da representação em tribunal e dos apoios financeiros. Os critérios de apreciação da boa fundamentação foram profundamente modificados em 1999. Assim, um demandante cível só beneficiará de apoio judiciário no caso de se verificarem os seguintes critérios de apreciação de boa fundamentação:

- 1) Uma vez que o requerente procura obter a reparação de um dano, a atribuição do apoio judiciário é subordinada à existência de parâmetros com vista ao sucesso da acção, a menos que o litígio se revista de carácter geral. Se o pedido tiver “muito boas perspectivas” (80%), basta que os danos e interesses susceptíveis de serem atribuídos sejam superiores às custas do tribunal;
- 2) Uma vez que o processo tenha “boas perspectivas” (60%), é preciso que os danos e interesses sejam, pelo menos, iguais ao dobro das custas do tribunal;
- 3) Uma vez que o processo tenha “perspectivas moderadas” (50% a 60%), é preciso que os danos e interesses sejam, pelo menos, iguais a quatro vezes as custas do tribunal.

Os critérios em matéria penal são naturalmente diferentes:

- 1) Uma vez que exista comparência periódica, desde a primeira apresentação, a assistência prestada pelo *solicitor* não está sujeita a nenhuma condição;
- 2) Uma vez perante as fases posteriores do processo, devem estar preenchidas duas condições, isto é, cumulativamente tem-se em conta o interesse da justiça e a situação financeira do requerente. Esta dupla condição desapareceu com a Lei de 1 de Abril de 2001, para os casos levados ao *Magistrates' Court*, competente

para as contravenções e pequenos delitos, subsistindo apenas a condição de seriedade da causa; nos casos levados ao *Crown Court*, competente para apreciar os delitos mais graves e os crimes, as duas condições são suprimidas porque: por um lado, o custo das averiguações revelou-se excessivo em relação ao fraco número de requerentes, cujos recursos ultrapassariam o *plafond* e, por outro, o interessado pode ser condenado a reembolsar total ou parcialmente as somas gastas pelo Estado (nomeadamente se for condenado), podendo ver o seu ordenado congelado desde o início do processo com vista a garantir a solvabilidade.

6.1.7. A escolha e remuneração dos advogados

O sistema de contratualização do advogado, instaurado pela Lei de 1988, foi substituído por um sistema mais restritivo que assenta na realização de contratos com 5000 gabinetes de advogados (*quality-assured providers*), escolhidos por concurso público e, a partir de então, os únicos habilitados a intervir a título de apoio judiciário. A noção de preço deverá de futuro ser introduzida nos critérios de selecção. Essa contratualização garante que os centros regionais de apoio judiciário respondam às normas fixadas pela Comissão dos Serviços Judiciários, no que concerne à qualidade dos serviços prestados.

Após Janeiro de 2000, o apoio judiciário contratualizado só pode ser efectuado por juristas – *solicitor* ou conselheiro jurídico – que celebrem contrato com a Comissão dos Serviços Judiciários. Para alguns assuntos, como é o caso da negligência médica, apenas são contratados alguns advogados especializados. No entanto, a liberdade de escolha dos beneficiários do apoio judiciário não é afectada sempre que o cidadão preferir escolher o seu advogado.

Em matéria penal, a política de contratualização encontra-se igualmente em vigor, mas a um ritmo mais lento que na matéria cível, estando prevista uma extensão por etapas que se concluirá em 2003. Encontra-se em vigor desde 1 de Agosto de 2001, em fase experimental e por um período de quatro anos, o Serviço de Defesa Penal que emprega juristas assalariados encarregues de assegurar a defesa de pessoas que solicitem apoio judiciário em matéria penal. O apoio será acordado se for “do interesse da justiça”. Durante

este período experimental, as duas modalidades – defensores assalariados e advogados exercendo a título liberal no quadro dos contratos com a Comissão – coabitam.

Tradicionalmente não existiam tabelas de remuneração dos advogados em matéria cível, fixando estes o seu preço em função do número de horas de trabalho. Este sistema foi progressivamente modificado e actualmente existe uma tabela de remuneração que precisa as tarifas consoante os diferentes tipos de acção efectuadas a título de apoio judiciário. Destaque, neste âmbito, para a alteração introduzida a 1 de Maio de 2001, quanto ao direito da família.

O pagamento ao *solicitor* em matéria penal, efectuado pelo Estado, é calculado em função do número de horas consagradas ao caso de acordo com o sistema geral dos advogados em relação aos seus clientes. A dificuldade deste sistema reside na impossibilidade de controlar o número de horas efectivamente gastas na preparação de um dossier.

Os casos cuja jurisdição compete ao *Crown Court* têm uma remuneração pré-fixada para cada assunto à qual se pode adicionar um suplemento dependente do número de audiências, de audiências com testemunhas ou do volume das peças processuais.

6.1.8. Apoio no acesso à justiça e ao direito

O apoio judiciário permite beneficiar de uma primeira consulta para todo o problema jurídico. A questão deve ser relativa a uma norma jurídica do ordenamento jurídico inglês e ser colocada em Inglaterra ou no País de Gales. Pode ser relativa a todos os domínios do direito, à excepção dos negócios imobiliários.

O acesso à justiça abrange consultas de ordem geral, redacção de correspondência, negociações necessárias à resolução de certos problemas, obtenção de um parecer de um advogado e preparação de uma argumentação se se tornar necessário levar o caso a tribunal. O pagamento de um advogado é limitado ao custo das horas despendidas no aconselhamento jurídico, com possibilidade de ser concedida uma derrogação.

6.2. O sistema de acesso ao direito e à justiça no Quebeque (Canadá)

O acesso à justiça e ao direito no Canadá rege-se por uma lei de 1972, com alterações introduzidas em 1996, que abrange em simultâneo alguns serviços jurídicos e o acesso aos tribunais⁴⁸.

6.2.1. A organização e o financiamento do sistema

O sistema de apoio judiciário no Quebeque é constituído pela Comissão dos Serviços Jurídicos. Esta Comissão descentraliza as suas competências através dos centros de apoio judiciário, contando com advogados em regime de permanência a quem os candidatos ao apoio judiciário, na vertente do acesso ao direito ou na vertente do acesso aos tribunais, podem recorrer. Importa salientar que os advogados que exercem a sua actividade por conta própria não são obrigados a aceitar o patrocínio judiciário nestas circunstâncias, ao contrário dos advogados que estão nos centros de apoio judiciário que devem dedicar-se em exclusivo ao mesmo.

O exercício do mandato do advogado escolhido pelo beneficiário abrange, também, o recurso a peritagens que se justifiquem, seja pelo trabalho reconhecido, seja pela natureza e a importância do assunto. O advogado deve obter uma autorização prévia do centro de apoio judiciário que fixará o montante máximo a gastar com os peritos. Para além do recurso a peritagens, o serviço de apoio judiciário tem também um serviço de consulta telefónica em matéria penal, que permite a todos os cidadãos, admitidos ou não para o apoio judiciário, beneficiar gratuitamente de patrocínio judiciário no momento da sua detenção.

6.2.2. A estrutura organizativa

A estrutura organizativa do apoio judiciário, nesta província, é bastante descentralizada. Esta é composta pela Comissão de Serviços Jurídicos, pelos Centros Regionais e pelos Gabinetes Locais.

⁴⁸ A informação referente ao Quebeque foi retirada do relatório da Commission de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice (2001) e do site oficial do Ministério da Justiça do Quebeque (Canadá) (<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/accueil.asp>). .

6.2.2.1. A Comissão de Serviços Jurídicos

A política de apoio judiciário concentra-se na Comissão dos Serviços Jurídicos, organismo dotado de personalidade jurídica, criada pela lei de apoio judiciário. A comissão é composta por 12 membros nomeados pelo Governo, que faz a sua escolha baseada em critérios de competência. São escolhidas pessoas que, em razão das suas actividades e das funções que desempenham na sociedade, são susceptíveis de contribuir de uma forma particular para o estudo e soluções dos problemas jurídicos dos mais desfavorecidos. O presidente da Comissão é, obrigatoriamente, um advogado ou um juiz e o vice-presidente um advogado. O Ministério do Trabalho e Solidariedade e o Ministério da Justiça fazem-se representar pelos seus secretários de Estado como membros consultivos da comissão.

A Comissão é dotada de um conjunto de competências destinadas a assegurar o total apoio judiciário aos cidadãos que dele carecem. Assim, constituem competências da Comissão, designadamente:

- criar, desenvolver e controlar os centros regionais de apoio judiciário;
- assegurar a disponibilidade permanente da consulta telefónica que permita a qualquer cidadão ser atendido por um advogado no momento da sua prisão ou detenção;
- zelar pela integridade nas relações entre os advogados dos centros e os seus clientes, em colaboração com o tribunal;
- desenvolver programas destinados à promoção e divulgação do sistema;
- favorecer a vertente de estudo de avaliação da aplicação da lei do apoio judiciário.

Compete, ainda, a esta Comissão acreditar e financiar os gabinetes locais de apoio judiciário cuja criação ou constituição depende de recomendação dos centros regionais.

6.2.2.2. Os Centros Regionais e os Gabinetes Locais

Os serviços de apoio judiciário são prestados através de onze centros regionais, que têm personalidade jurídica e são administrados por um Conselho de Administração, cujos membros são nomeados pela Comissão de Serviços Jurídicos. O director-geral tem que ser um advogado.

As competências dos Centros Regionais permitem-lhes criar gabinetes locais de apoio judiciário nas regiões por elas servidas, contratar os advogados, notários e outros profissionais necessários, recomendar à comissão a acreditação de gabinetes locais de apoio judiciário, desenvolver programas de informação sobre o apoio judiciário e dar consultas jurídicas.

O apoio judiciário contava, em 2000, com 111 gabinetes em 97 cidades do Quebeque, 86 dos quais contam com a presença permanente de advogados e 25 com advogados a tempo parcial. Esta estrutura conta com 834 funcionários a tempo inteiro, dos quais 353 são advogados. A dimensão que alcançou levou a que, em 1999, a Comissão de Serviços Jurídicos tenha colocado em marcha um processo de reformas e recrutamento de novos profissionais para assegurar o rejuvenescimento e funcionamento da rede de gabinetes locais e centros regionais.

Os pedidos de apoio judiciário são dirigidos aos gabinetes e centros regionais devidamente credenciados. O deferimento para apoio judiciário depende do director-geral do centro regional, que pode todavia delegar esta competência. As despesas do apoio judiciário, entre 1 de Abril de 1999 e 31 de Março de 2000, situaram-se nos setenta e três milhões de euros (73,3 milhões de euros).

6.2.3. Os beneficiários

A lei prevê que o acesso à justiça e ao direito não abranja todas as matérias nem todo o tipo de acções. Assim, em matéria civil, os centros ocupam-se de grande parte dos assuntos de família, da protecção dos jovens, dos recursos contra as decisões administrativas tomadas no âmbito de algumas prestações ou indemnizações e de qualquer assunto em que o interessado tenha sido alvo de atentado grave à sua liberdade, ou se está em causa a sua segurança física e psíquica, bem como o seu sustento ou necessidades básicas da sua família.

O apoio judiciário em matéria penal é concedido sempre que alguém é objecto de uma acção criminal e sempre que estejam em causa jovens ou ainda quando o acusado arrisque pena de prisão, estejam em risco os seus meios de subsistência e o acordo seja no

interesse da justiça, tendo em consideração as circunstâncias excepcionais do caso, nomeadamente a sua gravidade ou a sua complexidade.

O apoio jurídico abrange outras matérias, como a assistência perante uma autoridade administrativa sempre que esta revê, pela via hierárquica, uma decisão administrativa tomada no quadro de certos programas de prestações ou de indemnizações (trata-se das mesmas decisões para as quais o apoio judiciário possa ser acordado em caso de recurso contencioso). Por outro lado, por decisão especial da Comissão de Serviços Jurídicos, o apoio jurídico pode ser acordado com vista a estabelecer direitos no quadro de um processo administrativo, se circunstâncias excepcionais o justificarem e se a ausência desse apoio provocasse ao lesado um dano irreparável.

O apoio judiciário abrange, ainda, a redacção de documentos que entrem no domínio das competências de um notário ou de um advogado, se esse serviço se revelar necessário, tendo em consideração as dificuldades sentidas pela pessoa, com o intuito de preservar ou fazer valer os seus direitos e as consequências nefastas que resultariam da ausência de apoio para o seu bem estar físico ou psicológico, bem como da sua família.

6.2.4. As prestações abrangidas pelo apoio e as condições de admissão

O beneficiário do apoio jurídico, sob reserva da eventual contribuição devida em caso de auxílio parcial, é dispensado do pagamento dos honorários do advogado e do conjunto das despesas e custas. Inversamente, se o beneficiário perder na instância pode ter de pagar as despesas da parte contrária.

As pessoas que recebem certas prestações sociais são admitidas para beneficiarem do apoio judiciário, as restantes devem preencher certas condições relativas ao rendimento e ao património. É tida em consideração a situação financeira do cônjuge e do agregado familiar. Para beneficiar de apoio jurídico gratuito, a situação financeira do requerente e do agregado familiar não pode exceder os seguintes *plafonds* anuais:

Quadro 2**Tabela do rendimento anual**

Tipologia familiar	Montante em euros
Pessoa sozinha	6 379 euros
Adulto + 1 criança	8 990 euros
Adulto + 2 crianças ou mais	10 788 euros
Casal	8 990 euros
Casal + 1 criança	10 788 euros
Casal + 2 crianças ou mais	12 586 euros

Fonte: Commission de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice, 2001.

Após uma análise cuidada dos rendimentos, poderá ter-se em conta outras quantias, nomeadamente a dedução do total despesas dos custos com a educação das crianças.

Quadro 3**Tabela do património**

	Montante em euros
Requerente ou cônjuge proprietário da residência principal	64 728 euros
Requerente ou cônjuge não proprietário da residência principal	34 162 euros

Fonte: Commission de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice, 2001.

O requerente para ser beneficiário do apoio judiciário, através do pagamento de um comparticipação, deve ter um “rendimento recomendado” inferior a determinado montante.

O apoio judiciário em matéria civil pode ser recusado ou retirado se o recurso não for fundamentado, nomeadamente em situações em que: o interessado não pode estabelecer verosimilhança de um direito; há manifestamente poucas hipóteses de sucesso; os custos do processo são desproporcionais relativamente ao benefício esperado, salvo se o processo meter em causa os meios de subsistência do interessado ou as suas necessidades essenciais e as da sua família; o julgamento desejado não seja provavelmente susceptível de execução; e o interessado recuse, sem motivo válido, uma proposta razoável de acordo.

O apoio é recusado ou retirado em matéria cível se os serviços para os quais ele é solicitado puderem ser obtidos por outra via, nomeadamente através de um contrato de seguro ou pelo facto de ser membro de um sindicato ou de uma associação.

No exercício de 1999/2000 foram registados 259.759 pedidos de apoio judiciário, dos quais foram admitidos 215.991, correspondente a uma taxa de admissão de cerca de 83%. As admissões denotam uma elevada maioria de advogados em matéria cível face à penal. Os casos de direito da família representam 30% do movimento e apenas alguns pedidos são de natureza notarial (isto é 0,3%).

6.3. O sistema de acesso em Espanha

A *Ley de Asistencia Jurídica Gratuita* foi aprovada em 1996 (Lei 1/1996, de 10 de Janeiro). Esta lei está de acordo com as disposições constitucionais, artigos 24 e 25, e com o objectivo de assegurar a todos os cidadãos o acesso à tutela judicial efectiva, em consonância com o artigo 119 da Constituição espanhola que prevê uma justiça gratuita de acordo com a lei, desde que justifiquem os seus parcos recursos para litigar. Deste modo, este direito à tutela judicial indica que o Estado deve assegurar uma prestação de serviços tendo em vista a disponibilização dos meios necessários para que este direito dos cidadãos seja real e efectivo, em especial por dificuldades económicas⁴⁹.

As taxas judiciais tinham já sido suprimidas para os cidadãos carenciados com a Lei 25/1986, sendo os únicos custos os respeitantes aos profissionais envolvidos e em relação aos documentos necessários. A *Ley Orgánica del Poder Judicial* de 6/1985 incluía já, nos artigos 20.2 e 440.2, um mandato que remetia para uma lei ordinária a regulação do sistema de justiça gratuita. Esta lei vem assim dar cumprimento a estas disposições.

6.3.1. A ampliação do conteúdo material do direito

A finalidade desta lei consiste em garantir a todos os cidadãos que pretendam aceder à tutela judicial e vejam esse acesso obstaculizado por insuficiências económicas. Face à legislação dispersa que regulava a justiça gratuita, pretende esta lei unificar o novo sistema legal de justiça gratuita.

Esta lei vem ampliar o conceito de direito a assistência gratuita, configurando um sistema mais completo e, portanto, com mais garantias de igualdade das partes no

⁴⁹ A informação referente ao modelo espanhol foi retirada, essencialmente, do site oficial do Ministério da Justiça (<http://www.mju.es/>) e da análise da Lei de Assistência Gratuita.

processo. Junto com os benefícios já consagrados de assistência jurídica gratuita, esta lei prevê também serviços de consulta e orientação prévia ao início do processo (procurando evitar a existência de litígios que oneram ainda mais a justiça), bem como o apoio pericial e a redução substancial dos custos de obtenção de escrituras e documentos do notariado ou outros documentos necessários às partes envolvidas.

6.3.2. O procedimento administrativo

Esta lei vai mais além nos critérios estabelecidos para conceder assistência jurídica gratuita, através de um duplo mecanismo: um critério objectivo, baseado na situação económica do requerente, complementada com um critério flexível de apreciação subjectiva. Este último possibilita o reconhecimento excepcional do direito a pessoas cuja situação económica excede os limites legais, desde que por determinadas circunstâncias a aceitação seja recomendável.

No regime anterior, a avaliação do cumprimento dos requisitos necessários para poder usufruir do direito à assistência gratuita manteve-se a um nível jurisdicional. Esta nova lei tem o objectivo de desjudicializar este procedimento, optando-se por uma configuração essencialmente administrativa. Esta mudança deve-se a duas razões: a diminuição da sobrecarga dos tribunais por funções meramente administrativas e a agilização da resposta aos pedidos através de uma tramitação breve e simples.

A resposta passa agora pelos Colégios profissionais, que analisam os pedidos iniciais e decidem provisoriamente, e pelas Comissões de Assistência Jurídica Gratuita, como órgãos formalmente responsáveis pela decisão final, em cuja composição se encontram representadas as instancias intervenientes no processo. Os órgãos jurisdicionais podem ainda intervir, mas apenas em sede de recurso.

6.3.3. O financiamento público

Conforme à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal Constitucional, o objectivo é proporcionar aos cidadãos que necessitem de um sistema rápido e eficaz de justiça gratuita, prestado por advogados e outros profissionais, e financiado com fundos públicos. Assim, é dever do Estado estabelecer mecanismos de

controlo que assegurem o adequado destino dos fundos públicos, para evitar que estes fundos sejam utilizados por quem não precisa.

A lei estabelece as regras de financiamento do serviço, que deverá ser periodicamente avaliado nos seus custos e funcionamento. Deve ser um serviço dignamente remunerado, sendo cumprida dentro de prazos razoáveis. Este serviço deve funcionar com a flexibilidade necessária a um regime legal com estas características, de modo a poder adaptar-se às mudanças económicas e sociais que vão ocorrendo.

6.3.4. A Lei de Assistência Jurídica Gratuita

Esta lei aplica-se a todos os processos judiciais, incluindo os recursos constitucionais, assim como a assistência prévia ao processo. Dentro dos parâmetros da lei e dos tratados internacionais a que Espanha está vinculada, tem direito a assistência gratuita:

- a) os cidadãos espanhóis, dos países da UE e dos estrangeiros a residir legalmente em Espanha, sem meios económicos;
- b) as entidades gestoras e serviços comuns de segurança social;
- c) e ainda as pessoas com personalidade jurídica, tais como: associações de utilidade pública, fundações, trabalhadores e beneficiários da segurança social (nas jurisdições sociais) e cidadãos estrangeiros que não residam em Espanha (nas questões penais e administrativas-contencioso).

6.3.4.1. Os requisitos e o conteúdo material do direito

O apoio judiciário é concedido a pessoas cujos rendimentos anuais, por unidade familiar, não atinjam o dobro do salário mínimo nacional. As unidades familiares podem ser: cônjuges e filhos menores, um dos progenitores e os filhos menores. Os recursos económicos podem ser avaliados individualmente se se provar que existem litígios familiares.

O direito a assistência não pode ser delegado e, em caso de ser um preso, não é necessário apresentar previamente os documentos exigíveis. No caso das entidades com personalidade jurídica, considera-se que são candidatas as que tiverem proveitos (e

declaração de imposto de sociedades) inferiores a três salários mínimos. Pode haver recusa de apoio quando os requerentes apresentam sinais exteriores de riqueza. Em casos excepcionais, de saúde, obrigações económicas ou pessoas a cargo, entre outras, pode ser atribuído apoio a pessoas que excedam os limites indicados, desde que os rendimentos não ultrapassem quatro vezes o salário mínimo. Nestes últimos casos, a Comissão determinará que tipo de apoio e em que percentagem pode ser atribuído.

A assistência jurídica inclui:

- a) a assessoria e orientação prévia ao processo, evitando o conflito ou analisando a viabilidade da pretensão;
- b) apoio de advogado a detidos que não tenham um designado, desde que não seja consequência de um procedimento penal em curso;
- c) defesa e representação por juristas no procedimento judicial, quando legalmente prevista ou considerada importante pelo tribunal;
- d) inclusão gratuita de editais e anúncios em jornais, no decorrer do processo;
- e) isenção de custas no caso de interpor recurso;
- f) apoio à realização de perícias;
- g) obtenção gratuita de cópias, testemunhos, instrumentos e actas notariais (redução de 80 a 100% nos custos de vários direitos *arancelarios* – judiciais, alfandegários, escrituras, etc.).

O apoio jurídico decorre durante todas as fases do processo, incluindo recursos, não podendo apenas ser transferido para outro processo que esteja a decorrer. Quando a interposição de recursos obriga a ida para um tribunal noutra local, cabe à Ordem dos Advogados designar um advogado que siga o processo.

6.3.4.2. A Comissão de Assistência Jurídica Gratuita

Em cada capital de província existirá uma Comissão, que será o órgão responsável de efectuar o reconhecimento do direito incluído nesta lei. Cada Comissão será composta por:

- a) um representante do Ministério Público, que presidirá, designado pelo (equivalente) Procurador-Geral Distrital;
- b) pelo representante da Ordem dos Advogados;

- c) pelo representante da Ordem dos *Procuradores* (equivalente aos solicitadores);
- d) por dois membros designados pelas administrações públicas de que dependem, um dos quais ficará como funcionário (um advogado do Estado e um funcionário do Ministério da Justiça).

Caso o volume de solicitações o justifique poderão criar-se delegações das Comissões, garantindo um funcionamento idêntico à Comissão provincial.

O Ministério da Justiça e o Ministério do Interior disponibilizarão o suporte administrativo e técnico necessários para o funcionamento das comissões. As ordens de Advogados e *Procuradores* colocarão à disposição a lista dos juristas inscritos para prestar serviço nas comissões, indicando, quando as haja, as especialidades. Os requerimentos de apoio serão entregues nas delegações da Ordem dos Advogados ou no tribunal (que fará chegar o pedido à Ordem). Os requerentes deverão fazer-se acompanhar dos documentos necessários para determinar a sua situação económica e dos membros do agregado familiar. A Ordem deve informar o requerente de eventuais deficiências do requerimento, dando um prazo para a sua rectificação.

Depois de ultrapassada esta face, a Ordem tem 15 dias para designar provisoriamente um advogado ou um *procurador*, tendo a respectiva Ordem de *Procuradores* três dias para o fazer. Quando a Ordem considerar que não cumpre os requisitos para receber apoio deve notificar o requerente e enviar o processo para a Comissão, que decidirá. Caso a Ordem não dê qualquer resposta, o requerente pode solicitar directamente à Comissão, a qual decidirá sobre o pedido, podendo exigir que a Ordem designe um jurista. O pedido de apoio jurídico não suspende o processo em curso. O juiz, quando solicitado e para evitar quaisquer danos, pode suspender o processo até que seja conhecida a decisão ao pedido de apoio. Os prazos de prescrição são suspensos sempre que, dentro dos prazos previstos na lei, não seja possível nomear um advogado. Caso se prove que o pedido de apoio serviu apenas para dilatar os prazos, o órgão judicial competente pode recontar os prazos no estrito cumprimento da lei, com todas as consequências que possam advir daí.

A Comissão pode desenvolver as acções necessárias para comprovar as informações disponibilizadas pelos requerentes, como seja pedir confirmações junto da administração fiscal ou ouvir as partes contrárias no processo. No final das confirmações, a

Comissão tem trinta dias para responder à solicitação. Quando se provar que as declarações são falsas, revoga-se imediatamente o apoio concedido, determinando-se o pagamento dos honorários dos profissionais envolvidos. No caso de um pedido ser recusado, o requerente tem cinco dias úteis para interpor recurso fundamentado, que será remetido para o tribunal competente para apreciação da legalidade do processo. Pode igualmente o tribunal decidir, em casos de manifesta urgência e comprovada insuficiência de meios de uma das partes, pedir à Ordem de Advogados a nomeação urgente de um advogado, correndo posteriormente o pedido pelos trâmites normais.

6.3.4.3. A tabela de remunerações, o financiamento e a fiscalização

O Ministério da Justiça e do Interior financiará a implementação dos serviços de apoio jurídico junto das ordens profissionais. Os montantes máximos que podem ser gastos em serviços de secretaria não pode exceder os 8% do orçamento anual.

O financiamento será gerido pelas respectivas ordens e controlado publicamente. A remuneração dos profissionais será efectuada tendo por base uma tabela segundo uma tipologia de actos elaborada pelas ordens profissionais.

Segundo o regulamento (Decreto 2.103/1996, de 20 de Setembro), foram estabelecidos alguns preços-base para determinados actos. Entre eles seleccionámos alguns (em pesetas).

- a) apoio ordinário ao detido – 9000.;
- b) procedimentos com o tribunal de júri – 50.000.;
- c) menores – 18.000.;
- d) acordo mútuo – 19.000.;
- e) recurso contencioso-administrativo – 30.000.;
- f) processo abreviado – 27.000.;
- g) recurso de *casación* – 35.000.;
- h) recurso de *amparo* – 35.000.;
- i) recurso de *apelación* – 15.000..

Quanto aos *procuradores*, existe um preço fixo de compensação para cada procedimento: 2.300 pesetas.

6.3.5. Outros serviços complementares

Existem ainda os serviços de apoio a vítimas de crimes violentos e contra a liberdade sexual que funcionam na dependência do Ministério da Justiça ou das comunidades autónomas, determinando o apoio económico e/ou psicológico e social, consoante os casos analisados. Como as comunidades autónomas têm poder de iniciativa, podem incluir outros serviços que facilitem o acesso ao direito e à justiça.

As entidades públicas, dependentes do Estado, podem recorrer ao serviço de advocacia do Estado, que funciona junto dos vários níveis de tribunais nacionais e internacionais.

6.4. O sistema de acesso na Holanda

O sistema de acesso ao apoio judiciário na Holanda está subordinado a uma dupla condição tendo em conta, por um lado, o património do requerente e, por outro, os seus recursos financeiros. Deve, todavia, o beneficiário participar, por vezes, este sistema ainda que com uma pequena verba⁵⁰.

O património do requerente é avaliado tendo em consideração o cálculo das suas capacidades financeiras, assim:

- A partir de 9 076 euros/ano para as pessoas casadas ou que vivam em união de facto;
- A partir de 6 353 euros/ano para as pessoas sozinhas.

Quando o património inclui casa própria enquanto sua habitação principal, fixa-se um *plafond* de 34 034 euros. O *plafond* fixa-se nos 1 170 euros por mês para o requerente casado ou que viva em união de facto e 1 239 euros para o requerente solteiro.

No âmbito de um processo penal, assim que uma pessoa é detida ou presa tem imediatamente direito ao apoio judiciário sem ter em conta as condições financeiras ou patrimoniais do beneficiário. No caso em que não há escolha de advogado, é indicado officiosamente um para que se ocupe do caso em apreço. Importa destacar que os

requerentes do direito de asilo e as vítimas de infracções graves beneficiam, na totalidade, do apoio judiciário.

6.4.1. Os pedidos de apoio judiciário

O apoio judiciário apenas é aceite se o assunto tiver uma real hipótese de sucesso na solução do litígio. Nestes termos, sempre que o interesse do litígio seja fraco perante os custos do processo, isto é, sempre que a causa não justifique os custos, o apoio judiciário deve ser recusado.

A análise dos pedidos de apoio judiciário depende de cerca de cinquenta gabinetes de apoio judiciário. São estes gabinetes que têm a responsabilidade de verificar as informações fornecidas pelo requerente junto da administração fiscal, do centro regional da segurança social e dos serviços sociais municipais. A taxa de rejeição de pedidos é de cerca de 12,5%. O apoio judiciário pode ser acordado de forma condicional tendo em conta que as condições financeiras do beneficiário podem melhorar. Admite-se o recurso da rejeição de um pedido para o conselho regional de apoio judiciário, o que significa que as decisões podem ser contestadas perante os serviços administrativos dos tribunais.

6.4.2. A remuneração dos advogados

Os advogados que pretendam tratar de casos, no âmbito do apoio judiciário, deverão inscrever-se no conselho regional de apoio judiciário. Actualmente não há um número mínimo de processos por advogado.

Os honorários dos advogados foram fixados por decreto-lei (Dezembro de 1999). Este decreto fixa os cálculos e quais os elementos necessários para aferir os montantes dos honorários do advogado, isto é, pretende-se que a soma dos honorários do advogado compense a actividade do patrocínio jurídico, os custos e o tempo dos transportes, bem como os impostos e taxas profissionais às quais os advogados se encontram sujeitos.

⁵⁰ A informação referente modelo holandês foi retirada do relatório da Comissão de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice (2001) e do relatório da Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice (1998).

Os honorários dos advogados são calculados na base de um sistema de pontos em função da natureza do processo. Para o ano de 2000, o valor do ponto foi fixado nos 70 euros. Cada ano o montante é objecto de reavaliação e, por conseguinte, susceptível de actualização. O advogado não pode facturar ao beneficiário o apoio judiciário em mais que o montante da participação pessoal que tem, ao que se juntam algumas somas adicionais, como as taxas de justiça, os custos com as testemunhas, os honorários dos peritos, as certidões dos registos, bem como as comunicações telefónicas internacionais e o envio de fax ou telex para o estrangeiro. A tudo isto é aplicada a taxa de IVA mais elevada.

Se quem beneficia do apoio judiciário ganha o processo, as custas de justiça podem ser recuperadas junto de quem perdeu a acção. Neste caso o advogado não envia a nota de honorários ao gabinete de apoio judiciário.

6.4.3. As majorações dos honorários em determinados processos

Nos casos em que se verifica uma pluralidade de requerentes, de processos conexos, pluralidade de audiências ou processos particularmente complexos existe um sistema de majoração dos honorários.

Na pluralidade de requerentes (dois ou mais) ou de processos entre si ligados, os honorários são calculados na base do processo sobre o qual recai o maior número de pontos, os quais são afectados por coeficientes multiplicadores:

- Para 2 a 3 processos – 150%
- Para 4 a 6 processos – 200%
- Para 7 a 10 processos – 300%
- Para 11 a 15 processos – 400%
- Para 16 a 20 processos – 500%

Quando há um só requerente mas muitos processos, os honorários são calculados tendo em conta o processo que mais pontuação tiver, afectado de um coeficiente de 50% para cada um dos processos. Quando há vários processos ligados entre si que são

invocados na mesma audiência, apenas terá a atribuição de pontuação nessa audiência, isto é, para efeitos de cálculo apenas será tomada em consideração uma audiência.

Desde que o advogado tenha que participar em várias audiências, devem somar-se dois pontos por cada audiência suplementar. Em matéria penal, a audiência é definida com a intervenção do juiz, no âmbito do inquérito, que dará lugar a um julgamento ou a outro acto. Considerar-se-á como audiência a audição do suspeito pelo Ministério Público. Ao invés, são excluídas desta definição a audiência na qual é lida a sentença, bem como a audiência em que a pessoa é apresentada ao juiz sem que este decida do mérito da causa.

Os processos complexos implicam que caso o número de horas gastas para a consulta (assistência) ao cliente – beneficiário do apoio judiciário – ultrapasse três vezes os pontos atribuídos ao processo, cada hora suplementar valerá um ponto com o acordo do gabinete encarregue de fixar o montante da retribuição do advogado. Mesmo que vá além das vinte e quatro horas, o procedimento a adoptar deverá ser o mesmo.

No direito penal, assim que a detenção é ordenada em primeira instância ou após o exercício de recurso, o coeficiente de majoração é de três pontos. Sempre que no quadro de um inquérito preliminar ou semelhante, o advogado esteja presente na audição da pessoa em causa, da audição de uma testemunha ou perante um auto de polícia, o coeficiente do processo é majorado em um ponto de cada uma destas hipóteses. Se o processo for encerrado antes da audiência de julgamento é afectado em cinco pontos, a menos que o coeficiente normalmente retido seja inferior.

Nos processos que se prolongam no tempo, a assistência do advogado corresponde a um ponto e meio nos seguintes casos: assistência no caso de obrigatoriedade de apresentação periódica no posto de polícia ou perante o juiz encarregue do seu controle; assistência por ocasião de recurso do Ministério Público contra uma medida de libertação imediata; assistência no quadro de hospitalização decorrente do processo; e assistência em caso de privação da liberdade para aplicação da lei de estrangeiros. Se a assistência intervém num sábado, domingo ou feriado deverá ser considerado meio ponto suplementar.

As deslocações, sempre que o advogado tenha que se deslocar num raio de 60 Km, implicam a atribuição de meio ponto. Os custos de tradução, por seu lado, são avaliados de

acordo com a tabela legal em vigor. De referir que no início do processo o advogado recebe uma quantia de 27 euros para os custos administrativos.

O departamento responsável por fixar o montante dos honorários faz a sua avaliação de acordo com elementos fornecidos pelo advogado. Este deverá fazer um controle junto das autoridades encarregues e, nalguns casos, os honorários poderão ser reduzidos ou suprimidos por um período de cinco anos. O Ministério da Justiça pode, ainda, decidir um avanço trimestral dos honorários do advogado.

6.5. O sistema de acesso ao direito e à justiça na Alemanha

O artigo 103.º da Constituição alemã consagra o direito de acesso a todos os cidadãos aos tribunais. As duas principais leis que organizam o apoio judiciário datam de 1981, com nova redacção conferida por uma lei de 1994. Assim, há a considerar a lei sobre o apoio em matéria de custos do processo que rege o acesso ao tribunal, substituindo a antiga “lei dos pobres”, e a lei sobre o apoio ao acesso à informação jurídica, que altera a lei de 1935⁵¹.

O apoio judiciário é administrado pelos Estados Federados, o que provoca algumas diferenças na prestação do serviço de Estado para Estado. Estas diferenças são, no entanto, mínimas.

6.5.1. Os beneficiários do apoio judiciário

O apoio judiciário é disponibilizado para todas as pessoas, públicas ou privadas, que satisfaçam certas condições em matéria de recursos e de seriedade do pedido, sem nenhuma limitação em razão da nacionalidade.

A jurisdição competente para analisar o pedido, sê-lo-á também para aferir do mérito da causa. O interessado deverá entregar um pedido acompanhado de um conjunto de justificativos, podendo o tribunal considerar a necessidade de pedir elementos adicionais. A parte contrária, salvo motivo particular, é informada do pedido tendo o

⁵¹ A informação referente ao modelo alemão foi retirada do relatório da Commission de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice (2001) e do site oficial do Ministério da Justiça Federal da Alemanha (<http://www.bmj.bund.de/>).

direito a fazer observações ao mesmo. A decisão final de aceitar o pedido é tomada pelo funcionário de categoria superior que presta assistência aos magistrados.

Importa analisar quais as condições de elegibilidade para ter direito ao apoio judiciário. São duas as condições para que se possa recorrer ao apoio judiciário: por um lado, a bondade do pedido, no sentido de ter a consciência de que a acção tem condições para sucesso em tribunal; por outro lado, deve ter-se em conta os recursos financeiros do requerente. A ideia central da legislação alemã consiste em aferir se a pessoa pode ou não pagar as custas do seu próprio processo.

Convém sublinhar que as pretensões do requerente devem apresentar-se com reais hipóteses de sucesso, não devendo basear-se em intenções abusivas de acesso à justiça. No que concerne aos recursos financeiros, deve ter-se em conta o património da pessoa, na medida em que se pode dispor do mesmo, designadamente tendo em atenção a necessidade do sustento da família ou o prosseguimento do exercício da profissão. Nestes termos, o apoio judiciário deve ser recusado no caso de, no processo para o qual se pede apoio, houver uma vantagem que resulte numa pensão de alimentos ou direito a uma indemnização, face ao carácter subsidiário que o apoio judiciário reveste. No caso dos custos não puderem ser cobertos desta maneira, deve analisar-se a declaração de rendimentos do requerente com vista à hipótese de uma parte do seu rendimento poder ser consagrada para cobertura dos custos do processo.

Este cálculo do “*rendimento contributivo*” deve ter em conta os seguintes encargos: os impostos e descontos para a Segurança Social; os custos com o alojamento na íntegra, não devendo ser desproporcionais com o nível de vida do interessado; uma quantia fixada em 346 euros para o requerente e uma quantia idêntica para o seu cônjuge, bem como um montante de 243 euros para cada menor ao seu cuidado; um montante suplementar de 150 euros que deve ficar para o requerente se trabalhar; e outros abatimentos correspondentes aos encargos particulares que devem ser suportados pelo requerente.

O rendimento contributivo, feitas as deduções acima especificadas, sempre que for inferior a 15 euros por mês, confere à pessoa a gratuidade do processo. Se for superior a pessoa tem a possibilidade de pagar em mensalidades, cujo montante varia consoante o seu rendimento. Não existe um *plafond* para beneficiar deste regime, muito embora o valor das

mensalidades possa ter um efeito dissuasor para um certo nível de rendimento. Por exemplo, um cidadão casado com dois filhos e empregado, cujos custos com o alojamento se elevam a 511 euros/mês e que não possua património próprio, pode beneficiar na íntegra do apoio judiciário até ao valor do seu salário mensal (deduzido dos impostos e contribuição para a segurança social), isto é, 1 839 euros.

O apoio judiciário para as pessoas colectivas pode ser acordado se as custas do processo não puderem ser pagas, nem pela pessoa colectiva, nem por qualquer interessado no litígio.

6.5.2. As custas e a participação do beneficiário

O apoio judiciário abrange as custas da justiça (taxas de justiça) e o custo do advogado do beneficiário perante as jurisdições cíveis. Os encargos do advogado são, por lei, abrangidos em caso de obrigatoriedade do patrocínio judiciário a prestar a um cidadão; inversamente o apoio é estipulado se a representação por um advogado surge como necessário ou se a parte contrária é representada por um advogado.

O requerente escolhe livremente o advogado, mas este tem o direito de recusar a defesa. O apoio judiciário não incidirá sobre as custas do processo no caso de o beneficiário ganhar a acção, ficando estas a cargo da parte contrária que perdeu a acção.

Sempre que o rendimento colectável disponível do beneficiário for inferior a 15 euros/mês, não lhe é exigida nenhuma participação. Ao invés, sempre que o rendimento, feitas as deduções, ascenda os 15 euros a pessoa paga o processo em mensalidades em função do seu rendimento. Este pagamento a prestações pode ser exigido até um prazo máximo de quatro anos, independentemente dos incidentes processuais por que tenha passado. Chegado ao fim dos 48 meses, se a totalidade dos custos não for liquidada, o remanescente dá-se como perdido, isto é, não é exigido ao beneficiário que reembolse o Estado. Convém sublinhar que as tabelas normais de honorários dos advogados se aplicam não comportando redução do IVA.

As mensalidades podem sofrer alterações em função da melhoria das condições de vida do beneficiário. O interessado poderá ver suprimido o seu direito ao apoio judiciário

quando se verifique incumprimento, pelo período igual ou superior a três meses, do pagamento das prestações.

O apoio judiciário, em sentido restrito, não cobre a matéria penal. No entanto, nos processos de direito penal a pessoa em causa pode ver atribuir-se-lhe oficiosamente um advogado pelo presidente da jurisdição competente. A designação oficiosa de advogado é independente dos rendimentos e é efectuada pelo tribunal em caso de necessidade, isto é, sempre que seja considerada necessária pelo juiz ou requerida pela lei com fundamento da jurisdição competente, da gravidade do facto em causa ou de detenção preventiva superior a três meses.

A retribuição do advogado está em revisão por uma Comissão encarregue de actualizar a lei da retribuição dos profissionais da justiça, particularmente em matéria penal.

6.5.3. O apoio ao acesso ao direito

O apoio à consulta destina-se à pessoa que beneficie do apoio jurídico total sob reserva, se for o caso em que exerça os direitos de que dispõe no quadro de um seguro de protecção jurídica ou de uma organização de que seja membro.

Este apoio pode beneficiar pessoas de nacionalidade estrangeira, designadamente sobre questões de direito de imigração, desde que exista uma relação com a sua situação na Alemanha. O apoio à consulta pode consistir numa consulta, numa assistência prática e, eventualmente, em processos extrajudiciais. Após a reforma de 1994, o apoio judiciário cobre todos os domínios jurídicos.

Neste quadro, o requerente escolhe entre duas hipóteses que lhe são colocadas à disposição:

- a) pode escolher dirigir-se ao tribunal cantonal: sempre que o alto funcionário dos magistrados possa satisfazer de imediato o pedido, através de uma informação, conselho ou orientação para outras vias de reclamação ou aconselhamento jurídico. Se o magistrado não puder de imediato satisfazer o pedido do requerente, emite uma autorização ao particular para que este possa escolher o seu advogado;

- b) o requerente pode, igualmente dirigir-se directamente ao advogado que, ulteriormente, efectuará o pedido de apoio.

A consulta assegurada por um tribunal cantonal é sempre gratuita.

7. Conclusões

O acesso ao direito e à justiça é um direito humanos consagrado nas principais cartas internacionais relativas aos direitos humanos, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada em 1950 pelo Conselho da Europa. Mesmo o artigo 6.º, § 3 desta convenção, no que se refere à justiça criminal, tem sido interpretada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos como um direito a assistência jurídica em processos cíveis quando assim o exijam os interesses da justiça.

A partir do Conselho Europeu de Tampere (Outubro de 1999), o acesso ao direito e à justiça aparece finalmente autonomizado, na União Europeia, como uma medida prioritária, estabelecendo-se inclusivamente um padrão mínimo de apoio judiciário para que os cidadãos tenham direito a um julgamento justo dentro do espaço europeu comum. Esta preocupação decorre do adensamento das relações transfronteiriças, sejam elas pessoais, criminais, económicas, comerciais ou empresariais.

O Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária civil (2000) propõe, entre outras medidas: a prestação de conselhos jurídicos gratuitos ou a baixo custo, a representação em tribunal por um advogado, a isenção parcial ou total de outras despesas, designadamente de custas judiciais, que deveriam normalmente ser exigidas e a ajuda financeira directa para compensar quaisquer despesas relacionadas com o litígio como honorários de advogados, custas judiciais, bem como as despesas da parte vencida para suportar as despesas da parte vencedora.

Este recentrar das prioridades nas políticas europeias de justiça deve-se, principalmente, à constatação da existência de diferenças profundas nos modelos de apoio judiciário nos vários países europeus em termos de filosofia, organização e gestão dos sistemas. Ora, tendo em consideração as crescentes necessidades dos cidadãos na

concretização dos seus direitos no espaço europeu, a Comissão Europeia decidiu colocar na agenda a questão do acesso ao direito e à justiça de modo a estabelecer algumas pontes entre as diversas ordens jurídicas onde a harmonização, ou pelo menos a aproximação, seja possível e desejável. A Comissão pensa enfrentar resistências corporativas e uma eventual subida dos custos da justiça devido a um previsível aumento da litigância (pelo menos numa fase inicial).

Já este ano (2002) a Comissão Europeia publicou o Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial. A comissão Europeia considera que a sua implantação e reforço melhoram o acesso ao direito e à justiça e conferem-lhe maior qualidade. A União Europeia está assim a desenvolver esforços para facilitar o acesso à justiça, através da criação de um sistema de informação de fácil acesso, assegurado por uma rede de autoridades nacionais competentes. Tais esforços inserem-se nos mecanismos já desenvolvidos, com o objectivo de criar um espaço europeu de justiça baseado no princípio do reconhecimento mútuo.

O Conselho da Europa, já em 1993, através de uma sua recomendação (Recomendação N.º R (93) 1), demonstrou preocupar-se com o acesso efectivo ao direito e à justiça das pessoas em situação de grande pobreza. Recomendava, então, o Comité de Ministros, aos Governos dos Estados-Membros, que facilitassem, às pessoas em situação de grande pobreza, o acesso efectivo ao direito (“o direito ao direito”), o acesso efectivo aos modelos para-judiciários de resolução de conflitos e aos tribunais. Recomenda, ainda, aos Estados que consultassem, sempre que possível, no âmbito da sua política geral de luta contra a grande pobreza, as organizações não governamentais e as associações de auxílio às pessoas em situação de grande pobreza.

O Conselho da Europa debateu o acesso ao direito e à justiça na 23.^a Conferência de Ministros da Justiça Europeus (Londres, 2000) onde a qualidade da justiça e a relação custo-eficácia foram os temas dominantes. No âmbito desse debate foi possível atingir um acordo relativamente à necessidade de incluir a melhoria do acesso ao direito e à justiça como um factor fundamental para a existência de um sistema de resolução de conflitos, judicial ou não judicial, com qualidade e efectiva abrangência. Entre as medidas preconizadas destacam-se os pontos relativos à introdução de um sistema moderno de aconselhamento e apoio jurídico: o apoio, aconselhamento e assistência jurídico-legal

como uma condição para a protecção e promoção dos Direitos Humanos; a necessidade de informação aos cidadãos dos seus direitos; a necessidade de distinguir entre apoio jurídico e assistência fora dos processos judiciais, por um lado, e a representação legal nos processos, por outro; a possibilidade do aconselhamento e apoio jurídico ser prestado, não apenas por advogados, mas também por outros profissionais, desde que seja assegurada a qualidade do serviço; a fixação de uma rede de *sites* para prestar informação e conselhos jurídicos; a relevância do sistema “*no win, no fee*” (em certos casos) para facilitar o acesso à justiça; o incentivo do uso de meios alternativos de resolução de conflitos; a concessão de apoio jurídico independentemente da nacionalidade dos litigantes; a possibilidade de criar um sistema baseado em custas fixas, para reduzir os custos globais; a implementação de um seguro privado para cobrir os custos do apoio jurídico, aconselhamento e assistência; a fixação de um sistema de apoio jurídico na Europa que tenha em conta a situação económica dos litigantes e as suas probabilidades de êxito; a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio financeiro no triângulo Estado/clientes/advogados, procurando assegurar a qualidade e a credibilidade do apoio e assistência jurídica, vendo os custos do sistema como um todo; a necessidade de tornar a justiça mais próxima dos cidadãos e, neste sentido, a possibilidade de estabelecer *law clinics*, por estudantes de direito, para prestação de conselhos jurídicos e assistência numa fase inicial; e o alargamento do apoio jurídico, incluindo a possibilidade de recurso para o Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

A França, dentro dos países analisados, apresenta o modelo mais complexo e mais completo. Este modelo foi alvo de reformas intercalares em 1972, 1991 e 1998. A aprovação de cada nova lei foi precedida de estudos sobre o desempenho da lei anterior, bem como dos seus pontos positivos e negativos. Mesmo a última lei, aprovada em 1998, já foi alvo de, pelo menos, uma avaliação sobre o seu desempenho, o grau de concretização que já atingiu e dos pontos a melhorar.

A nova lei de 1998 de acesso ao direito e à justiça vem aprofundar o caminho seguido pela lei de 1991, nomeadamente na consideração de uma visão plural do acesso ao direito e à justiça e de um sistema integrado de resolução de litígios de que os tribunais são uma parte do todo. Emergem, assim, duas novas concepções de acesso ao direito: a de informação jurídica, até como forma de prevenção do recurso aos tribunais; e a da

assistência jurídica, que funciona como uma forma extrajudicial de resolução de conflitos. As inovações desta lei vão ainda no sentido de: aumentar o apoio jurisdicional nas transacções pré-contenciosas e na mediação penal; concretizar as Casas de Justiça e de Direito previstas; e substituir as formas de assistência judiciária em favor da prestação de informações jurídicas. Pretende-se passar de um modelo de apoio judiciário para o de apoio jurídico de modo a evitar ou diminuir o recurso aos tribunais. Desta nova concepção emanam três definições possíveis de acesso ao(s) direito(s) e à(s) justiça(s): a) de meios de informação jurídica que asseguram uma aplicação espontânea do direito pelos interessados, e em que a justiça aparece com último recurso; b) de um crescimento, na definição da lei de 1991, dos direitos da defesa nos processos não jurisdicionais, aumentando as suas garantias, em vez de funcionar apenas como alternativa ao processo jurisdicional; c) e de modo a estabelecer as condições necessárias à realização efectiva dos direitos, sejam eles quais forem.

As estruturas deste modelo de acesso, para além das estruturas judiciais e das formas de resolução extrajudicial de conflitos, asseguradas pela conciliação, arbitragem e mediação, são os *Conselhos Departamentais de Acesso ao Direito* (CDAD), as *Casas de Justiça e de Direito* (CJD) e os *Pontos de Acesso ao Direito* (PAD). A missão do CDAD é definir uma política de acesso ao direito no Departamento Administrativo em que está inserido e de coordenar acções em matéria de apoio ao acesso ao direito. As Casas de Justiça e de Direito, a funcionar preferencialmente junto dos tribunais de grande instância, têm como competências a prevenção de delinquência, o apoio às vítimas e acesso ao direito e a tomada de acções que ajudem a desenvolver os mecanismos alternativos de regulação de conflitos civis e penais. Os PAD são um local de acolhimento gratuito e permanente (cuja criação é avalizada pelo CDAD), prestando informação de proximidade sobre os direitos e deveres dos cidadãos com problemas jurídicos ou administrativos. Estas entidades podem funcionar junto dos tribunais, Casas de Justiça e de Direito ou associações, de modo a garantir uma proximidade efectiva com as áreas geográficas com maiores problemas sócio-económicos. O financiamento destas estruturas é essencialmente público (estatal ou local), embora se preveja e estimule as parcerias com entidades privadas, não só para a gestão e difusão, mas igualmente para o financiamento.

O acesso dos cidadãos à administração pública francesa levou à criação, em 1973, do *Médiateur de la République*, que tem como intuito ajudar os cidadãos nas suas relações com a administração pública francesa. Sendo uma instituição independente, o Mediador da República não recebe instruções de nenhuma outra autoridade pública, salvo as exceções previstas na lei. O recurso ao Mediador da República é gratuito. Após esta fase de recepção das queixas, os procedimentos são desenvolvidos pelo reclamante junto da respectiva administração. Como o Mediador da República nomeia os Delegados de Mediador da República, que se encontram dispersos pelo território francês, estes têm a capacidade de intervir num grande número de litígios, visto poderem ser contactados directamente. A sua localização situa-se junto das câmaras locais, nos serviços de apoio ao acesso ao direito e à justiça (*Maisons de Justice et Droit, Maisons des Quartiers, Maisons des services publiques, bureaux du poste, etc.*). Deste modo, os Delegados de Mediador da República podem influir institucionalmente na resolução de um número considerável de conflitos de cariz administrativo, evitando a judicialização dos conflitos e contribuindo para a celeridade e informalidade dos processos e procedimentos. A própria administração pública é, assim, obrigada a responder com qualidade e eficiência. A sua acção pode ainda incidir sobre entidades ou empresas que prestam serviços públicos mas que são de gestão privada, caso das companhias de electricidade.

O sistema de acesso em vigor em Inglaterra e no País de Gales foi reformado através da Lei de Acesso à Justiça de 1999 (Lei do Apoio Judiciário). Esta lei prevê a existência a Comissão de Apoio Judiciário (CAJ), que tem delegações regionais e como competência a coordenação das várias fontes de financiamento dos serviços públicos de apoio judiciário (os advogados, as agências de aconselhamento e as autoridades locais). As entidades prestadores de serviços jurídicos, no âmbito da política de acesso ao direito e à justiça, são reconhecidas pela Comissão dos Serviços Judiciários (CSJ) da CAJ que atribui um certificado de qualidade a todas as organizações com contratos públicos com a Comissão de Apoio Judiciário e a todas as organizações que queiram dela fazer parte, devendo para tal preencher os critérios de qualidade requeridos. No apoio judiciário em matéria penal, o Serviço de Defesa Criminal reconhece a necessidade de contratualizar esse serviço com os advogados que possam prestar aconselhamento, assistência ou

representação dos arguidos. Os financiamentos são públicos e o CAJ responde directamente perante o Parlamento.

O acesso à justiça abrange consultas de ordem geral, redacção de correspondência, negociações necessárias à resolução de certos litígios, obtenção de um parecer de um advogado e preparação de uma argumentação se se tornar necessário levar o caso a tribunal. O pagamento de um advogado é limitado ao custo das horas despendidas no aconselhamento jurídico, com algumas excepções.

O apoio é concedido apenas a particulares, não existindo um critério de nacionalidade ou de domicílio. A atribuição de apoio em matéria cível é submetida a uma dupla condição: o património e o rendimento do requerente. O património e o rendimento do cônjuge ou de pessoa com quem viva em união de facto é também tido em consideração, salvo se houver conflito de interesses.

O sistema de apoio judiciário na província do Quebeque, no Canadá, concentra-se na Comissão dos Serviços Jurídicos (CSJ), organismo dotado de personalidade jurídica, descentralizando-se o trabalho pelos centros de apoio judiciário, com advogados em regime de permanência a quem os candidatos ao apoio judiciário, na vertente do acesso ao direito ou na vertente do acesso aos tribunais podem recorrer. Importa salientar que os advogados que exercem a sua actividade por conta própria não são obrigados a aceitar o patrocínio judiciário nestas circunstâncias, ao contrário dos advogados que estão nos centros de apoio judiciário que devem dedicar-se em exclusivo ao mesmo. Este modelo é ainda composto pelos Centros Regionais do CSJ e pelos Gabinetes Locais.

A Comissão é dotada de um conjunto de competências destinadas a assegurar o total apoio judiciário aos cidadãos que dele carecem. Compete, ainda, a esta comissão acreditar e financiar os gabinetes locais de apoio judiciário cuja criação ou constituição depende de recomendação dos centros regionais. São competências dos 11 Centros Regionais: criar gabinetes locais de apoio judiciário nas regiões por elas servidas; contratar os advogados, notários e outras pessoas necessárias; recomendar à comissão a acreditação de gabinetes locais de apoio judiciário; desenvolver programas de informação sobre o apoio judiciário; e dar consultas jurídicas.

A dimensão que este sistema alcançou, bem como o seu sucesso, levou a que, em 1999, a Comissão de Serviços Jurídicos tenha colocado em marcha um processo de reformas e recrutamento de novas pessoas para assegurar o rejuvenescimento e funcionamento da rede de gabinetes locais e centros regionais. Os pedidos de apoio judiciário são dirigidos aos gabinetes e centros regionais devidamente credenciados. As pessoas que beneficiam de certas prestações sociais são admitidas para beneficiarem do apoio judiciário, as restantes devem preencher certas condições relativas ao rendimento e ao património. É tida em consideração a situação financeira do cônjuge e do agregado familiar. Para beneficiar de apoio jurídico gratuito, a situação financeira do requerente e do agregado familiar não pode exceder determinados *plafonds* anuais (ex: casal e uma criança, não pode exceder os 10788 euros anuais).

O sistema de acesso ao direito e à justiça em Espanha foi revisto em 1996, uma década após a abolição das taxas judiciais. Esta lei vem ampliar o conceito de direito a assistência gratuita, configurando um sistema mais completo e, portanto, com mais garantias de igualdade processual das partes. Junto com os benefícios já consagrados de assistência jurídica gratuita, esta lei prevê também serviços de consulta e orientação prévia ao início do processo (procurando evitar a existência de litígios que oneram ainda mais a justiça), bem como o apoio pericial e a redução substancial dos custos de obtenção de escrituras e documentos do notariado ou outros documentos necessários às partes envolvidas.

Esta lei estabelece critérios para conceder assistência jurídica gratuita, através de um duplo requisito: um critério objectivo, baseado na situação económica do requerente, complementada com um critério flexível de apreciação subjectiva. Este último possibilita o reconhecimento excepcional do direito a pessoas cuja situação económica excede os limites legais, desde que por determinadas circunstâncias a aceitação seja recomendável. A resposta passa agora pelos Colégios profissionais, que analisam os pedidos iniciais e decidem provisoriamente, e pelas Comissões de Assistência Jurídica Gratuita, como órgãos formalmente responsáveis pela decisão final, em cuja composição se encontram representadas as instâncias intervenientes no processo. Os órgãos jurisdicionais podem ainda intervir, mas apenas em sede de recurso.

As Comissões de Assistência Jurídica Gratuita estão sediadas em cada capital de província, mas caso o volume de solicitações o justifique poderão criar-se delegações das Comissões, garantindo um funcionamento idêntico à Comissão provincial. O Ministério da Justiça e o Ministério do Interior disponibilizarão o suporte administrativo e técnico necessários para o funcionamento das comissões. As ordens de advogados e *procuradores* colocarão à disposição uma lista dos juristas inscritos para prestar serviço nas comissões, indicando, quando as haja, as especialidades. O financiamento é público, mas gerido pelos colégios profissionais e controlado publicamente. A remuneração dos profissionais é efectuada tendo por base uma tabela segundo uma tipologia de actos elaborada pelos colégios profissionais.

O sistema de acesso ao direito e à justiça na Holanda também está subordinado a uma dupla condição tendo em conta, por um lado, o património do requerente e, por outro, os seus recursos financeiros. Deve, todavia, o beneficiário participar, por vezes, neste sistema ainda que com uma pequena verba. O apoio judiciário apenas é aceite se o assunto tiver uma real hipótese de sucesso na solução do litígio. Nestes termos, sempre que o interesse do litígio seja fraco perante os custos do processo, isto é, sempre que a causa não justifique os custos, o apoio judiciário deve ser recusado.

A análise dos pedidos de apoio judiciário depende de cerca de cinquenta gabinetes de apoio judiciário. São estes gabinetes que têm a responsabilidade de verificar as informações fornecidas pelo requerente junto da administração fiscal, do centro regional da segurança social, dos serviços sociais municipais. O apoio judiciário pode ser acordado de forma condicional tendo em conta que as condições financeiras do beneficiário podem melhorar. Admite-se o recurso da rejeição de um pedido para o conselho regional de apoio judiciário, o que significa que as decisões podem ser contestadas perante os serviços administrativos dos tribunais.

Os advogados que pretendam tratar de casos, no âmbito do apoio judiciário, deverão inscrever-se no conselho regional de apoio judiciário. Actualmente não há um número mínimo de processos por advogado. Os honorários dos advogados foram fixados por decreto-lei (Dezembro de 1999). Este decreto fixa os cálculos e quais os elementos necessários para aferir os montantes dos honorários do advogado, isto é, pretende-se que a soma dos honorários do advogado compense a actividade do patrocínio jurídico, os custos

e o tempo dos transportes, bem como os impostos e taxas profissionais às quais os advogados se encontram sujeitos. Os honorários dos advogados são calculados na base de um sistema de pontos em função da natureza do processo. Existe um sistema de majorações dos honorários nos casos em que se verifica uma pluralidade de requerentes, de processos conexos, pluralidade de audiências ou em processos particularmente complexos.

Por fim, o sistema de acesso ao direito e à justiça na Alemanha (Lei de 1994) é administrado pelos Estados Federados, o que provoca algumas diferenças na prestação do serviço de Estado para Estado. Estas diferenças são, no entanto, mínimas. O apoio judiciário é disponibilizado para todas as pessoas, públicas ou privadas, que satisfaçam certas condições em matéria de recursos e de seriedade do pedido, sem nenhuma limitação em razão da nacionalidade.

A jurisdição competente para analisar o pedido, sê-lo-á também para aferir do mérito da causa. O interessado deverá entregar um pedido acompanhado de um conjunto de documentos justificativos, podendo o tribunal considerar a necessidade de pedir elementos adicionais. A decisão final de aceitar o pedido é tomada pelo funcionário de categoria superior que presta assistência aos magistrados. As condições de elegibilidade são duas: por um lado, a bondade do pedido, no sentido de ter a consciência de que a acção tem condições para sucesso em tribunal; por outro lado, deve ter-se em conta os recursos financeiros do requerente. A ideia central da legislação alemã consiste em aferir se a pessoa pode ou não pagar as custas do seu próprio processo. Convém sublinhar que as pretensões do requerente devem apresentar-se com reais hipóteses de sucesso, não devendo basear-se em intenções abusivas de acesso à justiça.

No caso dos custos não puderem ser cobertos desta maneira, deve analisar-se a declaração de rendimentos do requerente com vista à hipótese de uma parte do seu rendimento poder ser consagrada para cobertura dos custos do processo. O cálculo do “*rendimento contributivo*” deve ter em conta vários encargos fixos, libertando determinadas quantias para assegurar a sobrevivência com dignidade. O apoio judiciário para as pessoas colectivas pode ser acordado se as custas do processo não puderem ser pagas, nem pela pessoa colectiva, nem por qualquer interessado no litígio.

O apoio judiciário abrange as custas da justiça (taxas de justiça) e o custo do advogado do beneficiário perante as jurisdições cíveis. Os encargos do advogado são, por lei, abrangidos em caso de obrigatoriedade do patrocínio judiciário a prestar a um cidadão. O requerente escolhe livremente o advogado, mas este tem o direito de recusar a defesa. O apoio judiciário não incidirá sobre as custas do processo no caso de o beneficiário ganhar a acção, ficando estas a cargo da parte contrária que perdeu a acção.

Capítulo III

Os discursos políticos de acesso ao direito e à justiça: os Programas dos Governos e dos partidos em confronto

1. Introdução

O presente capítulo procura estabelecer uma linha de compreensão das posições políticas assumidas pelos sucessivos governos e pelos partidos políticos, desde 1974, com o objectivo de construir um quadro de análise que permita contextualizar as últimas opções legislativas e as diferentes posições defendidas pelos partidos nas sucessivas eleições legislativas.

2. Os Programas de Governo e dos partidos políticos: da democratização à crise da justiça

Neste capítulo, vamos analisar as propostas dos principais partidos políticos (Partido Socialista (PS), Partido Popular Democrata/Partido Social Democrata (PPD/PSD), Partido Comunista Português (PCP), Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS-PP)⁵² desde as primeiras eleições legislativas do pós-25 de Abril, no que concerne ao acesso à justiça e ao direito. Iremos analisar, por um lado, as propostas na área da justiça dos vários partidos políticos e, por outro, o Programa de Governo apresentado pela força política vencedora das eleições. Deste modo, procuraremos retirar um conjunto de ilações no que respeita à evolução da concepção de justiça e principais medidas transformadoras, quanto à importância que o acesso à justiça e ao direito tem no conjunto das prioridades na área da justiça e sobre a coerência de propostas enquanto partido concorrente às eleições legislativas e, posteriormente, como partido que assume o Governo.

Algumas das primeiras polémicas na área da justiça começaram a sentir-se no período imediatamente anterior ao 25 de Abril de 1974. Vários acontecimentos

⁵² Não foi possível analisar alguns programas eleitorais do CDS/PP, visto que estes não nos foram disponibilizados, apesar das diligências efectuadas nesse sentido. Não analisamos igualmente as propostas do

contribuíram para o “vir ao de cima” do descontentamento que circulava pelos meios judiciais. Desde a publicação em jornais de artigos do magistrado Francisco Velozo e do advogado Magalhães Godinho, a conferências 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 realizado em 1972 em Braga, os sinais eram 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 autogoverno da magistratura, sintetizava uma das posições contestatárias ao *status quo* vigente (Miranda, 1999: 9-10). A outra posição, mais interna à magistratura judicial, visava apenas a garantia das especificidades das suas funções, nomeadamente em relação aos quadros, ao acesso à carreira e às remunerações (Ferreira e Figueiredo, 1974).

As primeiras mudanças ocorrem no contexto da revolução de 25 de Abril de 1974. A deposição do Governo de Marcello Caetano pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), levou 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 sejam, 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 começa a desenvolver-se, destacando-se, neste campo, o Sindicato dos Delegados do Procurador da República e, posteriormente, as associações dos juízes.

Ao tempo de Salgado Zenha como Ministro da Justiça, cria-se um conjunto de comissões de reforma judiciária que vão ajudar 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. Cunha Rodrigues (1999: 71) considera que foi

Bloco de Esquerda (BE), dado que os seus programas nunca contiveram propostas específicas na área da justiça.

elucidativo “(...) a este respeito, a problemática do juiz de instrução criminal, em que se adopta e maximaliza um modelo já então em crise noutros sistemas”. Assim, na opinião de Cunha Rodrigues, os projectos apresentados pelos vários partidos políticos assinalavam soluções distintas: “(...) os do Partido Socialista e do Partido Comunista são tendencialmente neutros e generalistas, os do Partido Popular Democrático e do MDP-CDE evidenciava 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).

Após a revolução de 25 de Abril de 1974 e a instauração do regime democrático, partiu-se para uma organização judiciária onde a capacidade de interferência por parte do poder político diminuiu consideravelmente, de tal forma que as sucessivas revisões das leis orgânicas dos Tribunais Judiciais, do Ministério Público ou do Estatuto dos Magistrados Judiciais erradicaram os poderes interventivos e directivos do Ministério da Justiça que ainda persistiam do regime anterior. Com a revisão constitucional de 1989 o Ministério Público passou, inclusive, a ser concebido e definido como órgão de iniciativa do poder judicial (Cluny, 1995: 73). Desta forma, para além da independência em si, conceitos como autonomia e poder de iniciativa, no dizer de António Cluny (1997), fazem parte das características do poder judicial português.

Antes de iniciarmos a análise dos diversos programas de Governo e dos partidos políticos, convém referir que entre 1976 e 1985, devido à existência de sucessivas eleições (alguns governos chegaram a durar apenas algumas semanas) e à constituição de novos governos, os programas não diferem muito, pelo que o conteúdo programático referente à política de justiça de acesso ao direito e à justiça pode repetir-se, à imagem do que sucede com os respectivos programas eleitorais. Deste modo, não se incluem referências a programas eleitorais dos partidos políticos em determinados períodos, por não conterem qualquer novidade.

2.1. Os programas dos partidos e do I Governo Constitucional (1976-1977)

O Programa do I Governo Constitucional, liderado por Mário Soares (de 23 de Julho de 1976 a 9 de Dezembro de 1977), tinha como Ministro da Justiça António Almeida Santos. Neste período, iniciou-se a reformulação das leis de organização judiciária e dos

estatutos das magistraturas (Dias, 2001), bem como a revisão das leis gerais mais importantes. A prioridade baseou-se na progressiva democratização do sistema judicial e no assegurar da igualdade dos cidadãos perante a lei, revogando todas as normas contrárias à nova Constituição da República. Deste modo, a introdução de mecanismos de acesso ao direito e à justiça estava subjacente a este objectivo geral, não aparecendo a referência a qualquer medida concreta neste domínio.

2.1.1. As propostas do PS

O PS inclui no seu programa eleitoral várias alíneas referentes, directa e indirectamente, à problemática do acesso ao direito e à justiça, visto se estar em 1976, numa fase de transição entre a limitação dos direitos de cidadania e a criação de mecanismos que possibilitavam o seu exercício. Assim, verifica-se uma preocupação geral em assegurar um quadro legal e uma reformulação da organização judiciária que possibilitasse o exercício dos direitos de cidadania.

A alínea d) do ponto 9 do programa eleitoral do PS, afirmava que se procuraria elaborar “uma nova legislação da organização judiciária, de forma a dar mais eficácia à aplicação da justiça, a facilitar o acesso de todos os cidadãos aos tribunais para aí fazerem ouvir a sua voz e valer os seus direitos, independentemente da fortuna, promovendo-se de forma adequada e democrática a intervenção dos cidadãos na aplicação das leis e criando-se órgãos de consultadoria e de assistência gratuita para quem não disponha de meios”. Mais à frente, na alínea h), o PS defende a simplificação das “normas de processo de todas as naturezas e as formalidades burocráticas no domínio da justiça, de molde a facilitar-se e acelerar-se a sua acção e o exercício dos direitos dos cidadãos”.

2.1.2. As propostas do PPD/PSD

O PPD/PSD englobou, no seu programa, referências a medidas que podiam ajudar a melhorar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, e não apenas aos tribunais. Assim, começou por considerar que a revitalização e democratização do sistema judiciário era o ponto de partida para a melhoria do acesso dos cidadãos. No entanto, e em complemento,

propôs um regime legal adequado aos métodos não contenciosos de resolução dos conflitos através, nomeadamente, da arbitragem e da conciliação.

O acesso, propriamente dito, tendo em consideração o disposto no n.º 1 do artigo 20º da Constituição da República, é referido como o modo de facilitar a todos os cidadãos, independentemente da situação económica e da localização geográfica, a resolução dos seus problemas. Para concretizar esta política, o programa eleitoral afirmava que “rever-se-á o instituto da assistência judiciária, dando-se particular relevo à participação nela dos estagiários da advocacia e criando-se, na medida do possível, gabinetes de consulta gratuita. A assistência será possível não apenas para o litígio judicial mas também para a consulta e patrocínio não judicial”.

2.1.3. As propostas do PCP

O programa eleitoral do PCP para as primeiras eleições constitucionais, apresentado em conferência nacional, em 14 de Março de 1976, não inseria qualquer referência à política de justiça, contendo apenas referências à necessidade de democratizar a sociedade e o Estado português no seu caminho para o socialismo. Já um ano antes, em 17 de Abril de 1975, o programa eleitoral provisório, publicado no Jornal Avante, não fazia qualquer menção à necessidade de reformar a justiça portuguesa.

2.1.4. As propostas do CDS

Em 1975, o CDS apresentou o seu programa eleitoral. Neste, a área referente à justiça era relativamente reduzida, embora o seu conteúdo previsse já medidas que apenas recentemente começaram a ser adoptadas. Algumas destas medidas relacionam-se com o acesso ao direito e à justiça, nomeadamente com a criação de um defensor do cidadão que defendesse os cidadãos face ao Estado, com a simplificação e embaratecimento do acesso dos particulares à justiça, com a garantia de uma assistência judiciária mais ampla e acessível com a humanização do sistema judiciário, promovendo locais mais acolhedores e textos jurídicos mais compreensíveis e com o favorecimento de métodos não contenciosos de solução de conflitos, como a conciliação e a arbitragem, em especial nas questões comerciais e económicas.

2.2. O programa do II Governo Constitucional (1978-1978)

O segundo Governo Constitucional, também liderado por Mário Soares, tomou posse em 30 de Janeiro de 1978 e durou até Julho do mesmo ano. O Ministro da Justiça durante esse período de seis meses foi José Dias dos Santos Pais.

Este Governo propôs-se, antes de mais, concluir o Programa apresentado pelo I Governo Constitucional, em especial na adequação dos vários códigos aos novos tempos democráticos. Assim, apenas indirectamente, haverá uma influência sobre o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, através da introdução de mecanismos que permitiram democratizar e aproximar a justiça dos cidadãos.

2.3. O programa do III Governo Constitucional (1978-1978)

A primeira referência ao apoio ou assistência judiciária aparece inscrita no Programa do III Governo Constitucional. Embora a preocupação com o acesso dos cidadãos aos seus direitos seja relativamente reduzida e não contenha medidas específicas, vale a pena transcrever o ponto 2.3.14 do capítulo destinado à política de justiça.

“Está o Ministério da Justiça empenhado em promover o acesso aos *direitos* por parte de todos os cidadãos. Considera-se que numa sociedade democrática, há um direito que condiciona e viabiliza o exercício de todos os demais: o direito aos *direitos*. Nesta perspectiva, e dentro do espírito do n.º 1 do artigo 20.º da Constituição, lançar-se-á uma nova política quanto à assistência judiciária, aplicando-a e libertando-a de todas as restrições de carácter formal, social e, até, psicológico. Para isso, pedirá o Ministério da justiça o concurso da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores, assegurada como sempre estarão a completa independência e a dignificação das profissões forenses” (Diário da Assembleia da República, II.ª Série, de 8 de Setembro de 1978).

De realçar, contudo, que o “tempo de vida” deste Governo foi muito curto, tendo sido, inclusive, um dos que durou menos tempo desde o 25 de Abril de 1974: apenas três semanas. Assim, o III Governo tomou posse em 28 de Agosto de 1978 e foi exonerado em 15 de Setembro do mesmo ano, uma semana depois de publicar o Programa de Governo. Este governo foi liderado por Alfredo Nobre da Costa e tinha como Ministro da Justiça Mário Raposo.

2.4. O programa do IV Governo Constitucional (1978-1979)

O Programa do IV Governo Constitucional (que governou entre 21 de Novembro de 1978 e 31 de Julho de 1979) nada referia sobre o acesso ao direito e à justiça, embora propusesse reformas que, indirectamente, se relacionam com esta questão. As preocupações incidiam, tal como nos anteriores governos, na adaptação e actualização da legislação existente. O Primeiro-Ministro deste Governo foi Carlos Alberto da Mota Pinto e o Ministro da Justiça Eduardo Correia.

2.5. O programa do V Governo Constitucional (1979-1979)

O Programa do V Governo, liderado por Maria de Lourdes Pintassilgo (cujo Ministro da Justiça era Pedro de Sousa Macedo), tendo durado apenas três meses (entre 31 de Julho e 27 de Dezembro de 1979), era bastante genérico, não referindo igualmente qualquer medida relacionada com o acesso ao direito e à justiça. Apenas referia a necessidade de difusão de mecanismos de arbitragem e a adopção de dispositivos dissuasores de uma litigância excessiva, para além da necessária modernização do sistema judicial no seu todo.

2.6. O programa do VI Governo Constitucional e dos partidos políticos (1980-1981)

A preocupação com o acesso ao direito e à justiça apareceu de novo referenciada no Programa do VI Governo Constitucional (entre 3 de Janeiro de 1980 e 9 de Janeiro de 1981), liderado por Francisco Sá Carneiro e tendo como Ministro da Justiça Mário Raposo. A preocupação manifestava-se em dois momentos: através da difusão de mecanismos de arbitragem e, como se refere no Diário da Assembleia da República (IIª Série, n.º 11, de 12 de Janeiro de 1980), pela “concretização de uma política de acesso ao direito, que eliminará, até onde seja possível, as restrições de natureza económica, social, cultural e até psicológica que se interpõem entre os cidadãos e a efectivação dos seus direitos. (...) Dentro desta política dignificar-se-ão os dispositivos de assistência judiciária e a intervenção neles dos profissionais de foro”.

2.6.1. As propostas do PS

O PS concorreu, nestas eleições, em coligação com a Associação Social Democrática Independente (ASDI) e com a União de Esquerda para a Democracia Socialista (UEDS), pelo que o programa eleitoral era uma proposta colectiva. O ponto correspondente à justiça, referia a democratização do acesso ao direito e à justiça como um dos três vértices fundamentais de uma nova política de justiça. Entre as medidas preconizados nesta área, destacavam-se as intenções de apresentar uma proposta de alteração da lei de assistência judiciária “que garanta a efectiva protecção jurídica das classes mais desfavorecidas” e a criação de “gabinetes regionais de informação jurídica, por forma a que cada cidadão, independentemente da sua condição económica, possua idênticas oportunidades de acesso ao conhecimento e à interpretação das leis”. As restantes propostas na área da justiça eram no sentido de melhorar e modernizar as estruturas existentes no sistema judicial, reforçando os quadros e os meios materiais, e a adequação da legislação às exigências do Mercado Comum.

2.6.2. As propostas do PPD/PSD e do CDS (Aliança Democrática)

Nestas eleições, o PPD/PSD concorreu associado ao CDS, pelo que o programa era referente à Aliança Democrática (AD). A área da justiça era analisada de forma sucinta, referindo-se, essencialmente, a necessidade de reformar os vários sectores integrados neste Ministério. Em relação ao acesso ao direito e à justiça, dava-se conta, em termos genéricos, que era necessária a “consagração efectiva dos Direitos do Homem, a começar pela reconversão dos dispositivos de assistência judiciária existentes e pela criação de novos tipos de apoio jurídico aos cidadãos em geral”. Assim, a AD considerava que o próprio direito apenas “ganhará significado completo quando forem eliminados todos os obstáculos económicos e sociais que impedem os mais desprotegidos de o sentir e viver como seu”.

2.6.3. As propostas do PCP

O programa eleitoral do PCP não fazia qualquer referências à política de justiça, limitando-se a mencionar a necessária democratização do aparelho estatal nas suas diversas vertentes.

2.7. O programa do VII Governo Constitucional (1981-1981)

Os objectivos descritos no Programa do VI Governo Constitucional eram igualmente enunciados, de forma mais sucinta, no Programa do VII Governo Constitucional (de 9 de Janeiro a 14 de Agosto de 1981), liderado por Francisco Pinto Balsemão e tendo como Ministro da Justiça José Menéres Pimentel. O Programa apenas referia que “a lei de assistência judiciária será reformulada, com o objectivo de garantir a protecção jurídica das classes mais desfavorecidas” (Diário da Assembleia da República, IIª Série, de 17 de Janeiro de 1981)⁵³.

2.8. O programa do VIII Governo Constitucional (1981-1983)

As referências ao acesso à justiça e ao direito aparecem repetidas, quase na íntegra, no Programa do VII Governo Constitucional (entre 4 de Setembro de 1981 e 9 de Junho de 1983), igualmente liderado por Francisco Pinto Balsemão e mantendo Menéres Pimentel como Ministro da Justiça. Deste modo, não existem também programas específicos por parte dos partidos políticos.

2.9. O programa do IX Governo Constitucional e dos partidos políticos (1983-1985)

O Programa do IX Governo Constitucional voltava a referir, ainda que de forma sintética, a necessidade de melhorar a legislação relativa à assistência judiciária. Este Governo, liderado por Mário Soares (coligação do PS com o PPD/PSD – designado de Bloco Central), que viria a ter como Ministro da Justiça, primeiro, Rui Machete e, mais tarde, Mário Raposo, inseriu esta preocupação, quer nas principais orientações na área da justiça, quer nas principais medidas. No entanto, as medidas previstas não eram especificadas, limitando-se a repetir o que já estava inscrito nos Programas de Governo anteriores.

⁵³ Os programas são similares aos anteriores e só o PPD/PSD informa que existe um documento preparado sobre o acesso ao direito e à justiça.

2.9.1. As propostas do PS

O programa eleitoral do PS na área da justiça era condicionado, desde logo, por uma premissa: a igualdade de todos perante a lei. Esta, por sua vez, traduzia-se em duas vertentes consideradas fundamentais, quer para a modernização da justiça, quer para a sua democratização: “a) o acesso ao direito, isto é, ao conhecimento das leis e da prática jurídica, sem dependência da fortuna de cada qual, por forma a que ganhe sentido não irónico o princípio de que a ignorância da lei a ninguém aproveita; b) o acesso aos tribunais com garantia de defesa eficaz e julgamento leal, uma vez mais não dependente dos meios de fortuna”. Referia-se, assim, a dois mecanismos que considerava importante alterar: os institutos de assistência judiciária e o sistema de defesa oficiosa. Esta filosofia visava, por um lado, “fazer saltar do embrião para a maturidade um verdadeiro serviço de informação jurídica” e, por outro, a melhoria do sistema de defesa oficiosa, permitindo uma defesa dos cidadãos com maior qualidade e celeridade.

A outra vertente que o PS considerava essencial para alargar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça dizia respeito à instituição dos tribunais arbitrais, os quais, segundo foi escrito, podiam “desempenhar um papel relevante na resolução, em sede arbitral, de conflitos entre patrões e empregados, senhorios e inquilinos, etc., possibilitando o recurso a medidas até hoje não encaradas para se evitar o bloqueamento dos tribunais comuns”.

2.9.2. As propostas do PPD/PSD

O manifesto eleitoral, tal como o PPD/PSD o designou, era um documento generalista de filosofia política, não entrando nas várias áreas governativas em particular. Deste modo, a área de justiça não era analisada em pormenor.

2.9.3. As propostas do PCP

A criação de um sistema público de informação, consultoria e representação em juízo é a principal proposta do PCP no âmbito do acesso ao direito e à justiça. A esta, juntava-se a necessidade de reduzir as custas judiciais para cidadãos de menores recursos e a gratuitidade para os trabalhadores em processos laborais.

O programa defendia, ainda, o reconhecimento do direito de acção judicial por parte das associações sindicais, quando estavam em causa direitos dos trabalhadores, a reorganização dos tribunais judiciais e a participação dos cidadãos na administração da justiça através da criação de julgados de paz e o respeito pelas funções do Ministério Público, promovendo a divulgação das suas competências junto dos cidadãos.

2.10. O programa do X Governo Constitucional e dos partidos políticos (1985-1987)

O X Governo Constitucional, liderado por António Cavaco Silva (entre 6 de Novembro de 1985 e 17 de Agosto de 1987), tendo como Ministro da Justiça Mário Raposo, que de novo assumiu esta pasta, inscreveu no seu Programa, aprovado em 16 de Novembro de 1985, a necessidade de avançar “com prudência e realismo dar-se-ão significativos passos na concretização de uma política de acesso ao direito, na já definida perspectiva de dar sentido e forma útil ao «direito dos direitos». A inclusão deste na «aparelhagem cívica» das pessoas ajudará a exprimir melhor a sua sociabilidade”. Alertava-se, neste Programa, que “não se visarão, entretanto, metas que os meios a elas afectáveis não comportarem; interessa, exclusivamente, escolher percursos úteis para as soluções certas”. Quanto à concretização desta filosofia, não eram avançadas medidas específicas. Apenas se referia que a arbitragem e a conciliação, particularmente na área comercial, apresentavam virtualidades, não só para compor litígios em fase contenciosa, mas igualmente como forma de os evitar, permitindo assim alargar os mecanismos de acesso ao direito e à justiça.

2.10.1. As propostas do PS

No ponto relativo à justiça, o PS começava por fazendo uma crítica, sintética, ao estado da justiça e às medidas desenvolvidas pelos ministros anteriores. De seguida enunciava seis princípios que considerava essenciais para a melhoria do sistema de justiça. O quinto e o sexto referiam-se, concretamente, ao acesso e participação dos cidadãos na justiça, afirmando, de forma resumida, o seguinte: “direito de todos os cidadãos à Igualdade de Acesso à Justiça, quer quanto à informação quer quanto à sua aplicação, não condicionada por razões fiscais, pelos meios de fortuna, sexo ou outros factores

discriminatórios (...) e a progressiva participação dos cidadãos na administração da justiça para além da intervenção dos júris, quer pela concertação das forças sociais na dirimção das divergências laborais quer pela criação de jurisdições locais de competência limitada a pequenos conflitos”. Estas ideias antecipavam, desde logo, a existência de julgados de paz ou de outras instâncias informais de resolução de conflitos, apostando igualmente na conciliação/mediação, aqui referidas como concertação.

As medidas preconizadas relativamente ao acesso ao direito e à justiça, realçavam, desde logo: a necessidade de reorganização dos tribunais, juntamente com reformas processuais e do regime de custas, de modo a libertar os “tribunais de pequenos casos que podem ter solução extrajudicial ou em instâncias menores e participadas ou de arbitragem”; a garantia do acesso ao direito através da reforma da assistência judiciária, de formas de cooperação com associações e organismos dos operadores judiciais, do alargamento do âmbito de intervenção do Provedor da Justiça e do reconhecimento legal da legitimidade processual a associações privadas para interporem acções em tribunal; e a criação de esquemas legais de apoio às vítimas ou lesados, em caso de desconhecimento do agressor.

2.10.2. As propostas do PPD/PSD

O programa eleitoral era um documento relativamente resumido, no qual a área da justiça ocupava uma dimensão diminuta. Aí se referia a necessidade de “simplificar e tornar célere a justiça para que os direitos não sejam letra morta”. Das quatro medidas preconizadas, destacamos duas: a simplificação do acesso aos tribunais e a criação de novos mecanismos de conciliação.

2.10.3. As propostas do PCP

O PCP propunha, no âmbito da política de justiça de acesso ao direito e à justiça, a criação de “um Sistema Nacional de Acesso ao Direito que faculte aos cidadãos a informação jurídica, e combata as desigualdades no acesso à justiça garantindo que independentemente da situação económica ou social, todos possam obter os necessários serviços de consulta e apoio extrajudicial e pré-judicial e a adequada representação em

juízo (através da acção conjugada da Ordem dos Advogados, do Instituto de Acesso ao Direito, do Ministério Público e de entidades privadas não lucrativas)”. Para democratizar ainda mais o acesso dos cidadãos, consideravam essencial reduzir drasticamente as custas judiciais e outros encargos relativamente a cidadãos de menores recursos económicos.

O programa eleitoral previa, ainda, a reorganização da justiça do trabalho, criando, entre outras propostas, novos meios de composição de conflitos e reconhecendo às associações sindicais o direito de acção judicial. Para garantir a participação dos cidadãos na administração da justiça e aproximar as suas estruturas da população, o PCP propunha a criação de julgados de paz.

2.10.4. As propostas do CDS

O programa eleitoral do CDS na área da justiça era bastante conciso e limitava-se a um conjunto de propostas, quase exclusivamente de âmbito material e processual, ou seja, de redimensionamento do sistema em termos de meios materiais e humanos e de simplificação processual. No último ponto, referia a necessidade de reformar o processo civil e, neste contexto, alargar o campo de negociação, arbitragem e composição voluntária de conflitos. Assim, apenas de forma indirecta apresentava medidas susceptíveis de influenciar o acesso ao direito e à justiça.

2.11. O programa do XI Governo Constitucional e dos partidos políticos (1987-1991)

Com o XI Governo Constitucional, há a primeira maioria absoluta, liderada por Cavaco Silva, novamente Primeiro-Ministro (entre 17 de Agosto de 1987 e 31 de Outubro de 1991), que, neste mandato, teve como Ministro da Justiça, primeiro, Fernando Nogueira, seguido de Laborinho Lúcio. No entanto, a referência ao acesso ao direito e à justiça aparecia apenas de forma residual, em função das reformas legislativas, principalmente na área cível. Patente no Programa, era também a preocupação com a implementação de mecanismos de arbitragem (centros de arbitragem), como forma de resolução extrajudicial dos conflitos apenas ligados às transacções comerciais. Indirectamente, podemos ainda incluir a referência à vontade de conferir “prioridade de tramitação e julgamento aos processos nos quais estejam em causa condições mínimas de

sobrevivência”, estratégia que não alargava os mecanismos de acesso ao direito e à justiça mas facilitava a concretização de uma justiça efectiva em tempo razoável para estes casos.⁵⁴

2.11.1. As propostas do PS

Devido à inexistência de um Programa elaborado especificamente para estas eleições, pressupõe-se como válido o anterior Programa apresentado.

2.11.2. As propostas do PPD/PSD

O PPD/PSD, no que respeita à política de justiça, propunha o desenvolvimento dos mecanismos alternativos da justiça judicial, ou seja, arbitragem e composição informal de litígios, em conexão com uma política geral de acesso ao direito. Estas propostas inseriam-se num conjunto de medidas mais gerais que tinham o escopo de modernizar a justiça.

2.11.3. As propostas do PCP

O PCP fazia, em primeiro lugar, uma análise da evolução do sistema judicial, acusando o PPD/PSD (partido responsável pela pasta da justiça nos sete anos anteriores) de ter deixado degradar perigosamente a imagem pública e as condições de funcionamento desta área fulcral na concretização dos direitos dos cidadãos. Considerava este partido político essencial democratizar o acesso à justiça, aproximando-a dos cidadãos e dando-lhes a conhecer os seus direitos.

Neste sentido, a sua primeira proposta, directamente relacionada com o acesso ao direito e à justiça, consistia na aprovação “de uma lei sobre acesso ao direito por forma a facultar aos cidadãos ampla informação jurídica e criar em todo o país gabinetes de consulta, garantindo que todos possam obter os serviços de consulta e o apoio extrajudiciário e pré-judiciário de que necessitam, bem como adequada defesa nas diversas categorias de tribunais (...) Garantia aos cidadãos de menores recursos de uma limitação drástica das custas e outros encargos nos processos em que intervenham”.

⁵⁴ No entanto, foi em 1989 que o regime do apoio judiciário foi criado, inovando substancialmente face à antiga lei da assistência judiciária (ver Capítulo III).

O PCP propunha, ainda, algumas medidas que afectavam indirectamente esta problemática, como a criação de julgados de paz, dentro da revisão da orgânica judiciária, ou a reorganização da justiça do trabalho, de modo a suprimir os bloqueios de acesso à justiça por parte dos trabalhadores.

2.12. O programa do XII Governo Constitucional e dos partidos políticos (1991-1995)

O XII Governo Constitucional (de 31 de Outubro de 1991 a 28 de Outubro de 1995) confirmou a continuidade do PPD/PSD no poder, mantendo Cavaco Silva a liderança e Laborinho Lúcio a pasta da Justiça. Todavia, o programa na área da justiça denotava algumas mudanças significativas. Desde logo, a inclusão da necessidade de um acesso ao direito e à justiça mais fácil, como uma das quatro prioridades para a justiça. As medidas concretas passavam, segundo uma análise indirecta de intenções, pela modernização da organização judiciária, pelo desenvolvimento dos centros de arbitragem (dentro de uma estratégia de progressiva desjudicialização dos conflitos) e pela cobertura do país com Gabinetes de Consulta Jurídica gratuita. Ao nível da difusão de informação sobre o funcionamento do sistema judicial, o Governo propunha a criação do “Programa Cidadão e Justiça”, com as funções de mediação entre o cidadão e as estruturas institucionais da justiça.

2.12.1. As propostas do PS

O programa eleitoral do PS começava por realçar a importância de renovar e consolidar, cada vez mais, o Estado de Direito. Deste modo, acusava o PPD/PSD de, nos onze anos que tutelara a pasta da justiça, ter um saldo particularmente desastroso em vários níveis, com destaque para a “continuada ausência de um eficaz sistema de conhecimento dos direitos, de apoio jurídico e de acesso aos tribunais”.

Assim, entre as medidas que o PS propunha para melhorar a justiça, no que respeita ao acesso ao direito e à justiça, destacavam-se a intenção de desenvolver a criação de tribunais arbitrais de conflitos de consumo e a dignificação do sistema de defesa oficiosa, para além da redução do sistema de custas judiciais.

2.12.2. As propostas do PPD/PSD

As propostas do PPD/PSD para o sector da justiça norteavam-se, no quadro da actividade legislativa, pela simplificação e desburocratização. Entre as quatro vertentes consideradas prioritárias, a primeira incidia, precisamente, na necessidade de facilitar o acesso dos cidadãos à justiça, “independentemente das suas condições económicas e promover novas formas de dirimir os conflitos que possam dispensar a intervenção dos tribunais”.

No âmbito da política judiciária, o propósito de reforçar a independência dos tribunais, a dignidade e a celeridade da justiça e o serviço ao cidadão passa, entre outras medidas, pela “continuação da acção já iniciada com vista à instalação de novos centros de arbitragem, no caminho de um processo de desjudicialização do sistema” e da abertura, “até 1993, de 60 novos gabinetes de consulta jurídica gratuita, na linha da construção de uma justiça para todos”.

2.12.3. As propostas do PCP

As referências directas à área da justiça eram quase inexistentes neste programa eleitoral. Apenas continha considerações gerais e considerava que a justiça se tornara mais cara, continuando morosa e de difícil acesso. Em relação a propostas, a estrutura do programa não permitia que houvesse uma definição específica das intenções.

2.13. O programa do XIII Governo Constitucional e dos partidos políticos (1995-1999)

O XIII Governo Constitucional (de 28 de Outubro de 1995 a 25 de Outubro de 1999), liderado por António Guterres (PS) e com José Vera Jardim na pasta da Justiça, apresentou, na área da justiça, um programa de acção onde se especificavam as principais preocupações e as medidas mais importantes a implementar. Assim, no âmbito do acesso ao direito e à justiça, pela primeira vez autonomizado dentro de um programa da justiça, e para além do objectivo geral de garantir a concretização dos direitos dos cidadãos com a melhoria do acesso, propunha uma série de medidas resultantes da coordenação de estratégias entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados, de modo a dignificar o

apoio e o patrocínio judiciário. Entre as estratégias avançadas no Programa de Governo destacavam-se as seguintes: assegurar uma defesa digna, através de advogado indicado pela Ordem dos Advogados; criação de Gabinetes de Consulta Jurídica, em colaboração com a Ordem de Advogados, sempre que possível e necessário; reforçar os meios de atendimento e encaminhamento dos cidadãos nos tribunais e lançar as “linhas telefónicas directas”; e desenvolvimento do acesso à informação jurídica através de meios informáticos.

2.13.1. As propostas do PS

As propostas contidas no programa eleitoral do PS eram, contudo, ligeiramente diferentes, sendo muito mais detalhadas. Num primeiro momento, procedia a uma radiografia bastante negra da acção governativa anterior, recorrendo, inclusivamente, a dados estatísticos. Referia-se, no âmbito do acesso ao direito e à justiça, que “a prestação do apoio judiciário através de defensores não advogados e de advogados sub-remunerados tem traduzido um verdadeiro défice democrático neste domínio, colocando os cidadãos sem meios económicos em posição de desigualdade, em situações muitas vezes cruciais para o exercício dos seus direitos”. A garantia de igualdade de oportunidades foi, assim, um dos pontos mais importantes do programa de justiça, o que “impõe que o Estado coloque um apoio judiciário ao alcance de cidadãos carecidos de meios económicos (...) através do recurso a soluções convencionais, envolvendo advogados e sociedades de advogados seleccionados por concurso e, sendo necessário, a defensores públicos”.

Na extensa lista de medidas a serem implementadas no sector da justiça, destacamos as seguintes: simplificação e racionalização do regime das custas; reforço do sistema de resolução de conflitos através da arbitragem; revisão da legislação em matéria de defesas officiosas, acesso ao direito e aos tribunais; e criação de uma Rede Nacional de Informação Jurídica.

Como se comprova, existem algumas diferenças entre o Programa de Governo e o programa eleitoral, com este último a precisar um pouco mais as medidas.

2.13.2. As propostas do PPD/PSD

A proposta do PPD/PSD para a justiça abarcava várias componentes, sendo as três primeiras as seguintes: direito ao acesso, direito à informação e direito à participação. No entanto, as metas a atingir eram mais vastas e passavam pelo “acesso mais fácil e económico, informação generalizada aos cidadãos, multiplicação das formas de resolução não jurisdicional dos conflitos”, entre outros objectivos.

No âmbito do acesso ao direito e à justiça que, como vimos, se divide em três vertentes, destacava-se a continuação da instalação de gabinetes de consulta jurídica gratuita, a revisão do estatuto dos defensores oficiais, a criação, com a Ordem dos Advogados, de mecanismos expeditos e flexíveis de apoio judiciário, a descentralização do programa Cidadão e Justiça, o lançamento junto de crianças e jovens de programas de formação para a cidadania, realizando cursos sobre a administração da justiça para mediadores sociais e cidadãos, a multiplicação de mecanismos de arbitragem não jurisdicional de conflitos, a abertura de espaços à intervenção de juizes sociais nos domínios do direito da família e do direito comercial e a criação de tribunais municipais de pequenos conflitos.

O Programa previa, ainda, a melhoria da eficácia do sistema judiciário, conferindo-lhe maior eficácia e celeridade, através da adopção de uma perspectiva simplificadora de procedimentos e de agilização na aplicação do direito. Esta filosofia passava pela selecção do que chegava ao sistema, recorrendo a diversos instrumentos complementares como a arbitragem, os tribunais de pequena instância, os tribunais municipais e as novas instâncias de conciliação. Por outro lado, implicava uma especialização de alguns sectores da justiça, para que a celeridade fosse assegurada e os restantes serviços ficassem libertos para a litigância mais complexa.

2.13.3. As propostas do PCP

As propostas do PCP na área da justiça eram antecedidas por uma análise bastante crítica da actuação do anterior Governo do PPD/PSD, quer quanto às opções políticas e tentativas de governamentalização das magistraturas, quer ao nível da estratégia de gestão e melhoria das infraestruturas e recursos humanos. Em relação ao acesso ao direito e à

justiça, as referências directas eram bastante reduzidas, pois apenas referiam que as políticas levadas a cabo tinham contribuído para o aumento do fosso entre cidadãos e justiça. As propostas, neste âmbito, eram muito poucas e limitavam-se à intenção de criar um Instituto de Acesso ao Direito para a concretização dos benefícios do apoio judiciário e ao propósito de reavaliar a organização judiciária, com o fim de aproximar os cidadãos da justiça.

2.14. O programa do XIV Governo Constitucional e dos partidos políticos (1999-2002)

O Programa do XIV Governo Constitucional (de 25 de Outubro de 1999 a 6 de Abril de 2002), igualmente do PS e de novo com António Guterres a liderar, teve como Ministro da Justiça António Costa. O programa na área da justiça foi o mais extenso e minucioso dos apresentados até então pelos sucessivos governos constitucionais. O objectivo central definido consistia em “mobilizar a justiça ao serviço da cidadania e do desenvolvimento: uma justiça mais rápida e eficiente; mais próxima e acessível aos cidadãos, com estruturas mais flexíveis e mais modernas; mais adequada à competitividade das empresas”. Para a concretização deste objectivo, entendia-se como fundamental a “participação activa dos operadores judiciários, através da modernização do próprio sistema jurídico e judiciário e promovendo o acesso à justiça e ao direito em condições de igualdade e celeridade”.

Ainda que o programa na área da justiça considerasse que todas as medidas contribuem, de uma forma geral, directa ou indirectamente, para melhorar o funcionamento do sistema judicial e, logo, proporcionar um abrangente acesso ao direito e à justiça, vamos apenas seleccionar as propostas que consideramos mais directamente relacionadas com a temática. Assim, destacamos as seguintes medidas: criação de mecanismos de contratualização de prevenção de litígios ou de composição extrajudicial de conflitos, em colaboração com a Ordem de Advogados e outras associações (consumidores, ambiente, etc.); adopção de medidas que favorecedoras da transacção judicial e desincentivadoras do desenvolvimento de estratégias litigantes, recorrendo à figura do mediador, quer para questões relacionadas com a família, quer com a criminalidade de pequena dimensão; criação de centros de arbitragem especializados por áreas e de um centro oficial de

arbitragem; criação de uma estrutura de coordenação nacional de informação e divulgação dos direitos dos cidadãos, podendo criar-se, neste âmbito, núcleos locais; e criação de um sistema de consulta jurídica e patrocínio jurídico de qualidade que envolvesse, em parceria, a Ordem dos Advogados, a Procuradoria-Geral da República, a Câmara de Solicitadores, entre outras entidades.

As propostas do PS constavam, assim, do programa do XIV Governo Constitucional.

2.14.1. As propostas do PS

Os objectivos do programa eleitoral do PS na área da justiça eram os mesmos que constavam no Programa de Governo. A modernização do sistema judiciário, assegurava, através do recurso às novas tecnologias de informação e a novos instrumentos de gestão dos tribunais, “um melhor acesso ao direito e à justiça, bem como o recurso mais alargado a formas de conciliação e resolução de conflitos”.

Entre as medidas preconizadas para a melhoria do acesso ao direito e à justiça, destacamos as seguintes, algumas das quais coincidentes, naturalmente, com o Programa de Governo: criação de mecanismos de contratualização de meios de prevenção de litígios ou de composição extrajudicial de conflitos, em colaboração com a Ordem dos Advogados e as associações de defesa dos consumidores, dos trabalhadores ou outras; adopção de medidas favorecedoras da transacção judicial e desincentivadoras do desenvolvimento de estratégias litigantes; prossecução do esforço de desjudicialização; criação de centros de arbitragem por áreas; e criação de um Centro Oficial de Arbitragem. Quanto à informação jurídica e ao acesso ao direito e à justiça, pretendia-se desenvolver, dignificar e qualificar o sistema existente através da criação duma estrutura de coordenação nacional de informação e divulgação dos direitos aos cidadãos, completando e desenvolvendo as já existentes, se necessário, através de núcleos locais e a criação dum novo sistema de consulta jurídica e patrocínio jurídico de qualidade que envolvesse, em parceria, a Ordem dos Advogados, a Procuradoria-Geral da República, a Câmara de Solicitadores e demais entidades.

As propostas do PS constam assim do programa do XIV Governo.

2.14.2. As propostas do PPD/PSD

O programa do PPD/PSD na área da justiça resumia-se a duas páginas. No entanto, o tema do acesso ao direito e à justiça figurava com algum destaque, assim como as medidas relacionadas com este assunto. Assim, considerava que “é necessário atacar de frente o problema do acesso à justiça e do apoio judiciário de pessoas carenciadas, criando um corpo de advogados em colaboração com a Ordem dos Advogados com essa exclusiva função, evitando-se assim conflitos de interesse e situações menos próprias que o actual sistema potencia”. Esta medida seria concretizada através de um Instituto do Defensor Público. A outra medida que incidia sobre o tema do acesso referia-se à criação de Tribunais Permanentes de Arbitragem, aptos a proporcionar uma verdadeira alternativa aos tribunais judiciais.

2.14.3. As propostas do PCP

O programa eleitoral do PCP começava por apontar as deficiências existentes na área da justiça, onde se destacavam as críticas à desigualdade no acesso ao direito e à justiça e a manutenção de um desconhecimento sobre o funcionamento da justiça e dos direitos de cada cidadão. Neste último aspecto, alegava o PCP que os cidadãos com mais fracos recursos se deparavam com uma total ausência de informação judiciária e com um apoio judiciário, em geral, de menor qualidade.

As propostas avançadas neste programa eleitoral procuravam conjugar diferentes níveis de intervenção, seja ao nível dos recursos humanos e materiais ou em relação aos mecanismos de resolução de conflitos. Apresentamos, de seguida, as propostas que influenciaram mais directamente o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. A primeira proposta era no sentido de se criarem julgados de paz, com o objectivo de, por um lado, descongestionar os tribunais e, por outro, estabelecer uma justiça de proximidade. Outra proposta era relativa ao apoio na criação da figura do defensor público, no âmbito de um Instituto Público de Acesso ao Direito a criar, sem colocar em causa o desempenho liberal da advocacia. Em terceiro lugar, defendia a implementação de estruturas de mediação familiar. Por último, considerava importante a criação de um programa de divulgação

sistemática da função social do direito e dos tribunais junto das escolas e de outras instituições.

2.15. O programa do XV Governo Constitucional (2002-)

O PPD/PSD ganhou com maioria relativa as eleições para o XV Governo Constitucional, em 2002, tendo decidido estabelecer uma coligação com o CDS-PP. O Programa de Governo, liderado pelo Primeiro-Ministro José Manuel Durão Barroso e com Maria Celeste Cardona (do CDS-PP) como Ministra da Justiça, aponta na área da justiça, como objectivos principais: “os de prosseguir uma política de modernização da justiça, tornando-a mais acessível aos cidadãos e mais adequada às necessidades das empresas; mais célere e ágil; reforçar as interligações e ganhos de produtividade que a informatização torna possíveis; reformar os sectores mais obsoletos e menos adaptados às necessidades da vida moderna; instituir normas de produtividade e de eficiência, de simplificação processual, de reforço das garantias dos cidadãos e da responsabilização do Estado pela administração da justiça”. De realçar que o primeiro objectivo é relativo, precisamente, com o acesso dos cidadãos à justiça, considerada em termos gerais.

As medidas relacionadas directa ou indirectamente com a melhoria do acesso ao direito e à justiça revelam uma preocupação a vários níveis. Desde logo, e face ao previsível aumento da litigação, assume uma especial importância o reforço dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos ou, como se refere no programa, “o alargamento dos meios de recurso a formas não jurisdicionais de composição de conflitos, incentivando a mediação, a conciliação e a arbitragem”. O reforço do projecto dos julgados de paz e a criação de jurisdições especializadas são outras vertentes consideradas essenciais”.

No entanto, no ponto específico do acesso à justiça, o Programa de Governo defende três linhas de intervenção, as quais são um pouco vagas em relação aos objectivos estipulados anteriormente: 1) a coordenação de toda a política legislativa no sentido de criar um corpo sistematizado e coerente de leis, a par da necessária condensação da legislação existente; 2) a adopção de medidas que facilitem o acesso a informação rigorosa e actualizada dos principais actos legislativos em vigor com recurso à internet; 3) e o

apoio à criação de uma entidade, em colaboração com a Ordem dos Advogados, cuja missão será a de regular a atribuição a advogados de patrocínios oficiosos⁵⁵.

Face às propostas contidas no programa eleitoral do PPD/PSD, foram retiradas algumas referências específicas relacionadas directamente com o facilitação do acesso ao direito e à justiça, nomeadamente o apoio a cidadãos de menores recursos, a criação de um serviço descentralizado de consultadoria aos cidadãos e a instituição da figura do “defensor público” como alternativa às defesas oficiosas.

2.15.1. As propostas do PS

O PS, no âmbito do programa de justiça, introduziu um ponto relativo especificamente ao acesso ao direito e à justiça, o que configura uma inovação, quer face aos outros partidos, quer em relação à importância que este tema suscitava no passado. Assim, começou por considerar que uma “melhor cidadania exige a possibilidade de pleno acesso ao direito e à justiça”.

As propostas podem dividir-se em duas vertentes: as directamente relacionadas com o acesso ao direito e à justiça e as que indirectamente influenciam o referido acesso. Entre as primeiras, destacam-se o aperfeiçoamento do apoio judiciário, através da sua concessão como uma prestação social, o desenvolvimento dos gabinetes de consulta jurídica e a possibilidade das nomeações oficiosas estarem a cargo de advogados avençados. As redes de consulta jurídica podem, ainda, ser alargadas às juntas de freguesia, sindicatos ou outras entidades sem fins lucrativos. Igualmente entre as propostas directamente relacionadas com o acesso ao direito e à justiça encontra-se a progressiva disponibilização de informação aos cidadãos e empresas, através do livre acesso ao Diário da República, à jurisprudência e a pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-

⁵⁵ De referir, por fim, que o actual Governo está de acordo com a proposta da Ordem dos Advogados de criação de um Instituto de Acesso ao Direito, embora os contornos desta entidade ainda não estejam definidos. Esta proposta surge mais discriminada no Pacto para a Justiça e para a Cidadania apresentado pela Ordem dos Advogados no período anterior à realização das eleições legislativas. No sentido de contribuir para sua definição, a Ordem dos Advogados, segundo anunciou o Bastonário José Miguel Júdice, tem a funcionar “um grupo de trabalho que pretende criar os contornos do novo instituto de acesso ao direito que terá autonomia financeira e administrativa” (Público, 14/05/2002).

Geral da República e a criação de grandes centros de informação exaustiva relacionada com a justiça.

Quanto às medidas indirectamente relacionadas com o acesso ao direito e à justiça, mas fundamentais para que este se desenvolva, o PS destaca a necessidade de reforçar os cinco eixos defendidos na sua passagem pelo Governo anterior: o reforço dos meios, em vários níveis; a melhoria dos meios existentes, com a continuação e alargamento (a advogados e solicitadores) da informatização judicial e a criação de janelas de consultas dos processos pelos interessados, além de promover a melhoria da qualidade do atendimento ao público; uma melhor administração dos meios actuais, desenvolvendo programas de qualidade para o sistema de justiça, procurando facilitar a utilização dos serviços pelos utentes; o desenvolvimento dos meios alternativos, expandindo a experiência dos julgados de paz, fomentando a formação de mediadores, apoiando a divulgação da mediação e da arbitragem, criando centros de mediação e conciliação bem como centros de mediação e arbitragem especializados na avaliação do dano corporal e introdução de mecanismos extrajudiciais para a recuperação de empresas e situações de sobreendividamento de particulares; e a reengenharia de procedimentos, através da prossecução da estratégia de desjudicialização das questões de natureza não jurisdicional e da prevenção de litígios com a introdução de um mecanismo de majoração punitiva nas indemnizações cíveis.

2.15.2. As propostas do PPD/PSD

O PPD/PSD considera a acessibilidade dos cidadãos ao direito e à justiça como um dos problemas mais importantes do sistema judicial, afirmando ser necessária a existência de um apoio judiciário desburocratizado que assegure o acesso aos mais carenciados. Criticando o sistema de defesas oficiosas, este partido avança para um serviço de “defensor público”, juntamente com uma estrutura descentralizada de informação jurídica e o reforço de colaboração com a Ordem dos Advogados e as instituições privadas de solidariedade social.

Destacam-se, assim, no âmbito da melhoria do acesso ao direito e à justiça, as seguintes medidas: “o recurso a formas não jurisdicionais de composição de conflitos, incentivando a mediação e a arbitragem”; “reforçar o projecto «julgados de paz» e sua

ligação aos municípios e criar tribunais de pequena instância especializados”; criar jurisdições especializadas na área cível; colaborar com a Ordem dos Advogados na criação de apoios a cidadãos de menores recursos; instituir um serviço descentralizado de consultadoria aos cidadãos; e instituir a figura do “defensor público” como alternativa às defesas oficiosas.

2.15.3. As propostas do PCP

O PCP apresenta, em relação à justiça, um conjunto de medidas bastante específicas, repetindo, na sua maioria, as que tinham sido avançadas nas eleições legislativas de 1999. As propostas, no seu conjunto, visam “uma política de justiça, que promova as reformas necessárias e urgentes com vista a assegurar o princípio constitucional da igualdade dos cidadãos no acesso a uma justiça mais célere e que defenda os seus direitos, liberdades e garantias”.

Em termos mais concretos, e no que respeita ao acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, destacam-se as seguintes medidas: a prossecução da instalação dos julgados de paz em todo o país; a criação de um Instituto de Acesso ao Direito, em colaboração com a Ordem dos Advogados e através dos gabinetes de apoio judiciário e consulta jurídica, sendo assegurada a defesa dos cidadãos através de advogados em regime liberal e de um quadro próprio de defensores públicos; incrementação de estruturas e formas de mediação familiar; modernização e desburocratização do aparelho judicial, contribuindo para um melhor acesso dos cidadãos a estes serviços; e organização de um programa de divulgação sistemática da função social do direito e dos tribunais, junto de escolas e outros locais.

3. Conclusões: o discurso político sobre o acesso ao direito e à justiça ao longo dos últimos 26 anos (1976-2002)

O período turbulento do pós-25 de Abril de 1974 demonstrou maiores preocupações com a democratização das instituições judiciais, e por essa via a democratização do acesso dos cidadãos independentemente dos meios sócio-económicos, eliminando assim os principais “pontos negros” do Estado Novo. A análise dos programas de Governo e dos programas eleitorais dos partidos políticos permite compreender a

evolução da importância e da prioridade que o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem adquirido ao longo dos últimos 25 anos. Neste período, é possível distinguir três momentos na definição das políticas de acesso ao direito e à justiça: o primeiro, de 1976 a 1983; o segundo, de 1983 a 1995; e o terceiro, de 1995 a 2002.

O Programa de Governo de I Governo Constitucional (1976-1977) refere apenas de modo vago a necessidade de democratizar o sistema e de garantir a igualdade dos cidadãos perante a lei. O programa eleitoral do PS segue a mesma linha, enquanto os programas do PPD/PSD e do CDS apresentam algumas inovações. O PPD/PSD defende a introdução de métodos não contenciosos de resolução de conflitos (arbitragem e conciliação), a necessidade de rever o instituto da assistência judiciária e a criação de gabinetes de consulta jurídica. O CDS, para além de igualmente defender os métodos não contenciosos, propõe a criação do defensor do cidadão nos litígios contra o Estado e a simplificação e embaratecimento do acesso dos cidadãos, tornando-o mais abrangente.

A rápida sucessão de governos que ocorreu até ao VIII Governo Constitucional (1981-1983) deixou como nota, tão-só, a necessidade de difundir os meios não judiciais de resoluções de litígios, já defendida pelo V Governo, passando a partir de então a constituir, regularmente, uma prioridade dos vários programas de Governo.

Os programas eleitorais dos partidos políticos, por seu lado, poucas inovações introduziram, neste período. O PS, nas eleições para o V Governo, propõe a criação de gabinetes regionais de informação jurídica, enquanto o PPD/PSD menciona a criação de novos tipos de apoio jurídico, ainda que sem pormenorizar. O CDS e o PCP poucos contributos acarretam nos seus programas para esta temática.

Assim, no período de 1976 a 1983 não foi contemplada uma definição de uma política de acesso ao direito e à justiça. As medidas previstas eram inseridas de forma pouco articulada e sem qualquer estratégia definida, quer a médio, quer a longo prazo. A turbulência e indefinição características do período de transição política reflectiu-se, igualmente, na inconstância das propostas, para o que terá contribuído o curto tempo de vigência dos sucessivos governos e as prioridades da época, mais centradas no desmantelamento dos mecanismos repressores herdados do Estado Novo e na consequente

democratização do sistema judicial. O acesso ao direito e à justiça limitava-se, assim, ao acesso aos tribunais, consistindo numa concepção bastante restrita.

Um segundo período identificado situa-se, temporalmente, a partir de 1983, a era do Bloco Central, que transporta uma nova série de preocupações, e vai até 1995. Depois de revistas as leis de organização judiciária, as preocupações dirigem-se à melhoria do desempenho do sistema e, conseqüentemente, à melhoria do acesso dos cidadãos à justiça. Estes anseios surgem, numa primeira fase, nos programas eleitorais dos partidos políticos e, apenas mais tarde, vêm a constar dos programas de Governo, que, na linha do que sucedera no período anterior, consistem em versões minimalistas e algo vagas dos programas eleitorais. No entanto, descortina-se uma maior sensibilidade em relação ao acesso ao direito e à justiça, que assume um conteúdo mais vasto e completo.

Neste segundo período, os programas eleitorais do PSD e do CDS mantiveram a linha de reflexão do período anterior, ainda que com algumas oscilações. O PCP manteve a coerência de propostas e o PS surgiu na discussão deste tema, apresentando igualmente um conjunto de propostas de reformulação do sistema de acesso ao direito e à justiça.

Nos programas eleitorais de todos os partidos políticos verificou-se a introdução de novas preocupações que, apesar de apresentarem oscilações, se revelam consensuais em termos de princípios, apenas diferindo em aspectos conceptuais ou na “roupagem” das medidas propostas. No entanto, o acesso ao direito e à justiça passou a englobar as vertentes de informação, consulta e apoio jurídico, de forma separada mas integrada e complementar, tornando-se, assim, um instituto mais abrangente e complexo.

O acesso ao direito e à justiça passou, pois, a constituir uma prioridade para todas as forças políticas, embora, numa fase inicial, não se reflecta nos programas de Governo, agora que a democratização do sistema judicial, no essencial, já se encontra consolidada – designadamente no Programa do XII Governo, o acesso ao direito e à justiça era já considerado uma prioridade, designadamente através da cobertura do país com Gabinetes de Consulta Jurídica. De referir é, também, a prioridade atribuída aos meios extrajudiciais de resolução de conflitos, nomeadamente a arbitragem, a mediação e a conciliação, apesar de ser sobretudo a área comercial a beneficiar de tais mecanismos.

O terceiro período referido de definição das políticas de acesso ao direito e à justiça, inicia-se com o XIII Governo Constitucional e prossegue com os XIV e XV Governos (1995-2002). Este período é caracterizado por um reforço e aprofundamento das tendências anteriores. Importa salientar que, pela primeira vez, esta é uma área com um ponto autónomo num Programa de Governo. Assim, este período permite extrair diversas conclusões: desde logo, assiste-se à passagem do acesso ao direito e à justiça, numa perspectiva multifacetada, para o topo das prioridades políticas na área da justiça, gozando de um consenso transpartidário. Alcança-se, desta forma, um compromisso entre a crescente importância mediática da justiça e a maior sensibilidade política e, por outro lado, a possibilidade alargada de resolução de litígios ou de meros esclarecimentos de foro jurídico através de meios extrajudiciais.

Outra característica deste período recente é a grande proximidade entre os programas eleitorais e, posteriormente, os programas de Governo que, cada vez mais tendem a ser extensos e precisos nas intenções e estratégias a seguir, registando-se uma taxa de execução superior à dos períodos anteriores. Interessante é, ainda, o amplo consenso e proximidade de posições que as medidas destinadas a melhorar o sistema de acesso ao direito e à justiça têm atingido na suas diversas vertentes, que decorre do facto de os Governos posteriores não questionarem as medidas implementadas pelos que os antecederam, adoptando mesmo medidas propostas pelos partidos de oposição, numa lógica de colaboração que não é visível noutros sectores de governação. Tal consenso conseguido entre os partidos políticos estende-se aos vários operadores judiciais e a outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, numa estratégia de envolvimento e participação frutuosa – no entanto, quanto à figura do defensor oficioso, proposta nos programas eleitorais do PPD/PSD e do PCP, verifica-se uma excepção, visto não ter sido integrada no programa de Governo liderado pelo PPD/PSD, a qual tinha a oposição da Ordem dos Advogados.

Uma nota característica dos últimos anos é, também, a importância que os meios extrajudiciais de informação, consulta e resolução de conflitos, nas mais diversas áreas, assumiram e que implica que sejam considerados como fundamentais para o desenvolvimento de uma estratégia de modernização da justiça, de alargamento da

concepção de acesso ao direito e à justiça e de, directa e indirectamente, transformarem as profissões jurídicas.

Das características referidas decorre a necessidade de simplificar os procedimentos, de transferir competências jurídicas e desjudicializar determinados assuntos, transferindo-os para outras esferas de resolução. As interpretações e medidas defendidas pelos vários actores podem diferir, porém, o cerne da intervenção é semelhante, pelo que a melhoria dos meios de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça é assumido como um facto inevitável.

No âmbito do XIV Governo Constitucional (1999-2002), o Programa de Governo apresentado era, na área da justiça, bastante detalhado. Como prioridade neste domínio sobressaía a preocupação em tornar a justiça mais próxima e mais acessível para os cidadãos, tendo sido incrementados mecanismos de desjudicialização e de prevenção e resolução extrajudicial de litígios, de informação jurídica e de reforma do apoio judiciário, que veio a resultar na desjudicialização do processo e na exigência que o patrocínio e o defensor officioso seja assegurado apenas por advogados nos casos em que a lei processual o exige.

O actual Governo Constitucional – o XV – em funções desde há escassos meses, no seu Programa de Governo, manifesta a intenção de tornar a justiça mais acessível aos cidadãos, mais célere e mais ágil. Para o efeito, propõe-se alargar a rede de mecanismos alternativos de resolução extrajudicial de litígios, desenvolver a experiência dos julgados de paz e, concretamente no âmbito do acesso ao direito e à justiça, criar o Instituto do Acesso ao Direito e reformar o regime de apoio judiciário que considera ineficiente e caro.

Capítulo IV

A Evolução do Regime Legal do Acesso ao Direito e aos Tribunais em Portugal

1. A origem e a evolução do apoio judiciário em Portugal

Algumas normas de direito antigo já dispunham sobre o acesso de indigentes ao tribunal, de que são exemplos as disposições das Ordenações Afonsinas e Filipinas e, ainda, diversos alvarás e regimentos dos séculos XVII e XVIII⁵⁶. Em 1896, na Tabela de Emolumentos e Salários Judiciais, era estabelecido que o defensor nomeado oficiosamente em processo criminal seria remunerado pelos emolumentos que o juiz lhe atribuísse na sentença.

A primeira lei sobre assistência judiciária data de 31 de Julho de 1899⁵⁷. O regime de assistência judiciária constante nessa lei integraria, mais tarde, o Estatuto Judiciário, aprovado em 1927. Essencial era garantir a realização do princípio da igualdade jurídica, pois, nas palavras de Octaviano Sá, “é necessário que, perante as leis, perante a organização judiciária, o poder económico, o poder financeiro de um dos contendores não crie relativamente à parte contrária uma situação de manifesta desigualdade, quer dizer, que a um seja fácil suportar as despesas que sempre trazem todo e qualquer processo, fácil ou possível, e que a outro se torne difícil ou impossível suportar essas despesas, correndo, assim, o risco de que a terminação dum pleito, sancione um direito que se impõe não pela força da justiça, mas pelo poder exclusivo de uma sentença” (1944: 109).

A assistência judiciária encontrava-se regulada nos artigos 814.º e ss. do Estatuto Judiciário. Para ser concedida, o pretendente teria de requerer à Junta de Freguesia um atestado de residência e à Câmara Municipal que comprovasse a sua situação económica, através de um atestado emitido pela Junta de Freguesia, e de um certificado da Secção de Finanças onde se referisse que o requerente estava isento de qualquer contribuição ou

⁵⁶ De grande importância no âmbito do acesso à justiça foi o ideário da Revolução Francesa, ao propor a gratuidade da justiça. Tal proposta foi acolhida, em França, na Lei de 3 de Setembro de 1791.

⁵⁷ Graças à proposta apresentada por José Maria de Alpoim, inspirado em projectos antes apresentados e que não chegaram a ser discutidos, baseados numa lei francesa de 1851.

encargo. Em alguns concelhos era ainda exigida uma informação do pároco da freguesia. Toda esta documentação era dispendiosa, pois estava abrangida pela tabela do imposto de selo, o que contribuiu, nas palavras de Octaviano Sá, para o benefício da assistência judiciária não ir, muitas vezes, para além de uma aspiração.

De acordo com Mário Raposo, o acesso ao direito “dá forma social à pessoa humana, torna-a mais capaz de se julgar e de julgar o mundo, impele-a a modificar-se e a modificá-lo no círculo incessantemente renovado das leis legítimas, decide-a a escolher outros motivos e aspirações para além dos propostos por esse mundo”, pois “antes de se gizarem as grandes intenções e as belas teorias se deverá assegurar ao homem, liminarmente, o *acesso ao direito*” (1977: 392).

Em Portugal, em 9 de Junho de 1970, viria a ser publicada a Lei n.º 7/70, sobre a assistência judiciária. Em 18 de Novembro do mesmo ano seria publicado o Regulamento da Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários, através do Decreto n.º 562/70, de 18 de Novembro. A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, inspirada na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 8.º)^{58/59}, consagra no artigo 20.º que a todos os cidadãos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos.

O Comité de Ministros do Conselho da Europa emitiu, em Março de 1978, a Resolução 78-8, sobre assistência judiciária e consulta jurídica, que viria a ser aceite por Portugal, o que implicou um conjunto de acções por parte do Ministério da Justiça. Em consequência, em Outubro de 1978, o Ministro da Justiça, Mário Raposo, deu posse a uma Comissão, presidida pelo Bastonário Ângelo de Almeida Ribeiro, com o fim de elaborar um anteprojecto de legislação regulamentadora do patrocínio officioso e da assistência judiciária e extrajudiciária, bem como da intervenção de advogados e solicitadores⁶⁰.

⁵⁸ 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 officioso, quando os interesses da justiça o exigirem”.

⁵⁹ Em alguns países, designadamente em França desde 1905, os cidadãos acautelam a eventual protecção jurídica através do pagamento de um reduzido prémio de seguro. Esta possibilidade decorre da Directiva de 22 de Julho de 1987, referente à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas do seguro de protecção jurídica (87/344/CEE). Nos tribunais da União Europeia o sistema de assistência judiciária é muito simplificado (cfr. artigo 76.º do Regulamento Processual).

⁶⁰ Cfr. Mário Raposo (1978: 10) e Diário da República, II série, n.º 237, página 6245.

A Comissão de Acesso ao Direito presidida por Ângelo de Almeida Ribeiro e composta por três magistrados, quatro advogados e um solicitador (Raposo, 1980: 17), apresentou, em Junho de 1980, um relatório e um anteprojecto legislativo que deu origem à Proposta de Lei de Autorização Legislativa n.º 356/I, na qual era manifestada a intenção de reformular o sistema de assistência judiciária e de patrocínio oficioso vigente, mediante a criação de mecanismos de assistência e de protecção jurídica (Ribeiro, 1978: 19).

Neste relatório, a Comissão reconhecia os defeitos do sistema de assistência judiciária e de defesa oficiosa em processo penal, em especial por este assentar exclusivamente na actividade, nem sempre remunerada, de advogados e de solicitadores. Salientava ainda a deficiente organização das escalas e o facto de, por vezes, as nomeações nos processos menos formais terem lugar no próprio acto em que ia ter lugar a defesa. Com base neste relatório, o Ministério da Justiça viria a elaborar um dossier sobre a “Definição de uma Política de Acesso ao Direito. Elementos para uma análise crítica” no qual era referido que tal política se desdobraria pela informação jurídica, pela consulta jurídica e pelo apoio judiciário, para o que seria imprescindível a colaboração da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores. A partir dos trabalhos preparatórios da Comissão, a Ordem dos Advogados elaborou, em 1981, um anteprojecto de lei, que foi enviado ao Ministro da Justiça.

A expressão *acesso ao direito e aos tribunais* surgiu, em 1982, numa “inovação sem precedentes em constitucionalismo comparado” (Raposo, 1984: 524), após a revisão da CRP operada pela Lei n.º 1/82⁶¹. Até então falava-se em *acesso à justiça*, com o sentido de acesso aos tribunais, de garantia da via judiciária para a defesa de direitos (Alegre, 1989: 7)⁶².

O Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, estabelecia no capítulo referente à deontologia profissional, entre outros deveres dos advogados para com a comunidade, o dever de colaborarem “no acesso ao direito e

⁶¹ Pode ler-se, no Diário da Assembleia da República, II série, n.º 31, de 17/01/1987, pág. 1550, que ao “consagrar inequivocamente o direito à informação e protecção jurídicas, a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, veio colmatar, por votação unânime, uma das lacunas mais importantes da Constituição no tocante ao elenco dos direitos fundamentais. O artigo 20.º da Constituição representa, simultaneamente, uma importante garantia da igualdade dos cidadãos e uma expressão basilar do princípio democrático”.

⁶² A expressão *acesso ao direito* deve-se a Mário Raposo que, em 1977, publicou na Revista da Ordem dos Advogados um texto sob o título “O Acesso ao Direito e a Ordem dos Advogados”.

aceitar nomeações oficiosas nas condições fixadas na lei e pela Ordem dos Advogados” (artigo 78.º, d).

O Partido Comunista Português (PCP) viria, em 1985, a apresentar na Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 427/III, com base em algumas das ideias plasmadas nas propostas da Comissão de Acesso ao Direito e da Ordem dos Advogados. O Grupo Parlamentar do PCP refere, nesse projecto de Lei que “10 anos decorridos sobre o 25 de Abril, o direito de acesso ao direito é ainda para milhões de portugueses um dos direitos mais ignorados, sinal inequívoco do crescente fosso entre a ampla consagração constitucional dos direitos fundamentais e a sua realização prática. (...) O sistema de assistência judiciária e defesa oficiosa em processo penal ainda vigente é insofismavelmente lacunoso, incompleto e substancialmente ineficaz, assente todo ele na retrógrada concepção segundo a qual os advogados devem prestar, a título gratuito ou com muita problemática remuneração, os serviços jurídicos de que carecem os cidadãos que não os possam pagar. (...) O Estado não pode adiar por mais tempo o cumprimento do seu dever de organizar as estruturas jurídicas e técnicas que alterem as diversas facetas deste quadro injusto e obsoleto, garantindo plenamente aquilo a que a Constituição neste domínio quis que fosse reconhecido a todos”.

Posteriormente, em 1986, viria a ser nomeada uma nova Comissão, presidida pelo Bastonário José Manuel Coelho Ribeiro, com a missão de proceder a um levantamento da política de acesso ao direito. Além de analisar os trabalhos da anterior Comissão, da Ordem dos Advogados e do PCP, o Gabinete do Ministro da Justiça organizou um inquérito destinado a auscultar diversos magistrados sobre o acesso ao direito.

O Grupo Parlamentar do PCP⁶³ entendia que havia que renovar o Projecto de Lei n.º 427/III, instruindo-o com os elementos de avaliação concreta de algumas das soluções avançadas pelo Grupo dois anos antes, como as estruturas de informação pública sobre direitos, a elaboração de guias informativos sobre várias áreas da Administração Pública, o

⁶³ O Grupo Parlamentar do PCP viria a apresentar o Projecto de Lei n.º 342/IV referindo, aquando da sua apresentação, que “mais de doze anos decorridos sobre o 25 de Abril, o direito de acesso ao direito é ainda para milhões de portugueses um dos direitos mais ignorados, sinal inequívoco do fosso entre a ampla consagração constitucional dos direitos fundamentais e a sua realização prática” (Diário da Assembleia da República, II série, n.º 31, de 17/01/1987, pág. 1550).

recurso à TV e à rádio para divulgação de direitos sociais e económicos, realçando ainda o interesse que a temática do acesso ao direito suscitaria entre os jovens.

O Governo, em Novembro de 1987, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 11/V (Diário da Assembleia da República, II série, n.º 18, de 6 de Novembro). Escassos dias mais tarde seria apresentado o Projecto de Lei n.º 97/V, no qual seria retomado o Projecto de Lei n.º 342/IV do Grupo Parlamentar do PCP.

A partir de todas estas fontes, a Comissão elaborou a base para a publicação da Lei de Autorização Legislativa n.º 41/87, de 23 de Dezembro, do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro e do Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. O regime de acesso ao direito e aos tribunais que resultou de tais trabalhos iniciou a sua vigência em 25 de Novembro de 1988⁶⁴.

De acordo com o João Ramos de Sousa, a “solução dos conflitos é um bem privado, embora da sua produção resultem efeitos externos positivos, que os beneficiários não terão de pagar. No entanto, tal não impede que o estado chame a si a produção desse ou de outros bens privados, no todo ou em parte. (...) A justiça é um bem que interessa à generalidade das pessoas, só que é um bem custoso e escasso. Assim, é preciso que alguém o pague. Há uma oferta e há uma procura de justiça. No nosso país, ela é paga basicamente por quem a procura. E é fornecida basicamente por duas entidades: o Estado e os advogados” (Sousa, 1993: 39-41).

2. O acesso ao direito na Constituição Portuguesa: a CRP de 1976 e as revisões de 1982 e 1997

A Constituição da República de 1976, no artigo 20.º, sob a epígrafe “Defesa dos direitos”, inserido no capítulo dos direitos e deveres fundamentais, determinava, no n.º 1, que “A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não

⁶⁴ O Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro previa, nas disposições finais, que no prazo de 90 dias o Governo publicaria um Decreto-Lei regulamentador do sistema de apoio judiciário e o seu regime financeiro, entrando o referido diploma de 1987 em vigor passados 30 dias dessa regulamentação. Porém, apenas em 26 de Outubro de 1988 viria a ser publicado o Decreto-Lei n.º 391/88, que regulamentou o sistema de apoio judiciário e seu regime financeiro, pelo que só em 25 de Novembro de 1988 entrou em vigor o Decreto-lei n.º 387-B/87.

podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”⁶⁵. Era, pois, esta a referência do acesso ao direito no texto constitucional.

Aquando da primeira revisão da CRP em 1982, pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, o artigo 20.º foi alterado. A sua epígrafe passou a ser “Acesso ao direito e aos tribunais” e o anterior n.º 1 passou a ser o n.º 2. O novo n.º 1 determinava que “Todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei”.

Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao comentarem esta norma, distinguiram dois direitos conexos, mas distintos, isto é, o direito de acesso ao direito previsto no n.º 1 e o direito de acesso aos tribunais no n.º 2. Os autores entendem que a referida conexão é evidente, visto o conhecimento dos direitos ser condição para o seu exercício e para os fazer valer. O direito de acesso ao direito abarca o direito à informação e à protecção jurídicas, e o direito de acesso aos tribunais, além de instrumento de defesa dos direitos e interesses legítimos, é também um elemento integrante do princípio material da igualdade e do próprio princípio democrático (Canotilho e Moreira, 1984: 180).

Mário Raposo referiu que a revisão constitucional de 1982 implicou para o Estado a obrigação de, “por medidas concretas, a todos «fornecer» esses dois direitos (à informação e à protecção jurídicas). E, como reverso, todos passaram a poder exigir do Estado essas *prestações*. (...) Parece, no entanto, que a constitucionalização de tal «política» foi um equívoco (...) porque o Estado não poderá, por si só, cumprir a obrigação assim assumida, a menos que invada áreas que não são as suas, *estatizando* tarefas que, embora com o seu apoio, terão de ser levadas a cabo pela *sociedade*” (Raposo, 1984: 524-526).

A segunda revisão da CRP veio a ocorrer em 1992. O artigo 20.º, denominado “Acesso ao direito e aos tribunais”, adoptou no n.º 1 o texto do n.º 2 da anterior versão, passando o n.º 2 a estabelecer que “Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas e ao patrocínio judiciário”. Na Constituição da República Portuguesa anotada, de 1993, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que o artigo 20.º “reconhece *vários direitos*, conexos mas distintos” (1993: 161), que são o direito de acesso ao direito,

⁶⁵ Alguns autores, designadamente Adélio Pereira André, entendiam que o artigo 20.º da CRP, em rigor, conjugado com o artigo 13.º, n.º 2, conduzia a uma “socialização da advocacia”, cabendo ao Estado, dada a sua natureza “social” a criação de um “serviço nacional de protecção jurídica” (André, 1980: 224-225).

o direito de acesso aos tribunais, o direito à informação e consulta jurídicas e o direito ao patrocínio judiciário. De acordo com os autores, a conexão entre estes direitos é evidente, visto serem componentes de um direito geral à protecção jurídica, sendo, cada um deles, um elemento essencial da ideia de Estado de Direito. Entendem estes autores que o direito de acesso ao direito “não é apenas instrumento da defesa dos direitos e interesses legítimos. É também elemento integrante do princípio material da *igualdade* (...) e do próprio *princípio democrático*, pois este não pode deixar de exigir também a *democratização do direito*.”

O direito de acesso ao direito, previsto no artigo 20.º da CRP, abarca quer o direito à informação jurídica, quer ao patrocínio jurídico, remetendo para a lei a concretização do âmbito desse direito. Porém, alertam os referidos autores, “é incontestável que esse direito só terá um mínimo de substância na medida em que abranja a possibilidade de recurso, em condições acessíveis, a serviços públicos (ou de responsabilidade pública) de *informação jurídica* e de *patrocínio jurídico*, sob pena de não passar de um «direito fundamental formal»” (Canotilho e Moreira, 1993: 163).

Gomes Canotilho e Vital Moreira identificam no direito ao acesso aos tribunais, desde logo, “o *direito de acção*, isto é, o direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional, solicitando a abertura de um processo, com o consequente dever (*direito ao processo*) do mesmo órgão de sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada (art. 208.º, n.º 1). O *direito ao processo* inclui a possibilidade de *direito de vista* do processo, o que implica que, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, a possibilidade de consulta dos autos (em casa, no escritório) só pode ser restringida observados que sejam determinados pressupostos” (1993: 163).

O direito de acesso aos tribunais abarca “desde logo um direito a prazos razoáveis de acção ou de recurso, proibindo prazos de caducidade exíguos do direito de acção ou de recurso (...). O direito de acesso aos tribunais concretiza-se também através do *direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas*. Este direito é uma dimensão ineliminável do direito a uma tutela judicial efectiva. As partes formais de um processo judicial em tramitação têm o direito de obter do órgão jurisdicional competente uma decisão dentro dos prazos legais pré-estabelecidos, ou, no caso de esses prazos não estarem fixados na lei,

de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade do processo” (Canotilho e Moreira, 1993: 163).

No âmbito jurídico normativo do acesso aos tribunais Gomes Canotilho e Vital Moreira descortinam ainda “o *direito a um processo de execução*”, isto é, o direito a que, através do órgão jurisdicional se torne efectiva toda a actividade com vista à execução da sentença proferida pelo tribunal, evitando que as decisões judiciais e a garantia de direitos e interesses se limitem a meras declarações de intenção a favor de uma das partes.

A consagração do direito de recorrer aos tribunais seria apenas teórico se não fosse garantido que o acesso à via judiciária não pode ser prejudicado pela insuficiência de meios económicos. Referem ainda estes autores que cabe à lei “assegurar a actuação desta norma constitucional, não podendo, por exemplo, o regime de custas judiciais ser de tal modo gravoso que torne insuportável o acesso aos tribunais, ou as acções ou recursos estarem condicionados a cauções ou outras garantias financeiras inoportáveis. (...) A Constituição não determina a *gratuidade dos serviços de justiça*, como sucede em princípio com os serviços de saúde (...). Mas o direito de acesso à justiça proíbe seguramente que eles sejam tão onerosos que dificultem consideravelmente o acesso aos tribunais, e, em qualquer caso, não pode deixar de haver isenções para quem não puder suportá-los sem grandes sacrifícios. Obviamente, o significado das custas e demais encargos judiciais depende da condição económica das pessoas; na medida em que o acesso aos tribunais e aos actos judiciais não possa ser gratuito, terão os encargos de levar em linha de conta a incapacidade dos economicamente carecidos” (Canotilho e Moreira, 1993: 165).

A quarta revisão da CRP realizou-se, em 1997, através da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro. O artigo 20.º, cuja epígrafe passou a ser “Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva”, foi alvo de profunda alteração. O n.º 1 manteve a redacção anterior. O n.º 2 foi objecto de alterações, passando a dispor que “Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.” O n.º 3, então criado, determina que “A lei define e assegura a adequada protecção do segredo de justiça”. O n.º 4 versa o seguinte: “Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”. Por fim, o n.º 5 do artigo 20.º refere

que “Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”.

Aquando da discussão das propostas de alteração, Calvão da Silva referiu que no artigo 20.º estava consagrado “um dos grandes direitos ou um direito humano fundamental, visando (...) ir ao encontro da mais moderna doutrina e ensinamento sobre a matéria. Também no domínio do direito se fala na «terceira vaga», de modo a que nela se veja não só o acesso aos tribunais, propriamente ditos, mas também uma outra vertente mais ampla da moderna civilística e do moderno direito: trata-se da tutela jurisdicional efectiva que visa, desse modo, salvaguardar também o problema de outros tribunais que não os comuns, designadamente os que se ocupam da composição de interesses a nível de processos de conciliação, de arbitragem e de outros semelhantes, que hoje acabam por ser uma outra via de concertação de interesses”. O deputado, manifestou-se, contudo, discordante, por ser, na sua perspectiva, redutora e não ter a mesma amplitude a alteração da expressão “interesses legítimos” para “interesses legalmente protegidos”, proposta para o n.º 1 do artigo 20.º. Congratulou-se com a alteração do n.º 2, que consagrou, como direito fundamental, o direito do cidadão se fazer acompanhar por advogado perante qualquer autoridade. Cláudio Monteiro acrescenta que tal alteração implica um reforço da protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como um reforço da dignidade da função do advogado⁶⁶.

3. Da Lei da Assistência Jurídica ao Regime do Apoio Judiciário

3.1. A Lei n.º 7/70, de 9 de Julho, e o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro: semelhanças e diferenças

3.1.1. Comparação genérica

A assistência judiciária foi introduzida em Portugal, como já referimos, pela Lei n.º 7/70 conjugada com o DL n.º 572/70. Devido às críticas ao sistema e à sua ineficiência, o

⁶⁶ Estes excertos foram retirados do Diário da Assembleia da República, n.º 94, de 15/07/1997, relativo à discussão da revisão da CRP.

regime da assistência judiciária veio a ser reformado pelo DL 387-B/87, de 29 de Dezembro, conjugado com o DL 391/88, de 26 de Outubro. Assim, de seguida vamos proceder a uma breve análise comparada da evolução do regime do acesso ao direito, referindo-nos tanto ao que se manteve como ao que se inovou e alterou.

Em primeiro lugar, verificou-se o alargamento do Instituto de Acesso ao Direito e aos Tribunais para lá do campo circunscrito e revogado do instituto da assistência judiciária que é consumido pelo novo regime. Assim, e para lá da tradicional assistência judiciária em tribunal, este novo regime introduziu agora a possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta jurídica gratuita. Em segundo lugar, o Estado e as entidades representativas das profissões corresponsabilizam-se pelo desenvolvimento e eficácia do instituto de acesso ao direito, assumindo-se o Estado como garante de uma adequada remuneração aos profissionais forenses que prestem serviços jurídicos no âmbito do sistema de acesso ao direito.

O novo regime legal prevê a realização de acções permanentes e planeadas tendentes a divulgar aos cidadãos os seus direitos, nomeadamente, através da criação de serviços de acolhimento junto dos tribunais que procedam às referidas acções.

No que concerne à protecção jurídica, como já referimos, a inovação consiste em introduzir para além da assistência judiciária em julgamento (agora denominada apoio judiciário), a criação de gabinetes de consulta jurídica gratuita que se pretendem que, em cooperação com a Ordem dos Advogados, venham a cobrir integralmente o país⁶⁷. A consulta jurídica é agora entendida, não só como a informação sobre a tradicional existência ou inexistência do direito, mas permite também aos referidos gabinetes a possibilidade de fazerem juízos de viabilidade ou inviabilidade das acções e até entrarem pelo campo das diligências extrajudiciais, incluindo as da negociação, mediação e conciliação.

No que respeita ao apoio judiciário, alarga-se o âmbito da antiga assistência judiciária, passando a abranger a dispensa total ou parcial de preparos do prévio pagamento de custas (ou o seu deferimento), e a dispensa de pagamento de honorários aos advogados que exerçam o patrocínio officioso. A grande inovação, nesta matéria, consiste em o

⁶⁷ Sobre a evolução e criação dos Gabinetes de Consulta Jurídica ver o Capítulo VIII.

requerente do apoio judiciário poder escolher o advogado que bem entender, que só poderá recusar essa indicação em caso de pedido de escusa fundamentada.

Facilita-se, ainda, a possibilidade do requerente provar a sua insuficiência económica através de qualquer meio de prova, tendo-se verificado uma expansão do elenco de presunções legais de carência económica.

Este novo regime do apoio judiciário não se limita ao direito civil mas abrange também o direito penal. Em conjugação com o código do processo penal, também entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1988, tornou-se obrigatório a nomeação do defensor oficioso ao arguido para todos os actos judiciais, independentemente do pedido de apoio judiciário. O código de processo penal, no seu art. 75.º, consagra ainda o mecanismo de apoio judiciário às vítimas, possibilitando-lhes, em caso de insuficiência económica, que solicitem ao Ministério Público que as represente na formulação e defesa do pedido cível contra os arguidos.

Refira-se ainda que o sistema abrange os estrangeiros e os apátridas e que reserva à Ordem dos Advogados um papel importante no seu desenvolvimento.

Até Dezembro de 1987, o defensor ou o patrono oficioso só era remunerado pelo seu trabalho se perdesse as acções de que tinha sido encarregue. Este foi um dos grandes equívocos que o novo regime eliminou, assumindo o Estado o papel de garante do pagamento das remunerações, previstas em anexo ao referido diploma, no caso do arguido ou patrocinado terem ganho de causa ou não terem meios para pagamento da remuneração atribuída ao referido advogado ou patrono.

Como resulta desta breve síntese, parece estarmos perante um sistema legal quase perfeito. No entanto, os advogados de imediato contestaram as baixas remunerações constantes das referidas tabelas, o que veio a ser agravado quando os juízes, em regra, não aplicavam as tabelas legais. Para obviar a esta situação, e como forma de melhorar o sistema de apoio judiciário, Ramos de Sousa defendeu recentemente a transformação do sistema português no sistema similar ao *judicare* de origem anglo-saxónica, em que o Estado em concurso público convencionaria com os advogados que o pretendessem a prestação de serviços jurídicos oficiosos durante um determinado período⁶⁸. "O mercado

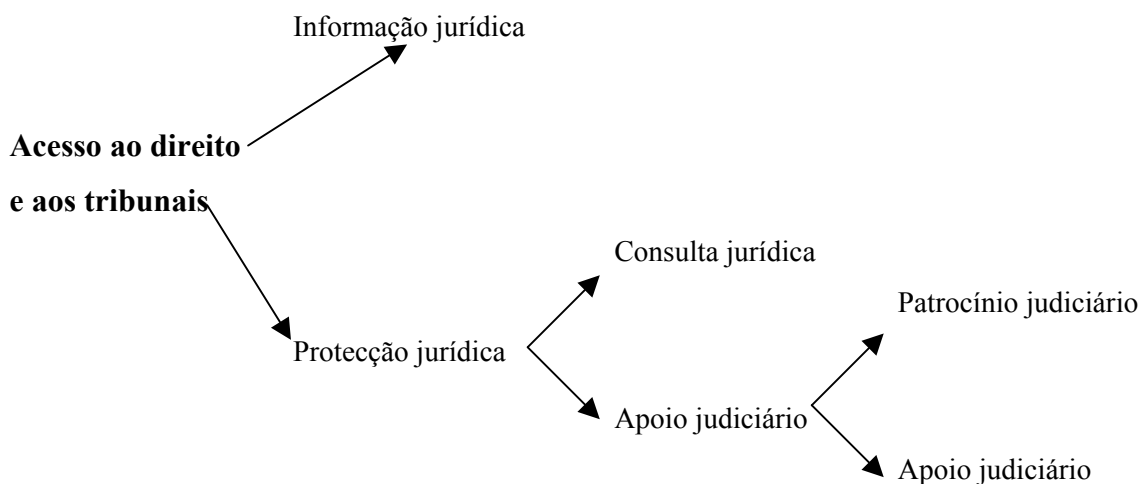
⁶⁸ Sobre o sistema em vigor na Inglaterra e no País de Gales ver o Capítulo II.

de patrocínio oficioso, assim criado no âmbito do mercado livre da advocacia, permitirá, pelo funcionamento das regras da concorrência, eliminar do sistema os advogados menos aptos, daí resultando uma mais eficiente utilização dos recursos públicos consagrados ao patrocínio judiciário. Todavia, seria errado querer que este sistema substituisse de um momento para o outro o actual regime do patrocínio oficioso. Antes será aconselhável fazer experiências-piloto em zonas urbanas limitadas e em áreas especializadas do direito para, com a experiência obtida, ir conquistando a indispensável adesão dos profissionais do foro, e introduzir no novo sistema as rectificações que se revelem necessárias” (Sousa, 1994: 45).

O Instituto do Acesso ao Direito e aos Tribunais compreende, assim, a informação jurídica, a protecção jurídica, e, dentro desta, a consulta jurídica e o apoio judiciário. Em segundo lugar, verifica-se a co-responsabilização do Estado e das entidades representativas das profissões forenses, designadamente a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores, pela implementação e funcionamento eficaz do instituto na sua vertente tríplice. Em terceiro lugar, o Estado, assume-se como garante de uma adequada remuneração aos profissionais que intervieram no sistema de acesso ao direito e aos tribunais. (Cfr. preâmbulo e artigos 1.º a 3.º do DL n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro).

Figura 1

O acesso ao direito e aos tribunais em Portugal



3.1.2. Comparação e análise na especialidade

3.1.2.1. Informação jurídica, âmbito e interesses difusos

As previsões do Decreto-Lei n.º 387-B/87 sobre informação jurídica eram inovadoras. A ideia era alcançar a informação jurídica recorrendo a acções, permanentes e planeadas, através de diversas formas de comunicação, com o fim de tornar o direito e o ordenamento jurídico mais conhecidos e haver um melhor exercício dos direitos e deveres (artigo 4.º). Inovadora era, ainda, a criação de serviços de acolhimento junto dos tribunais e dos serviços judiciais, no quadro da informação jurídica (artigo 5.º).

O benefício do apoio judiciário e da consulta jurídica passou a ser disponibilizado também a estrangeiros e a apátridas que residissem habitualmente em Portugal (artigo 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro)⁶⁹, independentemente dos seus Estados de origem o dispensarem a portugueses (ao contrário do que sucedia no âmbito do regime da Lei n.º 7/70 – Base II, 3).

A extensão de protecção jurídica a pessoas colectivas sofreu com este diploma uma restrição, pois apenas era admitida, nos termos do artigo 7.º, n.º 4, no caso de demonstrarem não disporem da possibilidade de suportar os honorários dos advogados e solicitadores e os encargos judiciais. No âmbito da Lei n.º 7/70, de 9 de Junho, Base II, n.º 2, a assistência judiciária era extensiva “às pessoas colectivas, às sociedades e a outras entidades que gozem de personalidade judiciária”.

Ficou ainda estabelecida, com o Decreto-Lei n.º 387-B/87, no artigo 9.º, a possibilidade de uma lei própria regular “os esquemas destinados à tutela dos interesses colectivos e dos direitos só indirecta ou reflexamente lesados ou ameaçados de lesão”.

3.1.2.2. A consulta jurídica

A consulta jurídica, uma inovação introduzida em 1987, estava prevista nos artigos 11.º a 14 e 55.º. Para concretizar tal forma de protecção jurídica, o Ministério da Justiça,

⁶⁹ De acordo com o artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 391/88, de 26 de Outubro, para efeitos de protecção jurídica, a residência habitual de estrangeiros ou apátridas titulares de autorização de residência válida, implicava a sua “permanência regular e continuada em Portugal, por período não inferior a um ano, salvo regime especial”.

em colaboração com a Ordem dos Advogados, pretendia instalar e assegurar o funcionamento de Gabinetes de Consulta Jurídica, gradualmente, em todo o território nacional. Era prevista, ainda, a eventual extensão desta vertente da protecção jurídica a serviços prestados por solicitadores. A remuneração dos serviços forenses prestados no quadro da consulta jurídica seria a resultante de convénios de cooperação a celebrar entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores.

O âmbito da consulta jurídica ultrapassou o “esclarecimento sobre a existência ou inexistência do direito ou interesse reflexamente protegido do consulente e a viabilidade ou inviabilidade de o fazer valer ou defender em juízo”, abrangendo, de acordo com o artigo 13.º, também diligências extrajudiciais e “mecanismos informais de conciliação”. O artigo 14.º estabelecia a possibilidade de os serviços forenses a prestar nos gabinetes de consulta jurídica estarem sujeitos a uma taxa de inscrição, como forma de prevenir eventuais abusos ou excessos no recurso aos mesmos.

3.1.2.3. O apoio judiciário

O Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, regulava o apoio judiciário nos artigos 15.º a 41.º, não apresentando inovações significativas relativamente ao anterior regime. As inovações prendiam-se com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário que além da dispensa, total ou parcial, de preparos, do patrocínio officioso e da dispensa do prévio pagamento de custas, já constantes da Lei n.º 7/70, compreendia ainda a dispensa e o deferimento do pagamento de custas, o deferimento do pagamento de preparos e a dispensa do pagamento de honorários aos causídicos patrocinantes. O regime de apoio judiciário era também aplicável aos processos de contraordenações (artigo 16.º, n.º 2).

Com o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, o apoio judiciário tornou-se mais maleável, perdeu a anterior rigidez quanto aos meios de prova, passando a haver livre admissibilidade dos meios de prova, com raras excepções. Operou, também, um alargamento do elenco presuntivo quanto à insuficiência económica (artigo 20.º), podendo a prova dessa insuficiência ser produzida através de qualquer meio idóneo (artigo 19.º).

3.1.2.4. O processo

A tramitação processual do incidente do apoio judiciário estava disposta nos artigos 22.º a 29.º, 31.º e 54.º. Tal tramitação 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 24.º, 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 (artigo 31.º), e não já nos anteriores 5 dias. Passou a operar-se a relativização do pressuposto patrimonial na concessão do apoio judiciário, que vinculava o juiz a um juízo de prognose póstuma *ex ante* (artigo 31.º, n.ºs 3 e 4).

Alterações importantes sofreu a acção de superveniência patrimonial: no regime implementado em 1970 cabia ao tribunal proferir uma sentença condenatória em dívida de custas, no caso de superveniência patrimonial do beneficiário da concessão do apoio, para o que deveria ser intentada acção executiva para cobrança de dívidas de custas, através do título executivo de que o Ministério Público dispunha; a partir do regime criado pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, como o apoio judiciário passou a englobar a dispensa total ou parcial do pagamento de custas e o deferimento do seu pagamento, apenas neste último caso o Ministério Público estava munido de título executivo, o que implicava que, no caso de dispensa de pagamento, teria de intentar acção declarativa de condenação no pagamento de custas, só podendo intentar a respectiva acção executiva de cobrança posteriormente. A acção por superveniência patrimonial seguiria sempre a forma de processo sumaríssimo. A acção cível de condenação ou de cobrança de dívidas de custas não precludia o procedimento criminal, desde que o requerente de apoio judiciário tivesse praticado crime previsto na lei penal, designadamente crime de burla ou falsificação. A indemnização ressarcitória de danos arbitrada na acção para a qual havia sido formulado o pedido de apoio judiciário não constituía superveniência patrimonial para os efeitos de condenação ou de acção executiva em dívida de custas.

A negação de concessão do benefício de apoio judiciário, prevista nos artigos 30.º, 37.º e 38.º, não sofreu qualquer alteração em relação ao regime instituído pela Lei n.º 7/70. Já 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 32.º, 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 34.º, 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 36.º, 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 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 39.º).

Quanto à isenção tributária, havia a apontar uma alteração ao anterior regime, que se prendeu com o alargamento da isenção objectiva ou processual aos impostos, emolumentos ou taxas devidas em virtude dos actos praticados no quadro do incidente do apoio judiciário (artigos 40.º e 53.º).

3.1.2.5. *O apoio judiciário em processo penal*

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 42.º e ss.), que veio revogar tacitamente alguns preceitos do Código de Processo Penal (CPP). 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 (CCJ); 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 44.º). 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 46.º, 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 47.º. A remuneração seria calculada de acordo com o critério previsto no seu regulamento, o Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. A Lei n.º 7/70, de 9 de Junho, previa na Base IX que os honorários do advogado ou do solicitador seriam fixados na decisão final da acção, respondendo o assistido pelo seu pagamento. Acrescentava a Base X que a obrigação de pagamento de custas e de honorários só era exigível quando o assistido adquirisse meios que lhe permitissem efectuar tal pagamento.

O diploma de 1987 estabeleceu o princípio da estabilidade da defesa em processo penal, designadamente através da manutenção do advogado substituído para a realização dos actos subsequentes do processo, enquanto não ocorresse a sua substituição. Esta situação poderia provocar, no âmbito de diligências urgentes, a existência de três

advogados no mesmo processo – o que recusara a defesa, o provisório e o definitivo – artigo 45.º, n.º 1.

3.1.2.6. A remuneração dos advogados e dos solicitadores

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 11.º, 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 12.º. O artigo 13.º deste diploma 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.

O Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro, viria a ser revisto em 1992 pelo Decreto-Lei n.º 102/92, de 30 de Maio, devido ao “aumento do custo de vida entretanto verificado e as disponibilidades financeiras a afectar ao acréscimo de custos que daí decorrem”, como se lê no preâmbulo do diploma. Nos termos da tabela anexa, os honorários de defensor oficioso, em processo civil ordinário, sumário, emergente de acidente de viação e pedido de indemnização em processo penal, com valor superior à alçada do Tribunal da Relação, passou a ser de Esc. 31.250\$00 a Esc. 75.000\$00, valor este acrescido de Esc. 5.000\$00 mais por cada 1.000.000\$00 Esc. ou fracção desse valor. No âmbito do Decreto-Lei n.º 391/88, o valor correspondente era de Esc. 25.000\$00 e passou a Esc. 60.000\$00, quantia também acrescida de Esc. 5.000\$00 mais por cada Esc. 1.000.000\$00 ou fracção desse valor. No processo criminal, para os crimes de processo comum, da competência do Tribunal Colectivo, puníveis com pena superior a oito anos, o diploma de 1992 estabeleceu o montante mínimo de Esc. 30.000\$00 e máximo de Esc. 52.000\$00, actualizando, desta forma, os valores de Esc. 24.000\$00 a Esc. 42.000\$00 previstos pelo Decreto-Lei n.º 391/88 para a mesma forma de processo. Por seu lado, o

processo sumaríssimo criminal sofreu uma actualização de um mínimo de Esc. 10.000\$00 e um máximo de Esc. 18.000\$00 para um mínimo de Esc. 12.500\$00 e um máximo de Esc. 22.500\$00.

Nas palavras de João Ramos de Sousa, “quando deixa de impor aos advogados um trabalho obrigatório não remunerado (em que consistia, ao fim e ao cabo, o sistema de assistência judiciária anterior ao DL 387-B/87, de 29 de Dezembro) e passa a impor-lhes um trabalho obrigatório remunerado abaixo dos valores normais do mercado da advocacia (como é o actual sistema), o Estado está, afinal, a prosseguir uma política de maior bem-estar social. Para isso, vai a esse mercado comprar serviços de patrocínio para as pessoas que deles irão beneficiar. No anterior sistema, o Estado (ou seja, o conjunto dos cidadãos) não gastava nada, ou quase nada. Mas essa assistência judiciária não deixava de ter elevadíssimos custos, e elevadíssimos preços-sombra, pela péssima qualidade dos serviços de patrocínio judiciário público que as pessoas obtinham” (1993: 42). Sobre o regime de apoio judiciário implementado pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, o autor entende que padece de “vícios estruturais patentes, que se traduzem numa aplicação pouco eficiente de recursos” (Sousa, 1993: 43). O Estado transfere, no caso de apoio judiciário, “uma parte maior ou menor, dependendo esta dos custos que continuam a ser suportados pelos interessados, quer no que se refere às taxas do serviço, quer no que se refere às ineficiências deste. Transfere para um conjunto mais vasto de cidadãos e não para a generalidade dos cidadãos, porque na realidade quem paga esse investimento no caso da justiça não é propriamente o Estado, não são todos os contribuintes, mas apenas os que, por não beneficiarem de redução ou isenção de custas, as têm de pagar integralmente” (Sousa, 1993: 42-43).

3.2. A Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro

O Governo viria a apresentar, em Julho de 1996, a Proposta de Lei n.º 52/VII, após o que surgiria a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. As alterações consistiram em estender a protecção jurídica a estrangeiros e a apátridas que tivessem requerido a concessão de asilo ao Estado Português (artigo 7.º, 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 Constitucional⁷⁰.

O apoio judiciário, em relação 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. Deixaram, pois, de poder beneficiar de apoio judiciário as pessoas colectivas e as sociedades, em geral, desde que fizessem prova de que não dispunham de meios económicos suficientes para suportar os honorários e demais encargos decorrentes de uma causa judicial, como até então dispunha o artigo 7.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 387-B/87. Aquando da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 52/VII⁷¹, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, Matos Fernandes, referira ser “injusto o «facilitismo», o laxismo da concessão de apoio judiciário a entidades que se movem com intuítos lucrativos, o que acaba por gerar uma grave situação de desigualdade em relação ao comum dos cidadãos”.

O apoio judiciário passou a poder ser requerido “em qualquer estado da causa” e dispensado também ao requerente de alimentos. A Lei n.º 46/96 operou ainda alterações ao artigo 24.º, passando o apoio judiciário a implicar, além da “não exigência imediata de quaisquer preparos”, tal como 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 26.º, n.º 2, o pedido de apoio judiciário deveria ser “liminarmente indeferido quando for evidente que a pretensão do requerente ao apoio judiciário não pode proceder”, não estando em causa, após a Lei n.º 46/96, 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 39.º, 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

⁷⁰ Cfr. Diário da Assembleia da República, n.º 94, de 11 de Julho de 1996.

⁷¹ Cfr. Diário da Assembleia da República, n.º 94, de 11 de Julho de 1996.

requerente, efeito suspensivo da eficácia da decisão, subindo de imediato e em separado, e efeito meramente devolutivo nos restantes casos.

As tabelas de honorários atribuídas aos advogados, advogados estagiários e solicitadores foram actualizadas em 1999, através do Decreto-Lei n.º 231/99, de 24 de Junho, em virtude das tabelas aprovadas em 1992 se considerarem desactualizadas.

4. Acesso ao direito e aos tribunais: uma prestação social? (Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro)

4.1. As inovações: um processo da Segurança Social e paridade de competências entre o patrocínio oficioso e o mandato forense

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, passando 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, “a instrução, apreciação e decisão dos pedidos de apoio judiciário pode, com vantagem, ser acolhido na esfera das competências cometidas ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Do mesmo passo, progride-se na desjudicialização de um procedimento que, como nas demais prestações sociais, pode e deve ter tramitação administrativa, com a conseqüente libertação e reserva dos tribunais e do aparelho de administração da justiça para se concentrarem nas questões que têm verdadeira dignidade jurisdicional. (...) Finalmente, (...) requalifica-se o patrocínio oficioso para se alcançar uma mais verdadeira igualdade de meios na lide judicial, trazendo ao patrocínio oficioso as regras gerais sobre competência dos advogados, advogados estagiários e solicitadores (...). O patrocínio oficioso passa, portanto, a ser apenas protagonizado pelos advogados, advogados-estagiários e solicitadores que tenham competência própria para tal⁷²”.

⁷² Cfr. Diário da Assembleia da República, II série A, n.º 15, de 28/11/2000.

Na discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 51/VIII⁷³, o Ministro da Justiça, António Costa, sublinhou “os dois aspectos essenciais e inovadores que resultam desta proposta de lei”. Em primeiro lugar, procedeu-se à qualificação do apoio judiciário, pois havia a consciência de que a defesa oficiosa era, “em regra, uma defesa de segunda qualidade, uma defesa em que as regras de competência dos advogados, advogados-estagiários e solicitadores, não eram idênticas às que tinham para praticar actos no mercado. Designadamente, os advogados-estagiários tinham uma competência irrestrita no que diz respeito ao apoio judiciário. Ora, o apoio judiciário tem de ser, acima de tudo, um instrumento para o reforço da igualdade de oportunidades no acesso ao direito e à justiça e, portanto, não é compatível com uma diminuição da exigência de qualidade relativamente ao serviço que é prestado. Com esta proposta de lei, a primeira alteração fundamental que se faz é estabelecer uma paridade da competência dos advogados, advogados-estagiários e solicitadores, no patrocínio oficioso com o que têm no mandato forense: quem não tem competência para o mandato, não tem competência para o patrocínio oficioso (...). Esta regra é, sobretudo, decisiva no processo penal (...). A segunda alteração fundamental está relacionada com o processo de atribuição do apoio judiciário”. O apoio judiciário, continua o Ministro da Justiça, “destina-se a quem se encontra em situação de carência económica e constitui uma prestação do Estado idêntica às suas outras prestações sociais. Não deve, por isso, ser tramitada em tribunal, como é actualmente, mas, sim, nos serviços da segurança social, como acontece com as demais prestações sociais. (...) O pedido de apoio judiciário deixa de ser apresentado, apreciado e decidido no tribunal e passa a ser instruído, apreciado e decidido pelos serviços da segurança social. Tem a vantagem, desde logo, de libertar os tribunais de uma carga administrativa imensa que onerava o funcionamento dos tribunais e que não tem natureza jurisdicional. Tem uma segunda vantagem que é a de colocar a tramitação do processo junto de um serviço que dispõe de melhor informação sobre a situação económica do requerente”.

Odete Santos, deputada do PCP, manifestou a sua opinião, aquando da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 51/VIII e referiu que “bastava deixar como está nos tribunais e aplicar os 30 dias do deferimento tácito ou arranjar outras soluções que na minha intervenção direi. Não era preciso gastar mais nada! Continuo a não perceber porque

⁷³ Cfr. Diário da Assembleia da República, n.º 26, de 30/11/2000.

é que isto vai para a segurança social, porque há formas de impedir o arrastamento dos processos para se decidir isso, bastava que se dissesse que a acção continuaria paralelamente com as averiguações. Portanto, para mim, esta é uma opção que não está correcta, nem encontro uma explicação razoável e tem alguns perigos”⁷⁴.

4.2. Um comentário à Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro

4.2.1. Âmbito, destinatários e responsabilidade do sistema

A Lei n.º 30-E/2000⁷⁵, de 20 de Dezembro está repartida em normas sobre a concepção e objectivos do regime de acesso ao direito e aos tribunais, sobre informação jurídica, protecção jurídica, consulta jurídica e apoio judiciário, além de normas relativas ao regime especial a aplicar ao processo penal e as normas gerais e finais.

O objectivo na base do regime de apoio judiciário encontra-se no artigo 1.º da Lei, reconhecendo o legislador que não são apenas obstáculos de natureza económica que impedem ou dificultam o acesso ao direito e aos tribunais, mas também os que derivam da degradação sócio-cultural ou psicológica (Costa, 2001: 18)⁷⁶. O acesso à justiça comporta uma dupla vertente, pois garante a defesa de direitos e impõe ao Estado o dever de assegurar que ninguém fique impedido de aceder à justiça para defesa dos seus interesses, por insuficiência económica, de forma a ser respeitado o princípio fundamental da igualdade. No sistema de acesso ao direito e aos tribunais a lei, no artigo 1.º, ao referir-se ao conhecimento do direito, engloba a informação jurídica, e ao referir a intenção de fazer valer e defender direitos, abarca a consulta jurídica e o apoio judiciário.

O regime do acesso ao direito e aos tribunais tem em vista proteger não apenas os mais carenciados economicamente, mas também quem se encontra em situações de desigualdade no recurso aos tribunais por circunstâncias ocasionais⁷⁷.

No n.º 2 do artigo 1.º são concretizados os objectivos estabelecidos no n.º 1, para o que terão de ser desenvolvidas “acções e mecanismos sistematizados de informação

⁷⁴ Cfr. Diário da Assembleia da República, n.º 26, de 30/11/2000.

⁷⁵ Os artigos sem referência de lei são da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro.

⁷⁶ Ao longo da presente exposição segue-se, parcialmente, Salvador Costa.

⁷⁷ Cf. Ac. da Relação de Évora, de 16-02-95, *in* BMJ, n.º 444, pág. 725.

jurídica e de protecção jurídica”. O acesso ao direito e aos tribunais compreende, assim, quer a informação jurídica, quer a protecção jurídica. Por seu lado, a protecção jurídica engloba a consulta jurídica e o apoio judiciário⁷⁸.

Com a Lei n.º 30-E/2000 o acesso ao direito e aos tribunais continuou a ser uma responsabilidade do Estado, nos termos do artigo 2.º. Tal responsabilidade será cumprida através de “cooperação com instituições representativas das profissões forenses”, isto é, a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores.

4.2.2. A informação jurídica

A informação jurídica está prevista nos artigos 4.º e 5.º, do diploma em análise. O objectivo em vista é levar ao conhecimento dos cidadãos o direito e a lei, o que só poderá ser alcançado com a colaboração de instituições como a Ordem dos Advogados, a Câmara de Solicitadores, o Centro de Estudos Judiciários, Universidades e a participação de todas as entidades que divulguem ou possam divulgar informação jurídica. A defesa dos direitos dos cidadãos depende do conhecimento da respectiva existência, da sua violação e dos instrumentos ao dispor para evitar tal violação. A informação jurídica é o “patamar da entrada na chamada via judiciária” (Costa, 2001: 25), e visa que os cidadãos detenham um melhor conhecimento do direito para poderem exercer os seus próprios direitos, de forma mais eficaz, e cumprirem os seus deveres. A informação jurídica abrange as disposições e os procedimentos referentes à própria consulta jurídica e ao apoio judiciário e as que se prendem com a protecção dos direitos e interesses dos cidadãos.

O Conselho da Europa recomendou aos Estados-membros que criassem e desenvolvessem medidas adequadas para informar o público, designadamente, sobre a localização e a competência dos tribunais, como os accionar e apresentar a defesa. A recomendação referia que tais informações deveriam poder ser obtidas junto dos tribunais

⁷⁸ A informação e a consulta jurídica ficam dependentes de futuras acções da Administração e das organizações profissionais forenses. Em diplomas específicos, designadamente de cariz profissional, encontram-se normas relativas ao apoio judiciário (v.g. Estatuto da Ordem dos Advogados, Estatuto dos Eleitos Locais, relativamente aos próprios eleitos, Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, Lei Orgânica da Polícia Judiciária, Estatuto da Ordem dos Médicos, relativamente e respectivamente aos seus membros) (Costa, 2001: 19-20).

ou de outros organismos competentes e que seria desejável que fosse incluído no sistema educativo de todos os níveis o ensino dos direitos e liberdades fundamentais^{79/80}.

O artigo 5.º da Lei n.º 30-E/2000 determina a criação de serviços de acolhimento nos tribunais e serviços judiciais. O objectivo de tais serviços é a divulgação jurídica em determinados locais, como tribunais, e em outros serviços judiciais. No entanto, até ao momento, não se procedeu ainda à instalação de nenhum destes serviços.

4.2.3. A protecção jurídica: consulta jurídica, patrocínio judicial, assistência judiciária e conceito de insuficiência económica

O acesso ao direito e aos tribunais inclui as vertentes da informação jurídica e da protecção jurídica (art. 6.º e ss. da lei em apreço). A protecção jurídica, por sua vez, engloba a consulta jurídica e o apoio judicial. O apoio judicial compreende o patrocínio judicial – ou seja, a nomeação de patrono e a dispensa de pagamento dos honorários – e a assistência judiciária – dispensa ou deferimento do pagamento de taxa de justiça inicial e ou subsequente, preparos para despesas e custas.

Os beneficiários da protecção jurídica (art. 7.º) são, nos termos do n.º 1, “os cidadãos nacionais e da União Europeia que demonstrem 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 apenas se refere às pessoas singulares, incluindo os comerciantes em nome individual nas causas não ligadas ao exercício da sua actividade comercial. Nos termos da actual lei, não pode ser concedido apoio judicial na modalidade de patrocínio judicial para pagamento de honorários a advogados constituídos pelo requerente.

O n.º 2, do artigo 7.º, refere que os estrangeiros e os apátridas que habitualmente residam em território português terão direito a protecção jurídica. O conceito de residência

⁷⁹ Cfr. Recomendação n.º R (81) 7, adoptada pelo Comité de Ministros, de 14 de Maio de 1981 e Resolução n.º (78) 41, de 25 de Outubro de 1978.

⁸⁰ Certos serviços da Administração Pública, designadamente a Direcção-Geral dos Impostos, a Direcção de Serviços de Migrações e Apoio Social, a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, prestam informações jurídicas a determinado universo de utentes. Ver igualmente as experiências de entidades públicas relatadas no Capítulo VI.

é o previsto no artigo 82.º, n.º 1 do Código Civil (CC). Os estrangeiros que requeiram a concessão de asilo ou o reconhecimento do estatuto de refugiado têm direito a protecção jurídica, desde a data de tal requerimento (Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro, artigo 1.º, n.º 2). Neste sentido dispõe a Convenção de Genebra, referente ao estatuto dos refugiados, que “Todos os refugiados, nos territórios dos Estados contratantes, terão livre e fácil acesso aos tribunais”.

O n.º 3, do artigo 7.º, comporta uma excepção aos n.ºs 1 e 2, pois estabelece que o direito a protecção jurídica será dispensado a cidadãos estrangeiros não nacionais da União Europeia não residentes em Portugal, ou residentes há menos de um ano, “na medida em que ele seja atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados”. Os apátridas que não residam em Portugal não poderão, assim, beneficiar de protecção jurídica. A esta disposição está subjacente o princípio da igualdade ou da equiparação.

4.2.3.1. As pessoas colectivas e o apoio judiciário

As pessoas colectivas e as sociedades também têm direito à concessão de apoio judiciário, desde que aleguem e provem que têm a sua sede na União Europeia e demonstrem não ter meios económicos suficientes para fazer face aos honorários de advogado ou solicitador ou para suportar os demais custos da causa judicial. 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, de 3 de Setembro. Esta lei veio estabelecer que passavam a poder beneficiar do regime do apoio judiciário as “pessoas colectivas de fins não lucrativos” e que as “sociedades, os comerciantes em nome individual nas causas relativas ao exercício do comércio e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada têm direito à dispensa, total ou parcial, de preparos e do pagamento de custas ou o seu diferimento, quando o respectivo montante seja consideravelmente superior às possibilidades económicas daqueles, aferidas designadamente em função do volume de negócios, do valor do capital ou do património e do número de trabalhadores ao seu serviço”. A Lei n.º 30-E/2000 veio alterar estes dispositivos, passando a concessão de apoio judiciário a poder ser atribuída a “pessoas colectivas e sociedades”, tal como nos termos do Decreto-Lei n.º 387-B/87 e da Lei n.º 7/70, sem a exigência de não prosseguirem

fins lucrativos com a sua actividade, nem a estabelecida através do n.º 5 do artigo 7.º, criada pela Lei n.º 46/96. Ora, tal alteração é, nas palavras de Salvador da Costa, “de todo injustificada, ao arrepio do direito comparado e das políticas das instituições internacionais de que Portugal faz parte, que não tem em conta a realidade das coisas e os fins do acesso ao direito e aos tribunais, e que não decorre de algum vício de inconstitucionalidade que importasse superar” (2001: 36-37). Em sistemas jurídicos como o de Espanha as sociedades não têm direito a apoio judiciário⁸¹.

A proibição de extensão do regime do apoio judiciário às sociedades, na modalidade de patrocínio judiciário, levantou uma questão de inconstitucionalidade material, por violação do princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP. A jurisprudência, porém, dividiu-se, tendo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 97/99, de 10 de Fevereiro, concluído que tal norma não padecia de inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade.

O actual texto do n.º 5 do artigo 7.º é, de acordo com Salvador da Costa, muito vantajoso para as pessoas colectivas. Refere que é de “tal magnanimidade, que, aliás, se não conforma com as resoluções do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre assistência judiciária em matéria civil, comercial e administrativa, em que apenas recomendou aos Estados Membros a concessão desse benefício a pessoas físicas desses estados ou que neles tenham residência habitual” (Costa, 2001: 40).

Para apurar a suficiência ou insuficiência económica das sociedades, dos comerciantes em nome individual nas causas referentes ao seu comércio e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, é necessário ter em conta o capital, o volume dos negócios, o património, o número de trabalhadores e o prejuízo, o que pode ser determinado a partir das declarações para efeito de liquidação do IRC.

4.2.3.2. Âmbito da protecção jurídica

O artigo 8.º da Lei n.º 30-E/2000 dispõe sobre o âmbito objectivo da protecção jurídica. O legislador refere que a protecção jurídica se destina a “causas judiciais concretas ou susceptíveis de concretização em que o utente tenha um interesse próprio e

⁸¹ Cfr. Lei n.º 1/1996, de 10 de Janeiro – *Ley de Asistencia Jurídica Gratuita* (ver igualmente o Capítulo II).

que versem sobre direitos directamente lesados ou ameaçados de lesão⁸². Em virtude do regime do acesso ao direito e aos tribunais afectar, com o seu custo, todos os contribuintes, apenas pode ser concedido nas situações de estrita necessidade para fazer face à lesão ou ameaça de lesão de direitos.

A defesa de interesses colectivos ou difusos⁸³ será regulada por lei própria (artigo 9.º). Até Março de 2002, não houvera ainda qualquer regulação nesta matéria, pelo que, os cidadãos que se sintam individualmente afectados pela lesão ou ameaça de lesão da sua esfera jurídica no âmbito de interesses difusos, poderão socorrer-se das medidas previstas nos artigos 7.º e 8.º, da lei em análise.

O artigo 10.º da lei reporta-se à remuneração de advogados, advogados estagiários e solicitadores “que prestem serviços de protecção jurídica em qualquer das suas modalidades”. Tal remuneração não poderá ser superior à estabelecida na lei de apoio judiciário e tabelas anexas.

4.2.3.3. A consulta jurídica: os gabinetes de consulta (com e sem a Ordem dos Advogados)

A consulta jurídica, a outra forma de protecção jurídica, a par do apoio judiciário, está prevista no artigo 11.º e ss., e insere-se no âmbito de recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa⁸⁴, de acordo com as quais o Estado deve providenciar para que as pessoas desfavorecidas economicamente possam aceder às consultas jurídicas necessárias, relativamente a qualquer questão que afecte os seus interesses, designadamente em matéria cível, comercial, administrativa, social ou fiscal. Tais recomendações determinam que a consulta jurídica deve ser prestada gratuitamente, mediante o pagamento de uma contra-prestação na fixação da qual se atende aos recursos económicos do interessado. Continuam, referindo que o Estado deve actuar de forma a que

⁸²Em legislação avulsa existem normas que concedem protecção jurídica a determinadas pessoas, designadamente a militares e a arrendatários. Cfr., respectivamente, o Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, artigo 23.º e o Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 24 de Janeiro, artigo 105.º, n.º 6.

⁸³ Interesses difusos são aqueles que não se reportam a pessoas consideradas individualmente, mas antes a entidades que representam interesses supra-individuais, que a todos pertencem e onde cada um, individualmente, tem interesse por se inserir numa comunidade. São interesses não subjectiváveis ou apropriáveis por uma só pessoa, como sejam interesses referentes à protecção à saúde, ao ambiente ou ao património cultural.

⁸⁴ Resolução n.º 78 (8), de 2 de Março de 1978 – ver Capítulo II.

as informações sobre as modalidades de consulta jurídica sejam prestadas ao público e aos organismos a que os cidadãos podem pedir auxílio. O Estado deve, ainda, tomar as medidas adequadas para que as informações sobre a legislação sejam disponibilizadas aos organismos de consulta jurídica. As recomendações determinam que deverá ser dada particular atenção à necessidade de consulta jurídica quando um processo possa estar comprometido num outro Estado.

A consulta jurídica pressupõe, ao invés da informação jurídica, a existência de causas ou de perguntas concretas ou concretizáveis nas quais os interessados tenham interesse próprio e que sejam relativas a direitos directamente lesados ou ameaçados de lesão. Assim, o legislador prevê, no artigo 11.º, a instalação e o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica, objectivo para o qual o Ministério da Justiça conta com a colaboração da Ordem dos Advogados, em consonância com o disposto no artigo 20.º, n.º 2 da CRP. Prevê ainda, no artigo 12.º, a eventual colaboração da Câmara dos Solicitadores.

O Ministério da Justiça tem, de facto, vindo a instalar gabinetes de consulta jurídica em vários pontos do país, como se observa no Capítulo VIII. O n.º 2, do artigo 11.º prevê o âmbito residual e eventual dos gabinetes de consulta jurídica e determina que poderão abranger a prestação de serviços por parte de solicitadores, após convenção entre a Câmara dos Solicitadores e a Ordem dos Advogados.

Determinadas entidades privadas, designadamente associações de defesa dos consumidores, de inquilinos, de proprietários, de industriais, de comerciantes ou sindicatos, prestam igualmente consulta jurídica aos seus associados ou a grupos específicos de utentes, bem como algumas juntas de freguesia. Tal actividade não se enquadra na realização do direito a consulta jurídica a que se refere a norma em análise, pois a consulta jurídica aí prestada é efectuada à margem de qualquer intervenção da Ordem dos Advogados⁸⁵.

⁸⁵ Sobre a legalidade dos gabinetes de consulta jurídica criados pelas autarquias, poderá ver-se o parecer da Direcção-Geral da Administração Autárquica (DGAA), publicado no Diário da República, II série, n.º 64, de 16/3/1995. Nesse parecer, a DGAA manifestou-se a favor da legalidade dos gabinetes de consulta jurídica criados por algumas autarquias locais, com o fim de prestarem gratuitamente serviços de consulta jurídica por advogados contratados pelas autarquias aos cidadãos residentes na área de intervenção daquelas. Tais serviços jurídicos, de acordo com a DGAA, eram prestados por advogados inscritos na Ordem dos Advogados, em áreas geográficas nas quais não existiam gabinetes de consulta jurídica instalados pelo Ministério da Justiça e pela Ordem dos Advogados. A DGAA fundamentou, ainda, a legalidade dos gabinetes

Os honorários que os advogados, advogados estagiários⁸⁶ e solicitadores recebem no âmbito do apoio judiciário são distintos dos auferidos no quadro da consulta jurídica, encontrando-se esta última regulada no artigo 12.º, que determina que se processará de acordo com convénios celebrados entre a Ordem dos Advogados, a Câmara dos Solicitadores e o Ministério da Justiça, não estando, pois, conexionsados com os honorários estabelecidos no âmbito do apoio judiciário na modalidade de patrocínio.

A consulta jurídica pode abranger, nos termos do artigo 13.º, “a realização de diligências extrajudiciais ou comportar mecanismos informais de conciliação”, o que vai para além do conceito estrito de consulta jurídica. A homologação dos regulamentos dos gabinetes de consulta jurídica contém as regras fundamentais às quais estes deverão obedecer, ficando a cargo de Portaria do Ministro da Justiça (artigo 13.º, n.º 3).

Os serviços forenses prestados nos gabinetes podem, de acordo com o artigo 14.º, ficar sujeitos ao pagamento de uma taxa de inscrição, a reverter para o Cofre Geral dos Tribunais. A cobrança de tal taxa terá de ser estabelecida no Regulamento do Gabinete respectivo. A taxa será proporcional à situação económico-financeira dos utentes e constituirá um mecanismo para moderar o recurso ao serviço de consulta jurídica.

4.2.3.4. O apoio judiciário

O apoio judiciário está regulado no artigo 15.º e seguintes. Na redacção da Lei n.º 30-E/2000 foram introduzidas alterações, que consistiram na eliminação das exigências de expresso requerimento da dispensa de pagamento pelo utente dos serviços de advogado ou solicitador. Quer o anterior, quer o actual regime do apoio judiciário, prevêm a dispensa total ou parcial do pagamento de preparos para despesas e de taxa de justiça inicial e

de consulta jurídica das autarquias no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que apenas enumera de forma exemplificativa as atribuições das autarquias locais.

O Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados manifestara-se contra tais gabinetes de consulta jurídica, por a sua actuação colidir com os fins prosseguidos pela Ordem dos Advogados, por violar o disposto no artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março e por colidir com o princípio da especialidade, previsto no artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Após minuciosa análise da questão levantada, António Robalo Cordeiro, assessor do Ministro da Justiça, concluiu que “se forem respeitados os requisitos atrás enunciados, os gabinetes de consulta jurídica criados pelas autarquias locais, nas áreas onde ainda não tenham sido instalados pelo Ministério da Justiça, em cooperação com a Ordem dos Advogados, não colidirão com nenhum dispositivo legal em vigor” (citado no parecer n.º 85/92 da DGAA, Diário da República, II série, n.º 64, de 16/3/95).

⁸⁶ Os advogados estagiários podem, no decurso do segundo período de estágio, prestar consulta jurídica, de acordo com o artigo 164.º, n.º 2 alínea d) do Estatuto da Ordem dos Advogados.

subsequente. Quanto às custas, a lei anterior abrangia a dispensa do pagamento prévio, e a actual lei apenas a dispensa de pagamento.

Sobre o patrocínio, a lei de 1970 previa que a assistência judiciária englobava o patrocínio officioso, estabelecendo a actual lei que o apoio judiciário abarca o “pagamento de honorários de patrono”. Na lei anterior, cabia ao assistido, vencesse ou não a acção, responder pelo pagamento dos honorários dos advogados que lhe fossem nomeados no quadro do patrocínio officioso, isto é, a assistência judiciária abrangia a nomeação de patrono mas não o pagamento dos honorários. De acordo com a lei em vigor, e desde o Decreto-Lei n.º 387-B/87, o apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário engloba o pagamento dos honorários de advogados.

A modalidade de assistência judiciária englobada no conceito de protecção jurídica encontra-se prevista no artigo 15.º, a), do qual resulta que o apoio judiciário compreende a dispensa “total ou parcial, de taxa de justiça e demais encargos com o processo”. Aqui está incluída a taxa de justiça, quer inicial, quer subsequente ou final e outros encargos como os preparos para despesas e as custas devidas a final. Terá de ser desenvolvido um juízo de prognose póstuma sobre os encargos da acção e de equidade, proporcionalidade e razoabilidade, atendendo ao grau de insuficiência económico-financeira do requerente.

O artigo 15.º, b) prevê outra modalidade de apoio judiciário, a assistência judiciária, e determina que esta abarca o diferimento “do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo”. O pressuposto patrimonial da concessão do apoio judiciário está, assim, mais relativizado, pois o requerente possuidor de situação patrimonial que não implique o não pagamento de custas do processo poderá beneficiar de dispensa total ou parcial ou de deferimento do pagamento de custas se tal pagamento afectar consideravelmente a sua situação económica.

Haverá diferimento de pagamento de preparos para despesas ou de taxa de justiça inicial ou subsequente se o seu pagamento imediato implicar inibição do recurso ao tribunal. Poderá até ser autorizado o pagamento em prestações.

Na alínea c) do artigo 15.º prevê-se o apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário, e estabelece-se que esta poderá abranger a “nomeação e pagamento de honorários do patrono ou, em alternativa, pagamento de honorários do patrono escolhido

pelo requerente”. Esta norma surgiu devido à desconfiança com a qual muitas vezes era encarado o patrono designado oficiosamente. O apoio judiciário, na modalidade de patrocínio oficioso, engloba a nomeação de patrono, advogado, advogado estagiário e solicitador e o pagamento dos respectivos honorários e despesas inerentes ao patrocínio.

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”.

O apoio judiciário na vertente de patrocínio judiciário, nomeação de patrono e dispensa de pagamento dos respectivos honorários pelo requerente, “aplica-se em todos os tribunais, qualquer que seja o tipo de processo” (artigo 16.º).

No âmbito criminal não há lugar ao pagamento de preparos para despesas, taxa de justiça inicial ou subsequente, mas o arguido poderá requerer o apoio judiciário na vertente de assistência judiciária com o fim de ser dispensado do pagamento de custas ou de taxa de justiça referente à interposição de recurso⁸⁷.

4.2.3.5. Apoio judiciário e meios alternativos de resolução de litígios

Tem sido levantada a questão de saber se esta norma é de aplicação aos tribunais arbitrais. Há uma profunda diferença estrutural entre os tribunais estaduais e os tribunais arbitrais, visto estes serem constituídos por vontade das partes, não serem geralmente órgãos permanentes, não serem integrados por juizes de carreira e não serem órgãos de soberania. Contudo, os tribunais arbitrais integram-se na categoria de tribunal como órgão

singular ou colegial que actua com independência e imparcialidade, goza de legitimidade para estabelecer a autêntica versão dos factos controvertidos para determinar o direito aplicável ao caso concreto e proferir uma decisão com força obrigatória para os interessados. Os tribunais arbitrais são “constituídos ao abrigo da lei para exercerem a função jurisdicional (...), isto é, visam realizar a *justiça não judicial* ou alternativa” (Costa, 2001: 69).

Os tribunais arbitrais são verdadeiros tribunais, apesar de diferentes dos estaduais. Para apurar se a lei de acesso ao direito e aos tribunais estende os seus dispositivos à arbitragem, há que atender aos artigos 20.º e 209.º, n.º 2 da CRP, que apenas prevêem a possibilidade de virem a existir tribunais arbitrais. Como do texto da lei não resulta se era intenção do legislador estender o regime de acesso ao direito à arbitragem, importa analisar os seus trabalhos preparatórios, designadamente a sua discussão parlamentar. Ora, de tal análise resulta que não terá estado na mente do legislador a extensão da protecção jurídica aos tribunais arbitrais. Nesse sentido dispõe também o artigo 8.º, ao determinar que a protecção judiciária “é concedida para questões ou causas judiciais concretas ou susceptíveis de concretização” e o teor do artigo 15.º, sobre o âmbito do apoio judiciário – importa aqui referir que nos tribunais arbitrais os preparos e as custas se destinam ao pagamento dos serviços desenvolvidos pelos árbitros, sendo facultativo o patrocínio por advogados. Como conclusão, poderia dizer-se que não é de estender aos tribunais arbitrais o regime do acesso ao direito e aos tribunais, excepto se das decisões arbitrais houvesse recurso para os tribunais judiciais superiores.

Porém, a Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro, que procede à actualização dos valores de honorários a atribuir pelos serviços prestados no âmbito do apoio judiciário, no seu artigo 5.º, n.º 2, determina que são devidos honorários ao patrono ou defensor nomeado que “comprovadamente, alcance a resolução do litígio por meios alternativos, designadamente promovendo a mediação ou arbitragem”.

⁸⁷ Cfr. Acórdão da Relação de Évora, de 08/07/1999.

4.2.3.6. O Apoio judiciário em processos de outras jurisdições e de contra-ordenações

O n.º 2 do artigo 16.º prevê a aplicação do regime do apoio judiciário aos processos de contra-ordenações, cujo procedimento está a cargo das autoridades administrativas, excepto se houver concurso de crimes e de contra-ordenações. No entanto, não caberá ao Cofre Geral dos Tribunais suportar o pagamento dos encargos com processos que se desenrolam no Tribunal Constitucional, nos tribunais militares e tributários, nem com processos de contra-ordenações na fase administrativa. Já quanto à eventual impugnação da decisão administrativa para os tribunais judiciais a lei prevê a concessão do apoio judiciário.

4.2.4. Âmbito processual e insuficiência económica

4.2.4.1. Âmbito processual

O artigo 17.º da Lei n.º 30-E/2000 versa sobre o âmbito processual e a estabilidade da concessão do apoio judiciário. O n.º 1 refere que o apoio judiciário “é independente da posição processual que o requerente ocupe na causa e do facto de ter sido já concedido à parte contrária”. Qualquer dos sujeitos processuais, uma vez verificados os requisitos objectivos e subjectivos previstos no artigo 7.º e a insuficiência económica, pode requerer a concessão do apoio judiciário. O regime de apoio judiciário é hoje mais amplo do que o existente no quadro da assistência judiciária, visto que não era abrangido o assistente por crime público nem a vítima ou parte civil.

O n.º 2 do artigo 17.º estabelece que o apoio judiciário pode ser requerido “em qualquer estado da causa, mantém-se para efeitos de recurso, qualquer que seja a decisão sobre o mérito da causa, 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”.

A insuficiência económica pode ocorrer antes ou após a instauração de uma acção ou procedimento, pode ser superveniente, o que justifica que o apoio judiciário possa ser requerido em qualquer fase do processo ou causa, designadamente no recurso. O apoio

judiciário não será concedido tão-só para não sujeição ao pagamento de custas já contadas ou liquidadas ou em fase de contagem ou liquidação.

No âmbito do regime de assistência judiciária, a concessão do benefício de apoio judiciário dependia de um juízo de prognose póstuma de viabilidade da acção, do incidente ou do procedimento ou respectiva oposição – cfr. Base III, n.º 2 da Lei n.º 7/70, de 9 de Junho: “O pedido de assistência deve, porém, ser liminarmente indeferido, quando for evidente que a pretensão do requerente não pode proceder”. De acordo com Salvador da Costa, tendo em conta o direito comparado⁸⁸, os recursos económicos de Portugal, os fins do acesso ao direito e aos tribunais, assim como o facto de serem os contribuintes a suportar os encargos financeiros decorrentes do apoio judiciário, “não se compreende que a concessão do apoio judiciário prescindia de um mínimo de probabilidade da viabilidade da acção, do processo, do incidente ou procedimento ou da respectiva oposição, conforme os casos” (Costa, 2001: 73).

A última parte do artigo 17.º, n.º 2, refere-se à possibilidade do benefício do apoio judiciário poder ser estendido aos processos que seguem por apenso àqueles nos quais o benefício foi concedido, bem como a possibilidade de se estender ao processo principal se tiver sido concedido ao processo que segue por apenso. Esta solução visou a economia processual e de meios. Mas deste normativo pode resultar um efeito oposto ao pretendido, quando é quebrada a conexão lógico-cronológica. No caso de um processo por apenso ser instaurado muito tempo após o processo principal em que havia sido concedido o benefício de apoio judiciário, não faz qualquer sentido, nas palavras de Salvador da Costa “em razão do tempo que passou e do desaparecimento altamente provável do circunstancialismo em que assentou a decisão da concessão” (2001: 73). Por este motivo, este autor entende que deverá ser feita uma interpretação restrita desta norma, de forma a não ser estendido ao processo em apenso o benefício de apoio judiciário concedido no processo principal.

O n.º 3, do artigo 17.º prevê que, declarada a incompetência relativa do tribunal, depois de concedido o apoio judiciário, em princípio, se mantém tal concessão⁸⁹. O n.º 4, do artigo 17.º estabelece que no caso de o processo ser “desapensado por decisão com trânsito em julgado, o apoio concedido manter-se-á, juntando-se officiosamente ao processo

⁸⁸ Cfr. Lei n.º 1/96, de 10 de Janeiro, os artigos 15.º e 32.º – *Ley de Asistencia Jurídica Gratuita* de Espanha.

⁸⁹ Solução idêntica à prevista na Lei n.º 7/70, de 9 de Junho, na Base VII, n.º 2.

desapensado certidão da decisão que o concedeu”, salvaguardando-se o disposto no número anterior. Esta norma foi criada quando o apoio judiciário era considerado um incidente do processo, o que não acontece no quadro do actual regime de acesso ao direito, visto a competência para o seu processamento e decisão estar a cargo dos serviços da Segurança Social. Assim, há que interpretar o n.º 4, do artigo 17.º de forma actualística.

O artigo 18.º da actual lei que regula o acesso ao direito e aos tribunais diz respeito à legitimidade para requerer o apoio judiciário, à legitimidade *ad causam*.

4.2.4.2. A insuficiência económica

A prova da insuficiência económica pode ser feita “por qualquer meio idóneo” (artigo 19.º), o que representa uma grande flexibilidade, em contraste com a rigidez do regime da assistência judiciária que apenas admitia a prova documental.

A necessidade de ser feita prova da insuficiência económica do requerente de apoio judiciário está em consonância com os princípios da igualdade e do acesso ao direito previstos na CRP. Tal prova pode ser produzida por meio de certidão emitida pela Junta de Freguesia do requerente⁹⁰, por demais meios documentais informativos e por testemunhas. A confissão, prevista no artigo 352.º do CC, não constitui forma admissível para fazer a prova de insuficiência económica. Já as sociedades podem fazer prova da sua insuficiência económica através de relatórios, balanços, extractos de conta bancária, assim como a análise da sua escrita, para o que serão necessários conhecimentos de contabilidade. Por uma sociedade ter apresentado prejuízos em exercício anterior àquele em que pede o benefício de apoio judiciário, não significa necessariamente insuficiência de recursos.

O n.º 2 do artigo 19.º estipula, na versão da Lei n.º 30-E/2000, que o requerente de apoio judiciário terá de acompanhar a declaração de insuficiência económica dos “documentos comprovativos”, pois o requerente tem a seu cargo o ónus de alegação e de prova dos factos que invocar. Tais documentos deverão ser juntos ao requerimento de concessão do benefício. Quanto aos factos supervenientes, o requerente poderá apresentá-los até ao momento da prolação da decisão final do procedimento administrativo, nos

⁹⁰ As certidões emitidas pelas Juntas de Freguesia não podem constituir um elemento probatório decisivo e estão sujeitas à livre apreciação pelo órgão administrativo ou pelo juiz competente. Já as certidões emitidas pelos serviços de finanças sobre os rendimentos declarados para efeitos de liquidação de impostos, assim como os seus duplicados são, em regra, idóneos para fazer prova da insuficiência económica.

termos do artigo 89.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo (CPA). O requerente pessoa singular deverá acompanhar o requerimento de fotocópia dos documentos que atestem a sua insuficiência económica, designadamente do bilhete de identidade, passaporte ou autorização de residência ou documentos análogos, próprio e das pessoas com as quais viva em economia comum. Deve ainda juntar comprovativo da declaração dos rendimentos auferidos e da nota de liquidação, próprio e das pessoas com as quais vive em economia comum, certidão de registo dos bens imóveis e bens móveis sujeitos a registo que forem declarados, o documento matricial dos bens imóveis que forem declarados, a declaração, sob compromisso de honra, das remunerações efectuadas pelo empregador do declarante e das pessoas com que vive em economia comum, o certificado da Segurança Social sobre a situação de desemprego e subsídios auferidos, o contrato de arrendamento da casa de habitação ou do recibo mensal de renda e a declaração da instituição bancária relativa à prestação para pagamento do empréstimo para aquisição de casa própria. Estas exigências têm como objectivo a avaliação da situação económico-financeira do requerente no momento do pedido de concessão. Deve ser ponderada a sua situação económica e o valor processual da causa, bem como as despesas e encargos, o seu nível de vida e sinais exteriores de riqueza. No caso de o rendimento do requerente ser superior à média só dificilmente será deferido o pedido de apoio. Apenas circunstâncias excepcionais justificarão o deferimento, apesar de para o benefício ser concedido não ser necessário que a situação do requerente seja de absoluta impossibilidade de custear as despesas normais com o processo, mas que tais despesas afectem a sua “solvência” e o cumprimento das suas necessidades habituais. O conceito de insuficiência económica é relativo e não absoluto, o que significa que um património com elevado valor, não produtor de rendimentos mas onerado com vultuosos encargos, poderá justificar um pedido de concessão de apoio judiciário.

Às sociedades comerciais, para beneficiarem do benefício de apoio judiciário na modalidade de assistência judiciária, não basta alegarem a insuficiência económica, devem provar esses factos com base nas receitas e despesas e demais encargos financeiros que suportem. Desde a entrada em vigor da Lei n.º 3-E/2000, as pessoas colectivas, aquando da apresentação do requerimento de concessão do benefício de apoio judiciário, devem juntar certidão do pacto social, modelo do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e

correspondente nota de liquidação, balanço do ano anterior e balancete do último trimestre, certidão do registo de bens móveis sujeitos a registo que forem declarados, documento matricial dos bens imóveis que forem declarados e declaração, sob compromisso de honra, da veracidade das declarações prestadas⁹¹.

Certos factos previstos na lei constituem presunções de insuficiência económica, designadamente o requerente auferir remuneração correspondente a uma vez e meia o salário mínimo, receber alimentos por necessidade económica, receber subsídios devido à carência de rendimentos, a menoridade, a acção a intentar ser a investigação ou a impugnação de paternidade ou maternidade ou a prestação a alimentos.

Sobre as presunções de insuficiência económica dispõe, ainda, o artigo 20.º. Desde que o requerente do apoio judiciário prove as situações previstas nesta norma, fica dispensado de fazer a prova da sua insuficiência económica, nos termos do artigo 350.º, n.º 1 do CC. Porém, tais factos podem ser ilididos mediante prova em contrário, de acordo com o n.º 2 do mesmo preceito. O requerente tem de juntar documentos comprovativos das situações. A alínea b) refere ainda que goza da presunção de insuficiência económica quem “reunir as condições exigidas para a atribuição de quaisquer subsídios em razão da sua carência de alimentos”. Assim, se alguém estiver a receber uma quantia pecuniária de reparação devido a uma situação de desemprego, não gozará dessa presunção, visto ser uma situação distinta do subsídio social de desemprego. A alínea c) do artigo 20.º refere-se aos rendimentos provenientes do trabalho, devendo estes ser iguais ou inferiores a uma vez e meia o salário mínimo nacional⁹².

Já não pode beneficiar da presunção de insuficiência económica, para efeito de patrocínio judiciário, quem auferir pelo seu trabalho um rendimento correspondente a uma vez e meia o salário mínimo se não alegar ter outros rendimentos, próprios ou de pessoas que consigo vivam em economia comum, que não ultrapassem, no conjunto, três vezes o salário mínimo nacional. Na alínea d) prevê-se que goza de insuficiência económica o filho menor “para efeitos de investigar ou impugnar a sua maternidade ou paternidade”. A lei apresenta aqui uma imprecisão, já que entre nós não é possível a acção de impugnação da

⁹¹ Cfr. folheto de esclarecimento dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade Social sobre apoio judiciário, distribuído em Dezembro de 2000.

⁹² Em 2002 o salário mínimo nacional situa-se em € 348 para o trabalho em geral e em € 341,25 para o serviço doméstico.

maternidade. O requerente de alimentos goza de presunção de insuficiência económica para efeito de pedido de apoio judiciário, nos termos da alínea e) do artigo 20.º. O direito a alimentos pode ser exigido em tribunal a título definitivo, através de acção declarativa de condenação, ou a título provisório, em procedimento cautelar. A alínea f), relativa à presunção de insuficiência económica de que gozam os “titulares de direito a indemnização por acidentes de viação” após ter sido retirada do regime do acesso ao direito, através da Lei n.º 46/96, reapareceu com a Lei n.º 3-E/2000. É, pois, suficiente que o requerente do benefício de apoio judiciário refira que pretende intentar um procedimento cautelar para arbitramento de reparação provisória ou uma acção declarativa de condenação para pagamento de indemnização decorrente de acidente de viação, para que funcione a presunção de insuficiência económica. Sobre este normativo, há a referir que resulta da experiência que os acidentes de viação afectam com maior frequência pessoas de situação económica estável do que pessoas mais carecidas economicamente, pelo que não é uma situação real de carência de meios económicos que justifica esta presunção de insuficiência.

O n.º 2 do artigo 20.º prevê as situações que implicam que deixe de funcionar a presunção de insuficiência económica. São elas o facto de, apesar de o requerente auferir rendimentos mensais provenientes do seu trabalho iguais ou inferiores a uma vez e meia o salário mínimo nacional, ter outros rendimentos “próprios ou de pessoas a seu cargo que no conjunto ultrapassem um montante equivalente ao triplo do salário mínimo nacional”⁹³.

4.2.5. A decisão de apoio judiciário: do requerimento ao acto administrativo

4.2.5.1. A decisão

De acordo com o artigo 21.º, a competência para decidir da concessão ou não do apoio judiciário cabe “ao dirigente máximo dos serviços de segurança social da área de residência do requerente”. Esta inovação foi introduzida pela Lei n.º 30-E/2000 e

⁹³ Por pessoas a cargo do requerente de apoio judiciário entende-se as que com aquele vivam em comunhão de mesa e de habitação e dele dependam economicamente.

enquadra-se nos direitos sociais estabelecidos no artigo 63.º da CRP, sobre a Segurança Social e Solidariedade e também nos artigos 18.º e 20.º, n.º 2 do mesmo diploma⁹⁴.

Consagrou-se, assim, uma alteração de vulto ao regime jurídico em vigor há mais de 30 anos que atribuía aos juízes tal competência. A decisão de deferir ou de indeferir o pedido de concessão de apoio judiciário consiste, pois, num acto administrativo, ou seja, é uma decisão de um órgão da Administração que visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual concreta. A decisão terá de ser escrita, bem fundamentada⁹⁵ e conter a referência do titular do órgão que emitiu a decisão, a indicação da delegação de poderes que exista, a identificação do requerente do apoio judiciário, o elenco dos factos assentes, a fundamentação fáctico-jurídica pertinente e o respectivo conteúdo decisório.

Na perspectiva de Salvador da Costa, o fim em vista com esta alteração, ou seja, a atribuição a uma entidade administrativa o exercício de uma função jurisdicional “seria, porventura, muito mais conseguido se a competência em causa se inscrevesse numa comissão presidida por um juiz conselheiro e integrada por um magistrado do Ministério Público, um advogado e um solicitador nomeados pelas respectivas organizações profissionais, e por um secretário de justiça” (Costa, 2000: 95). Antes da Lei n.º 7/70 e do Decreto n.º 562/70 era esta a solução que vigorava⁹⁶.

O n.º 2 do artigo 21.º estabelece que a competência para conceder o apoio judiciário “é delegável, mas é insusceptível de subdelegação”, o que está conforme os artigos 35.º, n.º 1 e 36.º, n.º 1 do CPA, diploma para o qual remete o artigo 22.º. Não restam, pois, dúvidas, de que a decisão sobre a concessão ou não de apoio judiciário é um acto administrativo que, no respeito pelo contraditório, substitui o anterior incidente judicial, decidido por um juiz, com intervenção do Ministério Público.

⁹⁴ Levantou-se a questão de saber se tal dispositivo não padeceria de inconstitucionalidade material, atendendo ao disposto no artigo 202.º, n.º 1 da CRP, de acordo com o qual “Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo” (Costa, 2001: 94).

⁹⁵ A fundamentação da concessão ou não do benefício de apoio judiciário deve conter as razões de facto e de direito. Constituem matéria de facto os rendimentos e remunerações, os encargos pessoais ou de família, as contribuições e impostos liquidados e demais elementos patrimoniais relevantes para efeitos de apoio judiciário. Constitui matéria de direito a decisão sobre a insuficiência económica para custear, no todo ou em parte, os encargos normais da causa ou procedimento. Considera-se que há falta de fundamentação se os fundamentos forem insuficientes, contraditórios e/ou obscuros.

⁹⁶ Em Espanha, nos termos do artigo 3.º do Real Decreto n.º 2103/1996, de 20 de Setembro, existe uma Comissão de Assistência Judiciária que é integrada por um advogado do Estado, por um funcionário, pelo decano do Colégio de Advogados da Província e pelo decano do Colégio de Procuradores da Província.

4.2.5.2. O requerimento de apoio judiciário e sua tramitação

O requerimento de concessão do benefício do apoio judiciário se não satisfazer o disposto no artigo 74.º do CPA, isto é, se não contiver a designação do órgão administrativo a que se dirige, a identificação do requerente, a indicação do seu nome, estado, profissão e residência, a exposição dos factos em que se baseia o pedido e, quando tal seja possível ao requerente, os respectivos fundamentos de direito, a indicação do pedido, em termos claros e precisos ou a data e a assinatura do requerente, ou de outrem a seu rogo, se o mesmo não souber ou não puder assinar, o requerente será convidado a suprir as lacunas ou incorrecções, ou o órgão administrativo, officiosamente procurará supri-las. Já os pedidos ininteligíveis e os requerimentos não identificados deverão ser liminarmente indeferidos, nos termos do artigo 76.º, n.º 3 do CPA.

O artigo 23.º, absolutamente inovador, regula o local, a forma de apresentação e o conteúdo do requerimento de concessão de apoio judiciário. O requerimento será apresentado “em qualquer serviço de atendimento ao público dos serviços de segurança social”, o que permite grande flexibilidade.

No foro laboral os trabalhadores podem, caso pretendam, pedir o patrocínio do Ministério Público ou o benefício de apoio judiciário na modalidade de apoio judiciário sem necessidade de justificação dos motivos da opção.

O requerimento de apoio judiciário será formulado através de modelo “a aprovar por portaria dos ministros com a tutela da justiça e da segurança social, que é facultado gratuitamente”. Esse modelo foi aprovado através da Portaria n.º 1223-A/2000, de 29 de Dezembro, alterada pela Portaria n.º 140/2002, de 12 de Fevereiro, que procedeu a certos aperfeiçoamentos do modelo, com vista a um preenchimento mais fácil e melhor tratamento pelos serviços, como se lê no respectivo preâmbulo⁹⁷.

O modelo de requerimento, nos termos do n.º 2, do artigo 23.º, pode 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 caso de o requerimento ser apresentado por via postal, o

⁹⁷ Muitas foram as críticas dirigidas à dificuldade observada no preenchimento de tal modelo, que é por António Garcia Pereira qualificado como “muito complexo impresso” (Pereira, 2001: 36).

n.º 3, do artigo 23.º, determina que o serviço de Segurança Social remeterá ao requerente uma cópia, com aposição do carimbo de recepção, isto por não se exigir que os requerimentos expedidos por via postal sejam registados com aviso de recepção, caso contrário este seria prova de recepção. Se o requerimento for remetido através de telecópia ou de transmissão electrónica, a prova da sua recepção pela Segurança Social é a certificação mecânica ou electrónica. Se o interessado apresentar o requerimento através de entrega directa nos serviços da Segurança Social, ou até através de via postal, o carimbo dos serviços com a data da recepção será prova da sua entrega. Nestes casos será conveniente o requerente apresentar um original e um duplicado, de forma a este último lhe ser devolvido com o carimbo de recepção pelos serviços, onde consta a data da recepção – cfr. n.º 5 do artigo 23.º.

O n.º 4, do artigo 23.º, indica que no requerimento deve estar referida a modalidade ou modalidades de apoio judiciário pretendidas, a saber, a dispensa total ou parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo, o seu diferimento, a nomeação e pagamento de honorários de patrono ou o pagamento de honorários do patrono escolhido. No regime de apoio judiciário anterior não era possível haver cumulação de assistência judiciária e de patrocínio judiciário.

A audiência prévia obrigatória do requerente do apoio judiciário, no caso de indeferimento do pedido formulado, introduzida pelo artigo 24.º, é uma das inovações. Tal audiência será prévia em relação à decisão do pedido formulado quando a proposta for no sentido do indeferimento. No caso de o deferimento do pedido ser parcial deverá haver, mesmo nesta situação, audiência prévia. A realização de tal audiência suspende o prazo de conclusão do procedimento administrativo em questão, como resulta do artigo 100.º, n.º 3 do CPA, o que é relevante, para evitar o deferimento tácito do pedido de apoio judiciário.

Não haverá, contudo, audiência dos interessados nos casos em que a decisão seja urgente ou quando seja de prever que a sua realização ponha em causa a execução ou utilidade da decisão, de acordo com o n.º 2 do artigo 24.º, por remissão para o artigo 103.º, n.º 2, a) do CPA.

4.2.5.3. Autonomia do requerimento de apoio judiciário em relação à causa

O artigo 25.º regula a autonomia do procedimento do apoio judiciário face à causa, a prova de apresentação do requerimento e a interrupção de prazos em curso na acção, recurso ou procedimento. Esta norma é de certa forma inovadora. Estabelece uma conexão entre o procedimento de apoio judiciário e o da causa, determinando que o do apoio judiciário “é autónomo relativamente à causa a que respeite, não tendo qualquer repercussão sobre o andamento desta, com excepção do previsto nos números seguintes”. Tal autonomia compreende-se pelo facto do procedimento do pedido de apoio judiciário estar a cargo de uma entidade administrativa, contudo, subsiste sempre alguma relação instrumental entre o procedimento de apoio judiciário e o da causa.

O n.º 2 deste dispositivo determina que, nos casos em que o procedimento de apoio judiciário seja urgente (situação prevista no n.º 4 do artigo 467.º do CPC), e naqueles em que “está pendente recurso da decisão relativa à concessão de apoio judiciário e o autor pretende beneficiar deste para dispensa total ou parcial da taxa de justiça, deve juntar à petição inicial documento comprovativo da apresentação do respectivo pedido de apoio”, bem como nos casos que tenha sido pedida a citação prévia à distribuição da acção, ou em que, aquando da apresentação da petição em juízo faltem menos de cinco dias para o termo do prazo de caducidade do direito de acção e o autor estiver a aguardar a decisão sobre a concessão do benefício do apoio judiciário. Isto é, uma petição apenas poderá ser aceite em juízo sem pagamento da taxa de justiça inicial, total ou parcial, se com esta for entregue o documento que ateste ter sido formulado um pedido de apoio judiciário.

Seria conveniente que, no caso de ter havido indeferimento, total ou parcial, do pedido de apoio judiciário, na modalidade de assistência judiciária, fosse exigível apresentar comprovativo da interposição do recurso, juntamente com a apresentação da petição ou do requerimento inicial.

De acordo com o n.º 3, do artigo 25.º, o autor deverá proceder ao pagamento da taxa de justiça inicial “no prazo de 10 dias a contar da data da notificação da decisão que indefira, em definitivo, o pedido de apoio judiciário”. De notar que esse prazo de 10 dias é contado continuamente, sem ser suspenso durante os períodos de férias judiciais, nos

termos do disposto pelo artigo 41.º da Lei n.º 30-E/2000, que determina a aplicação das regras do CPC sobre processos urgentes (artigo 144.º, n.ºs 1 a 3).

A petição inicial será desentranhada no caso de não se verificar o pagamento da taxa de justiça devida, excepto se o indeferimento do pedido de apoio judiciário apenas tiver sido notificado ao requerente depois do réu ter sido citado para a acção ou para o procedimento. Os serviços da Segurança Social ou o tribunal deverão fazer referência a essa cominação de desentranhamento da petição inicial. Se o réu já tiver apresentado contestação, não haverá lugar a tal cominação. Como, em regra, a Segurança Social desconhece se o réu já apresentou contestação, será de aplicar o disposto no n.º 5 do artigo 467.º do CPC.

O artigo 25.º, n.º 4, prevê a situação de o pedido de apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário, ser formulado na pendência da acção, caso em que o prazo que estiver a correr se interrompe “com a junção aos autos do documento comprovativo da apresentação do requerimento com que é promovido o procedimento administrativo”⁹⁸. O n.º 5 do mesmo artigo versa sobre as formas de reinício do prazo assim interrompido. O prazo que estiver a decorrer para deduzir contestação ou alegação no recurso interrompe-se com a formulação do pedido de apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário, como se viu, e começa a correr a partir da notificação do patrono nomeado, sendo, claro, o pedido concedido. Se o pedido de nomeação de patrono for indeferido, o prazo para contestar reinicia-se a partir da data da notificação do despacho dando conta do indeferimento ao requerente.

Esta norma é aplicável no caso de a nomeação de patrono ter sido requerida antes de expirado o prazo de contestação ou de alegação. De notar, ainda, o facto de a interrupção do prazo ter apenas a ver com os prazos processuais, não abarcando, pois, os prazos substantivos de prescrição ou de caducidade. Já o pedido de apoio judiciário, na vertente de assistência judiciária, durante o prazo de interposição do recurso de sentença criminal, não provoca a suspensão daquele prazo, mas tão-só o do pagamento da taxa de justiça devida pela interposição de recurso⁹⁹.

⁹⁸ Esta norma corresponde ao artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro.

⁹⁹ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Março de 1995, *in* Boletim do Ministério da Justiça n.º 445, página 276.

4.2.5.4. Prazo para a decisão do pedido de apoio judiciário

O disposição inovadora do artigo 26 determina, no n.º 1, que o prazo para a conclusão do procedimento administrativo e decisão sobre o pedido de apoio judiciário é de 30 dias. Esta norma refere-se ao pedido de apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário, isto é, de nomeação de patrono, assumindo o Cofre Geral do Tribunal a obrigação de pagamento de honorários, ou na vertente de assistência judiciária, ou seja, de dispensa de pagamento de taxa de justiça inicial ou subsequente, de preparos para despesas ou de custas ou seu deferimento. Poderá, ainda, o pedido consistir em ambas as modalidades de apoio judiciário.

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.

4.2.5.5. Deferimento tácito

O n.º 2, desta norma, determina que se tiver decorrido o prazo de 30 dias referido no n.º anterior, sem ter sido proferida qualquer decisão, “considera-se tacitamente deferido o pedido de apoio judiciário”, isto é, há lugar a um deferimento tácito ou presumido, sem necessidade de fundamentação¹⁰⁰. Esta solução visa, claramente, favorecer o requerente de apoio judiciário porém, de acordo com Salvador da Costa, “é susceptível de objectivar, em razão da inércia ou da incapacidade de gestão da resolução dos pedidos de apoio judiciário, a injustiça de ser concedido o benefício a quem dele realmente não carece, com encargos para todos os cidadãos contribuintes, contra o espírito do próprio sistema de acesso ao direito e aos tribunais. (...) Esta solução e outras que decorrem desta reforma revelam que a opção legislativa foi mais no sentido de descongestionar as pendências processuais nos tribunais e menos para estabelecer regras de equidade e de segurança jurídica. Todavia, proporciona, num quadro de má fé, ou até de ignorância de quem pede o apoio judiciário, que ele seja concedido ao mais abastado dos cidadãos ou a uma pessoa colectiva, incluindo

¹⁰⁰ Esta solução é oposta à regra que vigora no âmbito do procedimento administrativo, já que aí considera-se que não sendo proferida qualquer decisão no prazo fixado ou no prazo geral de 90 dias a contar da apresentação da pretensão no órgão administrativo, se presume indeferida tal pretensão, podendo então haver lugar a impugnação.

as sociedades, que disponham de lucros elevadíssimos, ou mesmo a um cidadão estrangeiro que a ele não tenha direito” (Costa, 2002: 115-116).

O n.º 3 do artigo 26.º é relativo ao procedimento a empreender para comprovar, em tribunal, o deferimento tácito do pedido de apoio judiciário na vertente de patrocínio judiciário e/ou de assistência judiciária. Para o efeito é suficiente a menção da formação do acto tácito, ou seja, basta que o requerente do apoio judiciário informe, em tribunal, que se formou o acto tácito de deferimento, através de documento escrito onde esteja mencionada a data de apresentação do requerimento de apoio judiciário (juntando comprovativo de tal apresentação) e a ausência de decisão no prazo de 30 dias.

Contudo, no caso de o pedido de apoio judiciário consistir em patrocínio judiciário, há que respeitar certa tramitação, posteriormente à formação do acto tácito, que é distinta consoante o pedido tenha ou não sido formulado na pendência de um processo judicial. Se estava pendente uma acção judicial cabe ao tribunal, no qual essa causa esteja pendente, notificar o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou o Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores para procederem à nomeação de um mandatário (alínea a) do n.º 3 do artigo 26.º). Não estando pendente qualquer acção judicial aquando da formulação do pedido de apoio judiciário, deverá o interessado solicitar à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores a nomeação do mandatário, exibindo, para o efeito, documento comprovativo da apresentação do requerimento de apoio judiciário.

De acordo com o n.º 4, do artigo 26.º, os serviços da Segurança Social deverão enviar, mensalmente, uma relação dos pedidos de apoio judiciário deferidos tacitamente que impliquem a nomeação de patrono às entidades seguintes: à Direcção-Geral da Administração Extrajudicial¹⁰¹, ao Conselho Distrital da Ordem dos Advogados e ao Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores. No caso de o requerimento ter sido apresentado na pendência de uma acção judicial e tiver sido deferido tacitamente, os serviços da Segurança Social deverão comunicar esse facto ao tribunal no qual essa acção se encontra pendente.

¹⁰¹ É à Direcção-Geral da Administração Extrajudicial que cabe recolher elementos sobre o acesso ao direito e aos tribunais.

4.2.5.6. A decisão final

Inovador, o artigo 27.º versa sobre a notificação e a impugnação da decisão final sobre o pedido de apoio judiciário. Estabelece, o n.º 1, que a decisão final terá de ser 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”. Daqui decorre, pois, que a regra consiste em a notificação ter lugar, independentemente da modalidade da concessão de apoio judiciário a que a decisão administrativa diz respeito.

No caso de o requerimento ter sido apresentado “na pendência de uma acção judicial, a decisão final sobre o pedido de apoio judiciário é notificada ao tribunal em que a acção se encontra pendente, bem como, através deste, à parte contrária”, de acordo com o artigo 27.º, n.º 2. O n.º 3 determina que a decisão sobre o pedido de apoio judiciário “não admite reclamação, nem recurso hierárquico ou tutelar, sendo susceptível de impugnação judicial”¹⁰². Salvador da Costa entende que, como está em causa um direito fundamental “não se compreende que, excluída, como é natural, a decisão administrativa, a lei só admita, através do recurso, um único grau de jurisdição” (Costa, 2001: 120).

4.2.6. Recurso de impugnação da decisão dos serviços da Segurança Social

Também a parte contrária na acção judicial tem, de acordo como o n.º 4 do artigo 27.º, legitimidade para impugnar a decisão administrativa, isto ao arrepio do que constava do projecto de lei. O que se pretendeu com esta formulação foi, nas palavras de Salvador da Costa, “o exercício do direito do contraditório retardado por via do recurso”, ou seja, o “*mínimo ético* do sistema ora implementado” (Costa, 2001: 121).

¹⁰² O recurso hierárquico é, de acordo com os artigos 166.º a 176.º do CPA, o meio de impugnação administrativa de um acto administrativo praticado por um órgão subalterno face ao superior hierárquico, com o fim de o revogar ou anular. O recurso tutelar, nos termos do disposto no artigo 177.º do CPA, visa a impugnação de um acto praticado por um órgão de uma pessoa colectiva pública perante um outro órgão de uma pessoa colectiva pública distinta que exerça sobre a primeira poderes de tutela. A reclamação, por sua vez, consiste num meio processual ao dispor dos particulares, dirigido à entidade administrativa que praticou o acto administrativo, para que esse acto seja revogado ou modificado – artigos 158.º a 165.º do CPA.

O Ministério Público não dispõe de legitimidade para recorrer das decisões proferidas no âmbito do apoio judiciário, não sendo sequer delas notificado¹⁰³.

O artigo 28.º regula a legitimidade *ad causam*, o prazo e o meio de impugnação judicial e a reparação ou a remessa do processo ao tribunal. Esta norma é inovadora e, nos termos do n.º 1, que regula o recurso de impugnação, estabelece que o mesmo 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 5 dias após o conhecimento da decisão”.

Independentemente do sentido do acto administrativo relativo ao pedido de apoio judiciário na vertente de assistência judiciária ou de patrocínio judiciário, há sempre a possibilidade de recurso, apenas varia o sujeito que tem legitimidade para tal.

O n.º 2 do artigo 28.º determina que o pedido de impugnação “não carece de ser articulado, sendo apenas admissível prova documental, cuja obtenção pode ser requerida através do tribunal”. A referência à desnecessidade de o recurso ser articulado é escusada, visto ser essa a regra em todo o sistema jurídico. A estrutura deste recurso é muito simplificada, sendo as alegações e as conclusões sumárias e precisas. A prova documental a que se refere este n.º 2 é relativa aos factos que foram articulados pelo requerente do apoio judiciário e que não foram considerados assentes na decisão administrativa de indeferimento do pedido.

Havendo recurso, o processo referente ao procedimento administrativo é enviado ao tribunal de recurso pelos serviços de Segurança Social e os documentos são utilizáveis como prova dos factos a apreciar. No caso de ser necessário, para a decisão do recurso, a obtenção de prova documental que não conste do processo administrativo, o requerente poderá requerer ao tribunal, no próprio instrumento de interposição do recurso, que a requisite. Apenas em situações excepcionais o tribunal deverá deferir o pedido de requisição de prova documental, já que cabe ao requerente apresentar a prova dos factos que invoca.

¹⁰³ No quadro do Decreto-lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, o Ministério Público tinha legitimidade para recorrer da decisão de concessão ou não do benefício de apoio judiciário, no caso de ocorrer violação de lei expressa. O mesmo não se passa no âmbito da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro.

Após a recepção do recurso, o serviço da Segurança Social, de acordo com o n.º 3 do artigo 28.º, tem “10 dias para revogar a decisão sobre o pedido de apoio judiciário ou, mantendo-a, enviar aquele e cópia integral do processo administrativo ao tribunal competente”. Este prazo é contado continuamente (cfr. artigo 41.º deste diploma e artigo 144.º do CPC), com início no dia seguinte ao da apresentação do recurso. Se o órgão administrativo decidir manter a decisão recorrida, terá de o declarar e remeter o recurso e o processo administrativo ao tribunal competente. O processo de recurso não é incorporado no processo administrativo, mas será conveniente ser a este apensado.

O artigo 29.º, completamente inovador, regula a competência jurisdicional para conhecer do recurso e a estrutura da decisão. Ora, competente em razão da matéria para conhecer e decidir o recurso é, nos termos do n.º 1, “em última instância 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”. Se na área da comarca em que se localiza o serviço da Segurança Social onde foi tomada a decisão administrativa de que se recorre houver um tribunal de competência genérica, será esse tribunal o competente para conhecer do recurso (artigo 77.º, n.º 1, alínea a) da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

Se o pedido de apoio judiciário for requerido durante a pendência de uma causa, a competência para conhecer do recurso será do tribunal em que a causa corre. O que está em causa é uma competência por conexão, ou seja, o recurso poderá ser conhecido quer por um tribunal de competência genérica, quer por um de competência especializada cível, quer por qualquer outro tribunal.

Nos termos do n.º 2 do artigo 29.º, nas comarcas em que existem tribunais judiciais de competência especializada ou de competência específica, “a interposição do recurso deve respeitar as respectivas regras de competência”.

O n.º 3 prevê que no caso de o tribunal se considerar incompetente “remete para aquele que deva conhecer do recurso e notifica o interessado”. Tal incompetência pode decorrer de violação de regras de competência jurisdicional em razão da matéria ou do território, devendo o tribunal conhecer oficiosamente esse pressuposto processual.

O n.º 4 regula os trâmites a seguir após a expedição do recurso pelo serviço competente da Segurança Social e ao seu recebimento. Assim, determina que uma vez recebido o recurso, “este é distribuído, quando for caso disso, e imediatamente concluso ao juiz que, por meio de despacho officiosamente fundamentado, decidirá, concedendo provimento ou rejeitando o recurso, por extemporaneidade ou manifesta inviabilidade”. O recurso será distribuído se o pedido de apoio judiciário não tiver sido formulado na pendência de nenhuma causa. Se, ao contrário, for formulado na pendência de uma causa, não haverá lugar a distribuição, mas a mero averbamento. De seguida, distribuído ou averbado o processo do recurso, este deverá ser apresentado de imediato ao juiz, no próprio dia em que for entregue na secção de processos. O juiz deverá, então, decidir em despacho conciso fundamentado, no prazo de 10 dias, contados continuamente. Tal despacho constitui uma sentença. O recurso poderá ser rejeitado por ser extemporâneo ou inviável. Não haverá despacho liminar e as questões de admissibilidade do recurso são desde logo solucionadas. A extemporaneidade do recurso tem a ver com a data da notificação ao recorrente da decisão administrativa e com a apresentação do instrumento de interposição do recurso. O recurso terá adequação formal se tiver um mínimo de fundamentação de facto e de direito e expressar o que se pretende com o recurso.

Se o recurso for rejeitado em virtude de ser extemporâneo ou formalmente inadequado, fica afectado o conhecimento do mérito respectivo. O mérito do recurso será aferido pelos factos referentes à situação económico-financeira do recorrente¹⁰⁴, aos encargos previsíveis da causa, aos honorários.

4.2.7. Limitações subjectivas da concessão do benefício de apoio judiciário

O artigo 30.º, que manteve a redacção do Decreto-Lei n.º 387-B/87 e da Lei n.º 7/70, refere-se às pessoas às quais o apoio judiciário não pode ser concedido. O disposto na alínea a), no sentido de que não pode ser concedido o benefício do apoio judiciário às pessoas que não reúnem as condições para o requerer, já resultava dos artigos 7.º e 8.º desta lei. O seu objectivo consiste em apenas atribuir esse benefício a quem demonstre a sua situação de insuficiência económica, de qualquer das formas admitidas,

designadamente através de prova directa ou por presunção de insuficiência económica. Com relevo para apurar se será de atribuir o benefício de apoio judiciário é a situação económico-financeira à data da formulação de tal pedido.

A alínea b) do artigo 30.º determina que o apoio judiciário não poderá ser concedido às pessoas “a respeito das quais haja fundada suspeita de que alienaram ou oneraram todos ou parte dos seus bens para se colocarem em condições de o obter”. Esta norma inspira-se no princípio do abuso do direito à protecção jurídica. Porém, a experiência demonstra que não ocorrem actos de disposição apenas com o intuito de obter a concessão de apoio judiciário. De acordo com Salvador da Costa, “mais conseguido seria o preceito que estabelecesse quanto às pessoas que alienaram ou oneraram bens de modo censurável do ponto de vista ético-jurídico” (2001: 134).

A alínea c) do artigo em análise prevê a não concessão de apoio judiciário a quem ceder direito ou objecto controvertido “ainda que a cessão seja anterior ao litígio, quando tenha havido fraude”. O conceito de cessão é utilizado aqui em sentido amplo e será fraudulenta quando teve em vista a lesão de interesses de terceiros. Porém, o procedimento administrativo não será o mais adequado para verificar a existência de fraude, que só será declarada no termo da acção ou procedimento para que é pedido o apoio judiciário. Torna-se, assim, irrelevante o efeito prático desta disposição.

4.2.8. As consequências jurídicas da decisão

O artigo 31.º, introduzido pela Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, versa sobre o âmbito e as consequências jurídicas em relação à causa e ao requerente da decisão de concessão ou não de apoio judiciário. Nos termos do n.º 1, a decisão que defira o pedido de apoio judiciário terá de especificar “a modalidade e concreta medida do apoio concedido”.

O n.º 2 refere que para o benefício de apoio judiciário ser concretizado na vertente de dispensa total ou parcial, ou diferimento do pagamento de taxa de justiça e demais encargos com o processo, o autor deverá “de acordo com o previsto no n.º 3 do artigo 467.º do Código de Processo Civil, juntar à petição inicial documento comprovativo da sua

¹⁰⁴ O tribunal poderá solicitar a entidades bancárias informação sobre os saldos das contas bancárias do requerente – cfr. Acórdão da Relação de Lisboa, de 17 de Fevereiro de 2000, *in* Colectânea de Jurisprudência, Ano XXV, Tomo 1, página 121.

concessão”. Esta referência ao artigo 467.º, n.º 3 do CPC, nas palavras de Salvador da Costa, é redundante, pois “nada acrescenta ao que já resultava da lei” (2001: 137). A lei cria o ónus de prova do autor da acção de que lhe foi concedido o benefício de apoio judiciário, total ou parcialmente, na modalidade de assistência judiciária com dispensa ou diferimento do pagamento de taxa de justiça inicial. No caso de o apoio judiciário na vertente de assistência judicial ser parcial, o autor terá de pagar, previamente, taxa de justiça inicial.

O n.º 3 refere-se à apresentação, em juízo, de peças processuais distintas da petição inicial ou de notificações previstas nos artigos 24.º e 26.º do Código de Custas Judiciais (CCJ). O primeiro destes artigos é relativo ao pagamento prévio da taxa de justiça inicial pelo autor, requerente, exequente, requerido, réu, reclamante e reclamado, no caso de não admissão ou de retenção do recurso. Se os requerentes pretendem ser dispensados do pagamento, seja parcial ou total, ou do pagamento diferido da taxa de justiça inicial aquando da apresentação das peças processuais, terão de juntar o documento comprovativo da decisão administrativa que concedeu tal modalidade de assistência judiciária. O artigo 26.º do CCJ versa sobre o pagamento de taxa de justiça subsequente. Todos os sujeitos processuais vinculados ao pagamento de taxa de justiça subsequente terão de apresentar o documento comprovativo no prazo de 10 dias a contar da notificação dos actos a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 26.º do CCJ. Para obviar a tal, os sujeitos processuais em questão terão de juntar ao processo o documento que atesta ter sido concedido o apoio judiciário na modalidade de assistência judiciária, no prazo de 10 dias.

O n.º 4 do artigo 31.º aborda as consequências jurídicas decorrentes da decisão administrativa de indeferimento do pedido de apoio judiciário, na modalidade de assistência judiciária. As consequências serão o pagamento das custas e encargos devidos nos termos do CCJ, além do pagamento da nota de honorários que o patrono nomeado apresente. A notificação da decisão de indeferimento considera-se efectuada no 3.º dia após o registo da carta enviada, ou no 1.º dia útil seguinte, correndo o prazo (de 10 dias) continuamente.

O n.º 5 deste preceito prevê que se no momento no qual deva ser realizado o pagamento das custas, e demais encargos referentes ao apoio judiciário (aqui está apenas em causa o pedido de apoio judiciário na modalidade de assistência judiciária, abrangendo

a taxa de justiça, inicial e subsequente e preparos), ainda não for conhecida a decisão final da entidade administrativa, o prazo para tal pagamento ficará suspenso até que a decisão seja comunicada ao requerente. No caso de já ter sido pronunciada decisão negativa, o pagamento será devido desde a data da sua comunicação, não impedindo tal pagamento o seu reembolso eventual, no caso de o recurso interposto dessa decisão ser procedente.

4.2.9. Pedido de apoio judiciário na vertente de nomeação de patrono

O artigo 32.º, algo inovador, regula a escolha e a nomeação de patrono e o recurso do despacho dessa designação. O n.º 1 refere que, nas situações em que é solicitada 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”¹⁰⁵.

A nomeação de patrono será feita, nos termos do n.º 2, “entre advogado, advogado estagiário ou solicitador, de acordo com a sua competência estatutária e em razão da natureza da causa”. A nomeação de patrono, advogado, advogado estagiário (durante o segundo período de estágio¹⁰⁶) ou solicitador fica, pois, ao critério do Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou do Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores. De notar que é muito raro surgir um pedido de patrocínio judiciário com o fim de nomeação de solicitador.

A nomeação de patrono deverá ocorrer, de acordo com o n.º 3 do artigo 32.º, no prazo de 10 dias a partir da notificação da decisão final do pedido de apoio judiciário ao Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou ao Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores.

¹⁰⁵ De acordo com o artigo 22.º, n.º 4 do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA), o advogado que desempenhe ou que tenha desempenhado funções nos conselhos da Ordem ou na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores está isento de prestar serviços forenses de nomeação oficiosa enquanto está no exercício dos cargos e nos 6 anos seguintes. Também a Câmara dos Solicitadores tem idêntica disposição.

¹⁰⁶ Resulta do artigo 164.º, n.º 2, alíneas b) e c) do EOA que no segundo período de estágio o advogado estagiário apenas pode ainda praticar actos da competência dos solicitadores, exercer a advocacia em processos penais da competência do tribunal singular, nos demais processos nos casos em que o valor não exceda a alçada dos tribunais de 1ª instância e nos processos da competência dos tribunais de família e menores, nas mesmas situações. Por tal, os serviços da Segurança Social devem comunicar, à Ordem dos Advogados ou à Câmara de Solicitadores, o objecto dos serviços de patrocínio solicitados pelo requerente, para então poder ser efectuada a escolha e nomeação.

O n.º 4 do artigo 32.º vai no sentido de que o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou o Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores “pode impugnar a decisão que deferiu o pedido de apoio judiciário”, salvaguardando o estabelecido no número anterior. A essa impugnação aplicam-se as normas gerais referentes ao trâmites do recurso, já explanadas.

O artigo 33.º regula a notificação da decisão de nomeação do patrono ao requerente e ao próprio patrono. Esta norma é inovadora visto alertar que nas situações previstas “no n.º 4 do artigo 25.º, é feita com a expressa advertência do reinício de prazo judicial”. Ora, o artigo 25.º, n.º 4 versa sobre a situação em que o pedido de apoio judiciário é apresentado durante a pendência de uma acção, o que provoca a interrupção do prazo que estiver em curso e a junção aos autos do documento comprovativo da apresentação do requerimento inicial do procedimento administrativo. Assim, apenas haverá reinício do prazo judicial se o pedido de patrocínio judiciário no âmbito do apoio judiciário tiver sido interposto durante a pendência de uma acção judicial e de, em virtude da apresentação em juízo do documento comprovativo desse pedido, ter ocorrido interrupção de prazo processual até à nomeação de patrono.

O n.º 2 do artigo 33.º prevê que a notificação da decisão de nomeação de patrono “é feita com menção expressa, quanto ao requerente, do nome e escritório do patrono bem como do dever de lhe dar colaboração”. O requerente terá, pois, de colaborar com o patrono, fornecendo-lhe os elementos de facto imprescindíveis à propositura da acção, da contestação ou do recurso. A não colaboração do requerente pode fundamentar legalmente o pedido de escusa por parte do patrono, como consta no artigo 35.º.

4.2.9.1. Prazo para intentar a acção requerida

O artigo 34.º, relativamente inovador, regula as obrigações a que está sujeito o patrono nomeado no âmbito do apoio judiciário, as consequências de eventual incumprimento e a data a considerar como de propositura da acção. No n.º 1 a inovação consistiu em o patrono passar a ter de comunicar à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores a propositura da acção. Tal propositura deverá ocorrer nos 30 dias subsequentes à data da notificação da nomeação. Tal como os demais prazos a que se refere a Lei n.º 30-E/2001, de 20 de Dezembro, o prazo aqui em causa é contado

continuamente (cfr. artigo 41.º). Se a acção não for intentada no prazo referido, o patrono terá de justificar tal omissão logo que termine o prazo, ou melhor, no prazo de 10 dias. No caso de justificação da omissão, pode ser concedido novo prazo, igual ou superior a 30 dias.

No caso de o patrono nomeado não intentar a acção no prazo de 30 dias e não apresentar justificação, ou esta não ser aceitável, o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou o Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores apreciará a eventual responsabilidade disciplinar envolvida e procede à nomeação de outro patrono, de acordo com o n.º 2 do artigo 34.º.

Expirado o prazo para apresentar a justificação da omissão da apresentação da acção, o causídico perde o direito a pedir a prorrogação do prazo de propositura da acção e de justificação da falta, sujeitando-se, pois, a responsabilidade disciplinar, a apreciar pelo Conselho Distrital da Ordem dos Advogados¹⁰⁷ ou pelo Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores.

É nomeado novo patrono, e essa nomeação é notificada ao requerente e ao patrono nomeado.

O n.º 3 do artigo 34.º determina que a acção se considera proposta “na data em que for apresentado o pedido de nomeação de patrono”. Assim, se o titular de um direito substantivo requerer a nomeação de patrono, no âmbito do apoio judiciário, a acção considera-se proposta na data em que tal requerimento foi interposto.

Esta norma é, pois, susceptível de favorecer o demandante requerente quanto à interrupção de determinado prazo de prescrição. Apenas a prática de acto a que a lei ou convenção atribua efeito impeditivo evitará a caducidade, nos termos do artigo 331.º, n.º 1 do CC. Se o titular de dado direito substantivo requerer a nomeação de patrono no âmbito do apoio judiciário, a acção tem-se proposta na data em que tal pedido foi apresentado.

¹⁰⁷ Um dos conselhos distritais da Ordem dos Advogados tem sido a favor do seguinte: a decisão de improcedência do fundamento alegado pelo causídico como justificação para a não propositura da acção ou procedimento não vincula a Ordem dos Advogados quanto à existência de infracção disciplinar – cfr. Acórdãos de 14 de Junho de 1976 e de 16 de Março de 1979, *in* Revista da Ordem dos Advogados, Ano 34.º, página 467 e Ano 37.º, página 840.

Requerida a nomeação de patrono, no quadro do apoio judiciário antes de decorrer o prazo de caducidade do direito de acção em causa, é irrelevante o prazo que decorra entre essa data e a da propositura da acção pelo patrono que vem a ser nomeado. Esta norma favorece também o requerente demandante do apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário quanto à interrupção do prazo de prescrição.

4.2.9.2. Possibilidade de pedido de escusa por parte do patrono nomeado

O artigo 35.º refere-se ao pedido de escusa do patrono nomeado ao abrigo do apoio judiciário. Esta norma apresenta algumas inovações. O n.º 1 determina que o patrono nomeado “pode pedir escusa, mediante requerimento dirigido ao presidente do conselho distrital da Ordem ou ao presidente da secção da Câmara dos Solicitadores, no qual se contenha a alegação dos motivos de escusa.” Certamente por lapso, o legislador refere “secção da Câmara dos Solicitadores”, pois correcto seria referir-se ao Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores.

O pedido de escusa é, pois, formulado sem qualquer intervenção do serviço de Segurança Social. A lei é omissa quanto aos fundamentos do pedido de escusa do patrono nomeado, à excepção da manifesta inviabilidade da causa. Tal omissão é susceptível de desencadear insegurança jurídica, “na medida em que facilita o aumento dos casos de pedido de escusa e facilita o arbítrio da decisão” (Costa, 2001: 156). Ora, cabe ao patrono ponderar, com objectividade e razoabilidade, se deve exercer o patrocínio sem afectar a sua consciência e as regras de deontologia profissional¹⁰⁸.

O sigilo profissional não funciona nesta matéria, visto os patronos nomeados terem de apresentar os fundamentos do pedido de escusa junto de entidades que também estão vinculadas a tal sigilo. Será de considerar como fundamento do pedido de escusa a falta de fundamento jurídico mínimo para a acção ou para a oposição, a omissão de informação pelo requerente do patrocínio judiciário e a quebra da relação de confiança que deve estar implícita no patrocínio.

Já a suficiência de meios económicos do patrocinado não será fundamento para o pedido de escusa, visto os serviços da Segurança Social terem previamente decidido a

¹⁰⁸ Se um patrono recusar o patrocínio de uma acção de divórcio por professar a religião católica é uma decisão que não está isenta de parcialidade.

concessão do benefício de apoio judiciário, na modalidade de patrocínio, decisão que o patrono nomeado terá de respeitar. A registar-se, de facto, a suficiência de meios económicos, haverá fundamento, sim, para o benefício ser revogado, dispondo o patrono legitimidade para pedir a revogação.

O n.º 2, do artigo 35.º, determina que o pedido de escusa “interrompe o prazo que estiver em curso”. Essa interrupção ocorre com a apresentação do pedido de escusa pelo patrono, e desde que apresentado na pendência da acção. Para que a suspensão do prazo se verifique não é relevante que o requerimento contenha os fundamentos do pedido de escusa, basta apenas que tal pedido seja procedente. O prazo que estava em curso no momento da apresentação do pedido de escusa pelo patrono, nos termos do artigo 25.º, n.º 5 para o qual o n.º 2 do artigo 35.º remete, é reiniciado com a notificação ao requerente do patrocínio e ao novo patrono entretanto nomeado, isto, no caso de o pedido ser procedente. Se o pedido de escusa improceder, o prazo suspenso é reiniciado com a notificação da decisão de indeferimento ao patrono e ao requerente do patrocínio.

De acordo com o n.º 3 da norma em apreço, a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores devem apreciar e deliberar o pedido de escusa no prazo de 10 dias. Esse prazo é contínuo e corre desde a entrada do requerimento, não se suspendendo durante as férias judiciais. No caso de ser concedida escusa, o n.º 4 refere que a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores nomeiam, de imediato, um novo patrono. A nomeação de outro patrono pode ocorrer mesmo que o anterior tenha ou não praticado qualquer acto, até após a apresentação da contestação.

Se houver três pedidos de escusa, apresentados sucessivamente e sempre com fundamento de “manifesta inviabilidade da pretensão”, refere o n.º 5 que a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores (isto é, respectivamente o Conselho Distrital e o Conselho Regional) poderão recusar nova nomeação para o mesmo fim. A eventualidade de três patronos sucessivamente nomeados apresentarem escusa e esta ser deferida, decorre do facto do patrocínio judiciário ser concedido tão-só com a constatação da situação económica do requerente, sem que haja qualquer controlo acerca do mérito da pretensão que o requerente tem em vista. O facto de ser recusada a nomeação de um quarto patrono, não implica violação do direito de acesso ao direito e aos tribunais, visto que a opinião de três causídicos foi no sentido de que o requerente não dispunha de direito substantivo

susceptível de ser levado a juízo, quer por acção, quer por oposição, de acordo com Salvador da Costa (2001: 160).

O pedido de escusa pode ocorrer devido a circunstâncias supervenientes. O disposto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 35.º aplica-se a esses casos de escusa, nos quais o patrono foi designado mas não chegou a desenvolver qualquer actividade de patrocínio.

4.2.9.3. Substituição do patrono para realização de diligência deprecada

O patrono nomeado pode ser substituído, pontualmente, em diligências deprecadas, nos termos do artigo 36.º. Para o efeito, pode solicitar à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores que nomeie um patrono substituto, na outra comarca. A *ratio* desta norma consiste em a deslocação do patrono para intervir em diligências a realizar em comarca distinta daquela na qual tem o seu escritório implicar um transtorno considerável, que poderá ser evitado. O patrono nomeado indica um colega na outra comarca e o Presidente do Conselho Distrital da Ordem ou o Presidente da Câmara dos Solicitadores, consoante os casos, procede à substituição no prazo de dez dias. O princípio da celeridade processual apenas de forma indirecta será afectado por esta substituição. Quanto aos honorários, determina o artigo 2.º da Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro que o defensor ou patrono nomeado e substituído “ajusta como os intervenientes seguintes a repartição de honorário”. Não havendo acordo nessa repartição, essa tarefa caberá à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores.

4.2.10. Situações em que o apoio judiciário é retirado

O artigo 37.º é igualmente inovador. Este trata das situações em que o apoio judiciário é retirado, visto que o instituto do acesso ao direito e aos tribunais tem como escopo e missão facilitar o acesso a pessoas com menores recursos económicos. O apoio não deverá, assim, favorecer aquelas pessoas que sofreram uma alteração positiva da sua situação patrimonial inicial. Registando-se tal alteração, o apoio judiciário concedido deverá ser revogado pelos serviços da Segurança Social.

Desde logo, o n.º 1, alínea a), aborda a situação de o requerente que adquiriu, supervenientemente, meios económicos suficientes para dispensar o benefício. Porém, não

será fundamento para revogar a concessão do apoio judiciário uma qualquer melhoria patrimonial, mas antes uma situação económica que, a existir aquando da concessão do benefício, implicaria o indeferimento do requerimento.

A alínea b) prevê que o apoio judiciário deverá ser retirado quando se prove “por novos documentos a insubsistência das razões pelas quais o apoio judiciário foi concedido”. Serão de considerar novos documentos aqueles que, quer objectiva quer subjectivamente, são posteriores em relação ao deferimento do apoio judiciário.

A alínea c) prevê uma outra situação, a dos documentos que serviram de base à concessão do apoio judiciário e que entretanto foram declarados falsos por decisão com trânsito em julgado. Tais documentos terão o efeito de revogar a concessão do apoio judiciário no caso de a decisão de deferimento ter sido produzida apenas com base no conteúdo desses documentos.

A revogação ocorrerá ainda, nos termos da alínea d), no caso de, em recurso, ser confirmada a condenação do requerente como litigante de má fé. Se o requerente tiver sido condenado como litigante de má fé e essa decisão vier a ser confirmada em recurso, não continuará a beneficiar do apoio judiciário e não poderá requerer, para a mesma acção ou seus apensos, de novo aquele benefício, mesmo que na vertente de apoio judiciário.

De acordo com a alínea e), o apoio judiciário será retirado se, em acção de alimentos provisórios, for atribuída ao requerente uma quantia para custeio da demanda (cfr. o artigo 399.º, n.º 2 do CPC). Segundo Salvador da Costa, esta norma será “de impossível aplicação prática” (2001: 167), isto porque “se houve condenação em tal custeio, é porque não houve concessão do apoio judiciário”.

O n.º 2 do artigo 37.º prevê que, no caso de o requerente do apoio judiciário adquirir os meios suficientes para poder dispensar o benefício do apoio judiciário (alínea a) do n.º 1), o requerente deverá declarar “logo que tal se verifique, que está em condições de dispensar o apoio judiciário, sob pena de ficar sujeito às sanções previstas para a litigância de má fé”, que implica a condenação em multa e em indemnização à parte contrária, se esta a solicitar (cfr. o artigo 456.º, n.º 1 do CPC).

O n.º 3 determina que têm legitimidade para requerer a revogação da concessão do apoio judiciário o Ministério Público, a parte contrária ou o patrono nomeado. Este, porém, encontra-se limitado pelo sigilo profissional¹⁰⁹.

O requerente do apoio judiciário deverá ser sempre ouvido quando está em causa a revogação da concessão daquele benefício, nos termos do n.º 4, visto que a revogação implica uma desvantagem patrimonial. Terá, pois, de ser respeitado o princípio do contraditório. Caberá ao requerente da revogação provar a alteração da situação patrimonial do beneficiário do apoio judiciário.

A revogação da concessão do benefício do apoio judiciário produzirá efeitos a partir do trânsito em julgado da decisão. Após tal decisão se tornar definitiva, o requerido que tenha perdido o apoio judiciário deverá suportar o pagamento dos encargos decorrentes do processo, designadamente deverá constituir mandatário judicial de forma a ser substituído o patrono nomeado que deixou de patrocinar, bem como o reembolso ao Estado da quantia que este despendeu a título de honorários e de despesas.

O n.º 5 do artigo 37.º determina que a decisão de retirar o apoio judiciário deverá ser comunicada “ao tribunal competente e à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores, conforme os casos”.

4.2.11. A caducidade do apoio judiciário

O apoio judiciário caducará¹¹⁰, como estabelece o artigo 38.º, “pelo falecimento da pessoa singular ou pela extinção ou dissolução da pessoa colectiva a quem foi concedido, salvo se os sucessores na lide, no incidente da sua habilitação, o requererem e o mesmo lhes for deferido”. É questionável se esta norma se deve aplicar às sociedades comerciais. As acções nas quais a sociedade seja parte continuarão, mesmo depois da sua extinção, não sendo sequer necessário suspender a instância nem a habilitação dos sócios (cfr. o artigo 162.º do Código das Sociedades Comerciais). Ora, o artigo 38.º refere-se ao incidente da habilitação, que, como se disse, não ocorre no caso das sociedades. Há que registar, também, que não faz qualquer sentido que o apoio judiciário caduque com a extinção da

¹⁰⁹ Cfr. os artigos 81.º do Estatuto da Ordem dos Advogados e 86.º do Estatuto dos Solicitadores.

¹¹⁰ Esta norma refere-se à caducidade para designar a extinção de um direito decorrente da ocorrência de um facto jurídico não voluntário.

pessoa colectiva à qual foi concedido, e não caduque se estiver em causa a extinção da sociedade beneficiária. Porém, como recomenda o CC (artigo 9.º, n.º 3), na interpretação da lei é de presumir que o legislador adoptou a solução mais adequada, pelo que será de considerar que a expressão pessoa colectiva abarca as associações, as fundações e as próprias sociedades comerciais.

No caso de os sucessores da pessoa que faleceu ou da pessoa colectiva ou sociedade declarada extinta requererem a concessão do benefício do apoio judiciário, este ser-lhes-á deferido, *ex novo*, se a sua situação económica o justificar. O apoio judiciário anteriormente concedido às entidades entretanto extintas, esse, caducou. Diversa é a opinião de Salvador da Costa, já que entende que “o escopo essencial deste artigo é a possibilidade de o apoio judiciário já concedido se manter com efeitos em relação ao processado anterior ao decesso da pessoa singular ou à extinção da pessoa colectiva”. O autor recorre ao artigo 9.º, n.º 3 do CC para interpretar o artigo 38.º *in fine*, presumindo que o legislador seguiu a solução mais acertada. Assim, entende que se os sucessores não beneficiassem do apoio judiciário antes concedido, mas tão-só do apoio judiciário concedido após o desaparecimento da entidade que dele beneficiava, o apoio judiciário apenas produziria efeitos para o futuro e não quanto ao passado.

4.2.12. Impugnação judicial da decisão que revoga ou declara a caducidade do apoio judiciário

O artigo 39.º respeita à impugnação judicial da decisão administrativa que revoga ou declara a caducidade do apoio judiciário. No anterior regime do apoio judiciário não havia correspondente a esta norma. A impugnação da decisão dos serviços da Segurança Social de revogar ou declarar a caducidade do apoio judiciário poderá ser deduzida pelo próprio interessado e dirigida, por escrito, sem necessidade de ser articulada, a tais serviços administrativos ou ao juiz ou ao relator que tiver revogado a concessão ou declarado a concessão do apoio judiciário. A prova será documental.

Ao receber a impugnação, o serviço da Segurança Social terá 10 dias para revogar a decisão de revogação ou de declaração de caducidade. Se o serviço administrativo entende

que a impugnação não deverá ser levantada, enviará cópia do processo administrativo e do instrumento de impugnação ao tribunal competente para a decisão de recurso¹¹¹.

Uma vez recebida a impugnação, é de imediato conclusivo e presente ao juiz, ou, nos tribunais superiores, ao relator, para que seja produzido despacho, sucintamente fundamentado, a conceder provimento ou a rejeitar o recurso. Se a decisão for de revogação ou de declaração da caducidade do apoio judiciário concedido no âmbito penal, serão seguidas as regras do CPP relativas a recursos.

4.2.13. Encargos com o apoio judiciário

O artigo 3.º regula a questão remuneratória e a eficácia dos serviços prestados no âmbito do patrocínio desenvolvido por advogados e solicitadores, garantindo uma “adequada remuneração”. O n.º 2 deste dispositivo determina que os serviços prestados aos utentes do sistema de acesso ao direito e aos tribunais serão “qualificados e eficazes”.

O artigo 40.º versa sobre os encargos decorrentes da concessão do apoio judiciário, que serão “levados a regra de custas a final”, em sintonia com o disposto pelo artigo 32.º do CCJ, que prevê que as custas compreendem os encargos referentes ao reembolso ao Estado do dispêndio com o apoio judiciário.

Os encargos, de acordo com o artigo 1.º do CCJ, bem como a taxa de justiça, são as vertentes do conceito de custas. Os encargos são as quantias de facto despendidas pelo erário público no quadro do apoio judiciário, designadamente, a remuneração de testemunhas ou peritos, o custo de anúncios ou de transportes e os honorários e as despesas com o patrocínio. A taxa de justiça, quer inicial, quer subsequente e final, que o Cofre Geral dos Tribunais deixou de embolsar devido à concessão de apoio judiciário na vertente de assistência judiciária não é qualificável como encargo. O reembolso será efectuado em relação à entidade pública, em regra o Cofre Geral dos Tribunais, que adiantou os pagamentos.

¹¹¹ O tribunal competente para a decisão de recurso será o da comarca da área da sede do serviço de Segurança Social que apreciou o pedido de concessão do apoio judiciário ou o tribunal em que esteja pendente a acção que já estaria a correr aquando da formulação do pedido. O recurso terá de ser apreciado pelo tribunal no qual a acção decorre.

Na Lei n.º 30-E/2000, o artigo 41.º refere que aos prazos previstos são de aplicar “as disposições da lei processual civil relativas a processos urgentes”, isto é, o disposto no artigo 144.º, n.º 1 do CPC. Este artigo 41.º, em relação ao anterior regime do apoio judiciário é inovador, visto não prever, nesta matéria, a aplicação do Código de Processo Administrativo. Nos casos em que esta lei não refere qualquer prazo para o exercício de um poder processual, será de considerar que o prazo é de 10 dias, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 231/99, de 24 de Junho.

A lei do acesso ao direito e aos tribunais remete para a norma do CPC referente a processos urgentes, para que se dê cumprimento à regra da continuidade dos prazos que, desta forma, não se suspendem nas férias judiciais. No caso de o termo de determinado prazo ocorrer num dia em que a entidade perante a qual deva ser praticado se encontrar encerrada, tal termo será transferido para o primeiro dia útil seguinte.

5. Possibilidade de indicação (e de substituição) de advogado, advogado estagiário ou defensor pelo requerente

O artigo 50.º, imbuído pela ideia de necessidade de uma relação de confiança entre quem patrocina e quem é patrocinado, determina que deverá ser atendível a indicação de patrono pelo requerente de apoio judiciário na vertente de patrocínio judiciário, quando esse causídico declare aceitar a prestação dos serviços requeridos. Essa declaração de aceitação deve constar do documento no qual o requerente formula a concessão de patrocínio judiciário através do regime do apoio judiciário. No caso de não constar tal declaração de aceitação, o advogado, advogado estagiário ou solicitador indicado será notificado para declarar, em 10 dias, se aceita aquele patrocínio. O artigo 50.º termina referindo que devem ser observadas as normas regulamentares da Ordem dos Advogados ou da Câmara dos Solicitadores. Esta referência era escusada, visto que os advogados e os solicitadores têm de cumprir as normas estatutárias que regem o exercício das suas profissões (Costa, 2001: 209). Apesar de ter declarado aceitar o patrocínio, o advogado, advogado estagiário ou solicitador poderá apresentar um pedido de escusa, de dispensa ou de substituição. Não poderá é, tal como em nenhum caso de nomeação de patrono no

âmbito do apoio judiciário, substabelecer num colega. Não é exigível que o causídico e o patrocinado residam na área da mesma comarca na qual a acção será proposta.

O artigo seguinte refere-se às situações em que o pedido de indicação de um determinado advogado, advogado estagiário ou solicitador é recusado. Tal acontece, nos termos do artigo 51.º, quando “houver fortes indícios de que é solicitada para processo em curso para o qual o requerente tenha patrocínio, oficioso ou não” ou no caso de ter sido “consultado algum advogado, advogado estagiário ou solicitador”. Na opinião de Salvador da Costa esta norma padece de incongruência, visto “inserir, na segunda parte, um fundamento dirigido à não atendibilidade da indicação de causídico para exercer o patrocínio que só ganha compreensão em relação à consulta jurídica, mas a que se não reporta”, além de considerar que o artigo “não é só desnecessário como também é incompreensível e injustificado” (2001: 210-213).

5.1. Possibilidade de substituição do patrono nomeado, a pedido do beneficiário

O artigo 52.º regula a substituição do patrono nomeado no âmbito do apoio judiciário. Apesar de estar integrada no capítulo das disposições gerais, esta norma não é aplicável à substituição do defensor do arguido em processo penal. A lei refere que o beneficiário do apoio judiciário pode requerer à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores, em qualquer processo, a substituição do patrono, desde que fundamente o seu pedido. Ora, tal requerimento deverá ser dirigido ao Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou ao Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores competentes, que decidirão no prazo de dez dias após a recepção do pedido. A modalidade de apoio judiciário aqui em causa é o patrocínio judiciário. Quanto à substituição de defensor de arguido, em processo penal, quer tenha ou não sido nomeado no âmbito do apoio judiciário, há que atender ao disposto no artigo 66.º, n.º 3 do CPP e aos artigos 44.º e 45.º da lei em análise.

O requerimento de substituição de patrono baseia-se, com frequência, na quebra de confiança que deve existir entre o patrocinado e o patrono. As motivações, para implicarem o deferimento do requerimento, terão de ser objectiváveis. Se o requerimento do patrocinado for indeferido o requerente será notificado, bem como o tribunal respectivo.

No caso de ser deferido, deverá, nos termos do n.º 2, ser observado o disposto nos artigos 32.º a 34.º referentes à nomeação de patrono.

5.2. Isenção de encargos dos documentos necessários para o apoio judiciário

O artigo 53.º corresponde, com certas alterações, ao mesmo artigo da lei anterior. Este determina que estão “isentos de impostos, emolumentos e taxas os requerimentos, certidões e quaisquer outros documentos pedidos para fins de apoio judiciário”. Esta norma não apresenta grande rigor, visto que não são os requerimentos, as certidões e outros documentos que estão isentos de impostos, emolumentos e taxas, mas sim os candidatos à concessão do benefício do apoio judiciário que não estão sujeitos ao pagamento dos encargos que sejam devidos por esses actos necessários para obter o benefício. A isenção em causa é de cariz objectivo, pois é limitado pelo fim em vista. Como actualmente as certidões e os requerimentos não implicam o pagamento de imposto de selo, o alcance desta norma é muito reduzido, pois, limita-se à isenção do pagamento de emolumentos e de taxas referentes a actos notariais e de registo e, eventualmente, do imposto de selo dos documentos que se destinam a instruir o apoio judiciário que devam ser selados.

Foi levantada a questão de saber se esta norma pretendia que os beneficiários de apoio judiciário tivessem direito a documentos gratuitos para a instrução da causa e dos actos notariais e de registo necessários para o efeito. Ora, se o legislador tivesse pretendido que o apoio judiciário englobasse a dispensa de pagamento de emolumentos e de taxas nas situações descritas, teria referido claramente essa intenção. Salvador da Costa entende que o artigo 53.º não inclui os beneficiários de apoio judiciário “quanto à gratuitidade dos documentos necessários à instrução da causa e dos actos notariais e de registo porventura dela emergentes”, apenas estando dispensados do pagamento de certidões judiciais os requerentes de apoio judiciário, quanto à referida concessão, e não os requerentes aos quais o benefício foi deferido (2001: 218).

5.3. Alteração da situação económica do requerente ou conhecimento de ocultação de rendimentos

O artigo 54.º, mantendo a anterior redacção, versa sobre a acção de cobrança de quantias, designadamente custas, cujo pagamento foi dispensado em virtude da concessão

do apoio judiciário. O n.º 1 determina que no caso de se constatar que o requerente possuía, aquando do pedido de concessão do apoio judiciário, ou que adquiriu no decurso da causa ou mesmo após o seu termo, meios económicos suficientes para pagar honorários, despesas, custas, imposto, emolumentos, taxas e outros encargos para os quais se declarou isento, será “instaurada acção para cobrança das respectivas importâncias”. Esta norma encontra a sua *ratio* no facto de a concessão do benefício do apoio judiciário a quem dele não necessite implicar violação do princípio constitucional da igualdade dos cidadãos perante a lei (artigo 13.º da CRP). Para obviar a tal violação, na situação de superveniência de património suficiente para suportar os encargos judiciais, o requerente a quem fora concedido o benefício terá de reembolsar o Estado pelas quantias que despendeu ou que não recebeu. Não será relevante, para este efeito, o aumento do salário do beneficiário do apoio judiciário na mesma categoria profissional, repondo o poder de compra¹¹².

O n.º 2 refere que a acção para cobrança das quantias referidas seguirá sempre a forma de processo sumaríssima. Esta norma não é clara, pois pode entender-se que a expressão “acção para cobrança” pode pretender significar acção executiva para pagamento de quantia certa ou acção declarativa de condenação. Há que recorrer ao elemento histórico para descortinar qual a intenção do legislador, designadamente quanto ao regime da assistência judiciária, no qual a lei expressamente determinava que seria instaurada acção executiva para cobrança de custas e de honorários. Porém, nos trabalhos preparatórios do artigo 54.º o legislador utilizou sempre a expressão “execução para cobrança”, vindo a referir-se, no texto da lei, a “acção para cobrança” e a referir que esta acção seguirá sempre a forma sumaríssima, o que significará que se tratará de acção declarativa de condenação. Se o legislador pretendesse que se instaurasse uma acção executiva, teria utilizado a expressão “execução”, além de o processo civil prever um processo especial de acção executiva, designado como execução por custas ou por dívidas de custas (artigos 92.º e 93.º do CPC e artigos 117.º a 123.º do CCJ).

De facto, a acção declarativa de condenação é o meio mais adequado para apurar, com respeito pelos princípios do contraditório e da segurança jurídica, se o requerente do

¹¹² No caso de o requerente de apoio judiciário ter transitado para uma situação de suficiência económica antes do termo da causa para a qual foi requerido o benefício, o apoio judiciário será revogado, de acordo com o disposto no artigo 37.º da lei em análise. Diversa será a solução se a suficiência económica apenas foi verificada após o termo da causa, havendo então lugar à aplicação do n.º 1 do artigo 54.º.

benefício do apoio judiciário, aquando da apresentação desse pedido, dispunha de meios económicos suficientes para suportar os encargos do processo ou se veio posteriormente a adquirir tais meios. Assim, mesmo que o valor da acção seja superior à alçada dos tribunais de 1ª instância, isto é, superior a € 3.740,98, a acção seguirá a forma do processo sumaríssimo.

O n.º 3 do artigo 53.º refere que as importâncias cobradas reverterão para o Cofre Geral dos Tribunais, visto os encargos com o apoio judiciário serem suportados pelo referido Cofre, designadamente na modalidade de assistência e de patrocínio judiciário. Porém, o valor das certidões, dos emolumentos e das taxas de que o beneficiário do apoio judiciário foi dispensado, em virtude de ter requerido tal benefício, não deveria ser reembolsado aos Cofres Gerais dos Tribunais, mas antes aos departamentos e repartições respectivas.

O n.º 4 do artigo em análise determina que a acção para cobrança das quantias atrás referidas “não prejudica a instauração de procedimento criminal se, para beneficiar do apoio judiciário, o requerente cometer crime previsto na lei penal”, designadamente os crimes de burla ou de falsificação e burla (artigos 217.º, 255.º e 256.º do CP). Esta norma prevê a admissibilidade da formulação do pedido cível em separado da acção penal, o que será útil.

O n.º 5 refere que não será aplicável o estabelecido nos números anteriores se tiver sido fixada uma indemnização ao requerente de apoio judiciário para o ressarcir de danos ocorridos, em virtude de não se verificar o pressuposto de acréscimo de bens pelo requerente de apoio judiciário.

6. Direito a honorários

O artigo 48.º, o primeiro deste capítulo relativo às disposições gerais, versa sobre o direito dos advogados, advogados estagiários e solicitadores, que prestam serviço no quadro do apoio judiciário, a serem remunerados e reembolsados das despesas, devendo, de acordo com o n.º 2, o pagamento dos honorários e o reembolso das despesas não

aguardar o termo do processo¹¹³, isto para que não decorra muito tempo sem que os serviços prestados sejam remunerados, desencorajando o empenho no patrocínio e gerando descrédito do regime de acesso ao direito e aos tribunais. Esta norma, apesar de estar inserida no capítulo das disposições gerais, remete para o artigo 44.º, referente aos serviços prestados aquando do primeiro interrogatório de arguido detido, de audiência em processo sumário ou de outras diligências urgentes.

O artigo 49.º é relativo à tabela de honorários devidos por serviços prestados no âmbito do apoio judiciário. Tal tabela não inclui, portanto, os honorários devidos pela prestação de serviços e consulta jurídica nos gabinetes de consulta jurídica. Como se referiu, a tabela em vigor é a que consta do anexo da Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro, proposta, como determina o n.º 1 do artigo 49.º, pela Ordem dos Advogados e pela Câmara dos Solicitadores e aprovada pelo Ministério da Justiça. Nos termos do n.º 2 da norma em análise, o montante dos honorários a atribuir pode ser fixo ou pode variar entre um valor mínimo e um máximo que consta da tabela. Esta encontra-se dividida pelos ramos do processo civil, do processo do trabalho, do processo penal, dos processos especiais e outros, onde se inserem as contra-ordenações. Prevê, ainda, outras diligências como os incidentes processuais, procedimentos cautelares, intervenções ocasionais, assistência a arguidos presos, deslocações a estabelecimentos prisionais, diligências com mais de duas sessões, presenças no âmbito das escalas de urgência e, novidade introduzida pela Portaria n.º 150/2002, os honorários devidos pela resolução do litígio através de meios alternativos, como a mediação e a arbitragem. Na quantificação dos honorários são atendidos, de acordo com o n.º 3, “os critérios usualmente adoptados para as profissões forenses”, ou seja, moderação, tendo em conta o tempo gasto, a dificuldade do assunto, a importância do serviço prestado, os meios económicos do interessado, os resultados alcançados e a praxe do foro e estilo da comarca (artigo 65.º n.º 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados e 87.º n.º 1 do Estatuto dos Solicitadores).

O n.º 4 estipula que as tabelas de honorários para o apoio judiciário “são anualmente revistas”. Como a unidade de referência na fixação dos honorários corresponde a um quarto da unidade de conta, obtida com referência ao salário mínimo nacional mais

¹¹³ No regime da assistência judiciária os defensores apenas recebiam dos assistidos o que o juiz fixasse na sentença. No actual regime, recebem do Cofre Geral dos Tribunais a quantia correspondente aos serviços que prestam.

elevado, Salvador da Costa não entende qual a necessidade de actualização anual da tabela (2001: 208). O certo é que em 2002 a tabela foi actualizada através da Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro, cumprindo o n.º 4 do artigo 49.º, já que a tabela anterior entrara em vigor em 1 de Janeiro de 2001, por meio da Portaria n.º 1200-C/2000, de 20 de Dezembro, que introduzira a novidade de não existir um valor mínimo e máximo de honorários a atribuir a cada categoria de processo, existindo, pois, um valor fixo na tabela, que varia de acordo com o tipo de processo.

O artigo 55.º versa sobre a cobrança de honorários e/ou de despesas devidas em virtude da prestação do serviço de consulta jurídica, por não se verificar insuficiência económica à data da prestação da consulta ou posteriormente. O encargo com o funcionamento dos diversos gabinetes de consulta jurídica cabe ao Estado, através do Cofre Geral dos Tribunais. A Ordem dos Advogados recebe periodicamente uma quantia para custear as despesas inerentes ao funcionamento dos gabinetes. O artigo 55.º determina a aplicação, com as devidas adaptações, do estabelecido no artigo 54.º, contudo, o n.º 5 desta norma não é aplicável à consulta jurídica.

7. O regime jurídico do defensor officioso

7.1. A nomeação de defensor officioso em processo penal

O capítulo VI da Lei n.º 30-E/2001, que compreende os artigos 42.º a 47.º, aborda as disposições especiais sobre processo penal. Nos termos do artigo 42.º, n.º 1, a nomeação do patrono e a dispensa de patrocínio, sua substituição e remuneração “são feitas nos termos do Código de Processo Penal”.

Tradicionalmente, em processo penal a imagem de patrocínio officioso era negativa, em virtude de, com frequência, o patrono apenas contactar com o arguido escassos minutos antes do início da audiência de discussão e julgamento, desconhecendo, assim, elementos essenciais do processo, designadamente qual o carácter do arguido, a sua motivação e meio sócio-económico. Os honorários recebidos pelo defensor officioso dependeram, durante muito tempo, do facto de o arguido ser condenado e de pagar as custas do processo (Lei n.º 7/70).

O regime do apoio judiciário que está consagrado na actual lei parte da ideia de maior eficácia e da garantia da justa e pontual remuneração dos defensores oficiosos.

A nomeação do defensor oficioso é, geralmente, feita pelo juiz, podendo sê-lo pelo Ministério Público ou por entidade de polícia criminal, nos termos do artigo 62.º, n.º 2 do CPP. Ainda de acordo com o mesmo artigo, o arguido pode constituir advogado em qualquer fase do processo. Nas situações em que a lei determine que o arguido seja assistido por um defensor¹¹⁴, mas esse ainda não esteja constituído, o juiz nomeará um advogado ou advogado estagiário, que cessará funções logo após o arguido constituir advogado. A pedido do arguido, ou oficiosamente, pode ainda o tribunal nomear defensor ao arguido, nos termos do artigo 62.º do CPP. No caso de o arguido não ter constituído advogado, nem lhe tiver sido nomeado defensor, é obrigatória a nomeação de um defensor oficioso no despacho de encerramento do inquérito, quando for apresentada acusação (artigo 64.º n.º 3 do CPP). Havendo vários arguidos no mesmo processo, poderão ser assistidos pelo mesmo defensor, se tal não prejudicar a defesa (artigo 65.º do CPP).

A nomeação de defensor será notificada ao arguido e ao próprio defensor, se não estiverem presentes no acto. O defensor nomeado poderá ser dispensado do patrocínio se alegar uma razão que o tribunal considere justa (artigo 66.º n.º 2 a 4 do CPP). O defensor nomeado será remunerado, nos termos das tabelas aprovadas pelo Ministério das Finanças – Portaria n.º 150/2002. Na situação de não existir tal tabela, há que ter em conta os honorários habitualmente pagos por serviços análogos, sendo responsáveis pela retribuição o arguido, o assistente, as partes civis ou os Cofres do Ministério da Justiça, consoante os casos.

O n.º 2 do artigo 42.º refere que a nomeação de defensor oficioso será antecedida da advertência ao arguido de que goza do direito de escolher e constituir defensor ou de requerer a concessão de apoio judiciário. Adverte, ainda, que não sendo escolhido defensor nem requerida a concessão de apoio judiciário, ou esta ser indeferida, o arguido será

¹¹⁴ Por imposição legal (artigo 64.º, n.º 1 do CPP), o arguido terá de ser assistido por um defensor em determinadas situações, designadamente no primeiro interrogatório judicial de arguido detido, no debate instrutório e na audiência final, excepto se se tratar de um processo que não possa dar lugar à aplicação de pena de prisão ou de medida de segurança de internamento. É ainda necessária a assistência de defensor no caso de arguidos surdos, mudos, menores de 21 anos, analfabetos, que não conheçam a língua portuguesa, nos casos em que seja posta em causa a inimputabilidade ou imputabilidade diminuída, nos recursos ordinários ou extraordinários, nas declarações para memória futura e na audiência de julgamento à revelia.

responsável pelo pagamento dos honorários que o defensor apresentar, e por demais despesas.

Um pedido de apoio judiciário formulado pelo arguido não poderá ser indeferido com o fundamento de que em processo penal não há lugar ao pagamento de preparos e de que as custas finais, a existirem, não são contempladas no instituto de apoio judiciário¹¹⁵. Quando, em processo penal, o arguido não requerer apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário e vier a ser condenado, a decisão condenatória deverá abranger o reembolso ao Cofre Geral dos Tribunais da quantia referente a honorários e despesas da sua responsabilidade. Não sendo constituído advogado, nem pedido apoio judiciário na modalidade de patrocínio ou se houve indeferimento da concessão, o arguido é responsável pelo pagamento dos honorários e das despesas do patrocínio judiciário realizadas pelo defensor que tenha sido nomeado.

No actual regime de apoio judiciário, o arguido que não constitua advogado, nem consiga obter o apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário, é responsável pelo pagamento dos honorários e despesas com o patrocínio oficioso, mesmo que tenha havido absolvição. O arguido tem também direito a requerer e a obter apoio judiciário na modalidade de dispensa de pagamento de taxa de justiça e de custas, se se verificar insuficiência económica.

O n.º 3 do artigo 42.º determina que o requerimento para a concessão do apoio judiciário não afecta a marcha do processo.

O artigo 43.º regula a designação do defensor em processo penal, partindo do princípio que o arguido não tenha constituído advogado, situação na qual a “autoridade judiciária¹¹⁶ a quem incumbir a nomeação solicita ao Conselho Distrital da Ordem dos Advogados territorialmente competente a indicação de advogado ou advogado estagiário para a nomeação”. Em actos processuais urgentes a nomeação pode dispensar a prévia indicação de defensor pela Ordem dos Advogados.

¹¹⁵ Cfr. Acórdão da Relação de Coimbra, de 07 de Julho de 1992, *in* Colectânea de Jurisprudência, Ano XVII, Tomo 4, pág. 98.

¹¹⁶ A autoridade judiciária à qual é feita referência nesta norma abarca o juiz, o relator nos tribunais superiores e o Ministério Público e a autoridade de polícia criminal. Abrange, ainda, as autoridades às quais cabe o processo de contra-ordenações, mas apenas nos casos em que esses processos transitam para os tribunais.

O facto de a solicitação de nomeação de defensor ao arguido dever ser dirigida ao Conselho Distrital da Ordem dos Advogados prejudica a celeridade que deve estar presente na tramitação do processo penal, apesar de garantir a nomeação mais adequada, na perspectiva de Salvador da Costa (2001: 187). O autor alerta que a experiência demonstra que esta solução não funciona da forma prevista pelo legislador, visto a Ordem dos Advogados não dar resposta atempada aos pedidos de nomeação de patrono e o critério de nomeação não atender à especialização que a acção penal envolve. Seria desejável que a autoridade judiciária, aquando da solicitação de nomeação de patrono, desse alguma informação acerca da complexidade do processo, designadamente se o julgamento, a ocorrer, será perante juiz singular ou tribunal colectivo (2001: 187).

O Conselho Distrital da Ordem dos Advogados, de acordo com o n.º 2 do artigo 43.º, indicará um advogado ou advogado estagiário, no prazo de cinco dias. Este prazo começa a correr com a notificação do Conselho Distrital da Ordem dos Advogados, o que se presume ocorrer no 3.º dia posterior ao do registo ou no primeiro dia seguinte, nos termos dos artigos 254.º, n.º 2 do CPC e 104.º, n.º 1 do CPP.

O n.º 3 do mesmo artigo refere que se não houver, por parte da Ordem dos Advogados, indicação atempada, a autoridade judiciária “procederá à nomeação do defensor segundo o seu critério”.

O artigo 44.º¹¹⁷ é relativo à nomeação de defensor para o primeiro interrogatório de arguido detido¹¹⁸, para a audiência em processo sumário¹¹⁹ e para outras diligências urgentes¹²⁰, determina que “a nomeação recai em defensor escolhido independentemente da indicação prevista no artigo anterior”. A urgência ou o acto processual em causa não é compatível com a previsível demora no pedido de indicação de patrono à Ordem dos Advogados, pelo que é necessária a nomeação directa pela autoridade judiciária.

A Ordem dos Advogados, nos termos do n.º 2 do artigo 44.º, pode organizar escalas de presenças de advogados ou de advogados estagiários¹²¹, as quais deverá comunicar aos

¹¹⁷ Esta norma é correspondente ao previsto na Lei n.º 7/70, de 9 de Junho, na Base VII, n.ºs 1 e 2.

¹¹⁸ Ver os artigos 143.º, n.º 1, 203.º, 204.º e 254.º a 261.º do CPP.

¹¹⁹ Ver o artigo n.º 381.º do CPP.

¹²⁰ Ver o artigo n.º 103.º, n.º 2, alínea a) do CPP.

¹²¹ As escalas de presença, facultativas, visam repartir a colaboração dos advogados no acesso ao direito e aos tribunais. No caso de não comparecer no tribunal nenhum advogado escalonado, a autoridade judiciária

tribunais. A nomeação do defensor, acrescenta o n.º 3, deverá recair no advogado que, constando das escalas, se encontre presente.

O n.º 4 do artigo 44.º, com o objectivo de garantir a estabilidade da nomeação de advogado, determina que o defensor nomeado para um acto se deverá manter para os actos subsequentes do processo, excepto se este continuar em outra comarca, situação na qual o defensor poderá, então, requerer a sua substituição¹²². Esta deverá ser requerida ao Conselho Distrital da Ordem dos Advogados e comunicada ao tribunal no qual decorrerá o processo.

7.2. Pedido de dispensa de defensor officioso em processo penal

O artigo 45.º consagra a dispensa de patrocínio judiciário em processo penal. Determina o n.º 1 que, nos casos em que o advogado ou advogado estagiário nomeado defensor pedir dispensa de patrocínio “invocando fundamento que considere justo, o tribunal ouvirá a Ordem dos Advogados e, ouvida esta, decidirá”. Esta norma está em consonância com o artigo 66.º, n.º 2 do CPP, de acordo com o qual o defensor nomeado pode ser dispensado do patrocínio se alegar causa que o tribunal considere justa. Os factos alegados pelo patrono terão de ser objectivos, razoáveis e proporcionais. A Ordem dos Advogados terá de se pronunciar sobre a dispensa de patrocínio no prazo de 10 dias desde a notificação.

O n.º 2 determina que, enquanto o defensor não for substituído, o defensor nomeado para um acto mantém-se para os actos subsequentes do processo, em nome da estabilidade. Se o fundamento invocado para a dispensa for a salvaguarda do segredo profissional¹²³, nos termos do n.º 3, há que observar o disposto no artigo 35.º, isto é, deverá ser dirigido um requerimento ao Presidente do Conselho Distrital da Ordem dos Advogados, que, por sua vez, terá de o apreciar e deliberar no prazo de 10 dias. No caso de ser concedida dispensa de patrocínio, a Ordem dos Advogados, através do conselho distrital, designará e comunicará ao tribunal, de imediato, novo defensor officioso. Havendo

poderá requisitar, por algum meio compatível, a comparência de um advogado que exerça funções na comarca em causa, competente na área penal.

¹²² O artigo 36.º prevê a possibilidade de o patrono nomeado solicitar a sua substituição para diligências deprecadas.

¹²³ O segredo profissional que os advogados devem respeitar encontra-se regulado no artigo 81.º do Estatuto da Ordem dos Advogados.

indeferimento do pedido de dispensa de patrocínio, o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados comunicará essa decisão ao tribunal.

O n.º 4 do artigo 45.º prevê que, no caso de ser solicitada a dispensa de patrocínio, o tribunal nomeará outro defensor até que a Ordem dos Advogados se pronuncie.

7.3. Cessação da nomeação do defensor

O artigo 46.º regula a cessação da nomeação do defensor e a aceitação por aquele de mandato do mesmo arguido. O n.º 1 determina que cessa a nomeação do defensor “sempre que o arguido constitua mandatário”. Esta norma é desnecessária, dado existir o artigo 62.º, n.º 2 do CPP, que aponta no mesmo sentido. A cessação das funções do defensor oficioso nomeado deverá ser declarada em despacho a proferir pela autoridade judicial competente e notificado ao defensor oficioso cuja defesa termina.

O n.º 2 do artigo 46.º determina que o defensor nomeado não poderá aceitar mandato do mesmo arguido, “salvo se após a sua nomeação vier a ser recusada a concessão de apoio judiciário, implicando a aceitação do mandato a renúncia ao pagamento pelo tribunal de qualquer quantia a título de honorários ou reembolso de despesas efectuadas”. A parte inicial deste n.º 2 resulta da defesa dos interesses do assistido, visto os advogados terem o dever de não aceitar mandato que não resulte de escolha livre e directa do interessado. Não é recomendável que, a pedido, quer do advogado, quer do arguido, o advogado seja nomeado seu defensor quando já havia contrato de mandato entre ambos apesar de não ter sido formalizado através de procuração – basta a declaração verbal do arguido de constituição de advogado no auto de qualquer diligência processual¹²⁴. A segunda parte do artigo 46.º n.º 2 prevê a excepção a tal regime, quando após a nomeação do defensor ao arguido este ter pedido e lhe ter sido indeferida a concessão de apoio judiciário na modalidade de patrocínio. Nesta situação, a lei prevê a possibilidade de o arguido constituir seu mandatário o advogado que lhe tinha sido nomeado, renunciando, assim, ao adiantamento de qualquer quantia a título de honorários pelo tribunal ou reembolso de despesas decorrentes do patrocínio antes prestado.

¹²⁴ Cfr. o artigo 4.º do CPP (que determina a aplicação por analogia das normas do CPC, em tudo o que não estiver regulado pelo CPP) e o artigo 35.º, b) do CPC.

7.4. Pagamento de honorários ao defensor oficioso

O artigo 47.º refere-se à responsabilidade pelo pagamento de honorários e pelo reembolso de despesas aos defensores de arguidos¹²⁵. Os honorários são fixados de acordo com tabelas aprovadas pelo Ministério da Justiça. Presentemente, encontra-se em vigor a tabela aprovada pela Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro. Sobre o reembolso das despesas feitas pelo defensor, o n.º 2 do artigo 47.º determina que é pago também pelo tribunal. O artigo 6.º desta Portaria refere que para reembolso das despesas pelos serviços prestados o defensor deverá apresentar nota de despesas. Discutível é o que deve ser entendido como “despesas” – resulta da lei que o reembolso de despesas compreende as quantias pagas pelo defensor no âmbito da defesa do arguido, designadamente, o custo de documentos¹²⁶, devendo ser discriminadas e comprovadas.

O n.º 3 do artigo 47.º determina que, na hipótese de o pedido de concessão de apoio judiciário ser indeferido, caberá ao arguido pagar os honorários devidos ao defensor nomeado e as despesas que este entretanto tenha realizado, “sem prejuízo do tribunal adiantar ao defensor quantia igual à que resultaria da aplicação do tabela (...), ficando o Estado com o conseqüente direito de regresso”. O Estado não adiantará a quantia relativa a despesas realizadas pelo causídico que não constem da tabela de honorários. O Cofre Geral dos Tribunais, em caso de adiantamento ao defensor, de acordo com o n.º 3, fica com direito de regresso em relação ao arguido¹²⁷.

O artigo 47.º, n.º 4 determina que os encargos, decorrentes do deferimento do apoio judiciário, são levados em regra de custas a final, nos termos do artigo 40.º, já que os encargos são, juntamente com a taxa de justiça, as vertentes do conceito de custas na área criminal. Os encargos englobam os honorários e a compensação por despesas. Assim, os

¹²⁵ A remuneração dos defensores oficiosos que intervenham na defesa de arguidos sem meios económicos, para suportar as despesas com a constituição de advogado, resulta da ideia de que a defesa só será efectiva, de qualidade e equitativa, se os defensores forem remunerados de forma justa, atendendo aos serviços que desempenharam. Foi esta a razão que determinou o pagamento das defesas oficiosas pelo Estado.

¹²⁶ A tabela de honorários engloba certos gastos como a assistência a arguidos presos junto de entidades policiais e deslocações a estabelecimento prisionais para conferência com o arguido, como resulta dos n.ºs 7 e 8 do Anexo da Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro.

¹²⁷ Este preceito qualifica como direito de regresso uma situação que tem mais características da figura da subrogação (artigo 592.º, n.º 1 do CC), já que está em causa a transmissão de um direito de crédito e o subrogado se coloca, pelo pagamento, na posição jurídica que o credor subrogante ocupava em relação ao devedor cuja obrigação ficou extinta, além de a subrogação implicar um benefício concedido a um terceiro

custos decorrentes do apoio judiciário, na vertente de patrocínio judiciário ou de despesas realizadas pelo Cofre Geral dos Tribunais, entram em regra na liquidação, a final, a título de encargos. Devem também entrar na liquidação final como encargos os honorários adiantados ao defensor oficioso.

8. Revogação do direito anterior e aplicação da lei no tempo

O último capítulo da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, relativo às disposições finais, começa por se referir às normas revogatórias, que são o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro e quatro artigos do seu regulamento, o Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro (artigos 2.º, 4.º, 5.º e 6.º), além da alínea a) do n.º 2 do artigo 164.º do Estatuto da Ordem dos Advogados e a 2.º parte do n.º 2 do artigo 62.º do CPP.

A norma seguinte, o artigo 57.º, versa sobre a aplicação da lei no tempo, determinando o n.º 1 que as alterações introduzidas pela Lei n.º 30-E/2000 apenas seriam aplicadas aos pedidos de apoio judiciário formulados após 1 de Janeiro de 2001, aplicando-se, em consequência, aos processos iniciados até 31 de Dezembro de 2000, o anterior regime legal, dada a incompatibilidade de procedimentos com os pedidos de apoio judiciários já pendentes. Um determinado requerente de apoio judiciário que tenha formulado um pedido de apoio judiciário à luz do novo diploma, repetindo um anterior pedido antes formulado, ao abrigo do anterior regime e ainda por decidir, será considerado um caso de litispendência e, por tal, indeferido o pedido.

O n.º 3 do artigo 57.º determina que cabe ao Governo regular, através de Decreto-Lei, a apresentação, instrução, apreciação e decisão pelos serviços de Segurança Social dos pedidos de apoio judiciário formulados por arguidos em processo penal que, até à data da entrada em vigor deste diploma, continuassem a ser apresentados, instruídos, apreciados e decididos perante a autoridade judiciária.

O artigo 58.º, o último deste diploma, estatui que a sua entrada em vigor seria em 1 de Janeiro de 2001, portanto, seria de aplicação imediata. Dado o alcance e as alterações que estabelecia, teria sido desejável um período de *vacatio legis* que permitisse o seu estudo, evitando os incómodos para os operadores judiciários e serviços da Segurança

que cumpre uma determinada obrigação por ter interesse na satisfação do direito de crédito de um credor

Social decorrentes do desempenho de funções nas quais não dispunham de qualquer experiência anterior, de acordo com Salvador da Costa (2001: 234).

9. Conclusões

Em Portugal, a assistência jurídica a quem dela carecia foi, durante séculos, deixada sem contrapartida remuneratória, apesar de algumas normas de direito antigo já disporem sobre o acesso de indigentes ao tribunal, de que são exemplos algumas disposições das Ordenações Afonsinas e Filipinas, dos séculos XVII e XVIII.

A primeira lei portuguesa sobre assistência judiciária data de 31 de Julho de 1899. O regime de assistência judiciária constante nessa lei integraria, mais tarde, o Estatuto Judiciário, aprovado em 1927. Para a assistência judiciária ser concedida, o pretendente teria de requerer à Junta de Freguesia um atestado de residência e à Câmara Municipal que comprovasse a sua situação económica, através de um atestado emitido pela Junta de Freguesia e de um certificado da Secção de Finanças que referisse que o requerente estava isento de qualquer contribuição ou encargo. Em alguns concelhos, era ainda exigida uma informação do pároco da freguesia. Toda esta documentação era dispendiosa, o que contribuiu para o benefício da assistência judiciária, muitas vezes, não ir além de uma aspiração.

Em Portugal, em 9 de Junho de 1970, viria a ser publicada a Lei n.º 7/70, sobre a assistência judiciária. Em 18 de Novembro do mesmo ano seria publicado o Regulamento da Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários, através do Decreto n.º 562/70, de 18 de Novembro.

Em Março de 1978, o Comité de Ministros do Conselho da Europa emitiria a Resolução 78-8, sobre assistência judiciária e consulta jurídica, que viria a ser aceite por Portugal. Em consequência, em Outubro de 1978, o Ministro da Justiça, Mário Raposo, deu posse a uma Comissão, presidida por Ângelo de Almeida Ribeiro, Bastonário da Ordem dos Advogados, com o fim de elaborar um anteprojecto de legislação regulamentadora do patrocínio officioso e da assistência judiciária e extrajudiciária, bem como a intervenção de advogados e solicitadores.

A Comissão de Acesso ao Direito apresentou, em Junho de 1980, um relatório e um anteprojecto legislativo que deu origem à Proposta de Lei de Autorização Legislativa n.º 356/I, onde era manifestada a intenção de reformular o sistema de assistência judiciária e de patrocínio oficioso vigente, criando mecanismos de assistência e de protecção jurídica.

O Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, estabelecia o dever dos advogados colaborarem “no acesso ao direito e aceitar nomeações oficiosas nas condições fixadas na lei e pela Ordem dos Advogados” (artigo 78.º, d).

Em 1985, seria O Partido Comunista Português (PCP) apresentou em 1985 e em 1987, na Assembleia da República, dois projectos similares, com base em algumas das ideias plasmadas nas propostas da Comissão de Acesso ao Direito e da Ordem dos Advogados. O Grupo Parlamentar do PCP referia, no projecto de Lei de 1987, que “mais de doze anos decorridos sobre o 25 de Abril, o direito de acesso ao direito é ainda para milhões de portugueses um dos direitos mais ignorados, sinal inequívoco do fosso entre a ampla consagração constitucional dos direitos fundamentais e a sua realização prática”. Ora, em Novembro de 1987, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 11/V.

A partir de todas estas fontes foi elaborada a base para a publicação da Lei de Autorização Legislativa n.º 41/87, de 23 de Dezembro, do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro e do Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. O regime de acesso ao direito e aos tribunais que resultou de tais trabalhos iniciou a sua vigência em 25 de Novembro de 1988.

Na Constituição da República de 1976, o artigo 20.º, sob a epígrafe “Defesa dos direitos”, inserido nos direitos e deveres fundamentais, determinava, no n.º 1, que “A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. Era, pois, esta a referência do acesso ao direito no texto constitucional. Aquando da primeira revisão da CRP, em 1982, pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, o artigo 20.º foi alterado. A sua epígrafe passou a ser “Acesso ao direito e aos tribunais”, uma inovação face à anterior epígrafe

“Acesso à justiça”. Consagrou-se ainda que “Todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei”.

O direito de acesso aos tribunais e ao direito, previsto no artigo 20.º da CRP, após as revisões de 1982, 1992 e 1997, abarca quer o direito à informação jurídica, quer ao patrocínio jurídico, remetendo a CRP para a lei a concretização do âmbito desse direito. Porém, Gomes Canotilho e Vital Moreira alertam para o facto de que “é incontestável que esse direito só terá um mínimo de substância na medida em que abranja a possibilidade de recurso, em condições acessíveis, a serviços públicos (ou de responsabilidade pública) de *informação jurídica* e de *patrocínio jurídico*, sob pena de não passar de um «direito fundamental formal»” (1993: 163). Os mesmos autores identificam no direito ao acesso aos tribunais, desde logo, “o *direito de acção*, isto é, o direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional, solicitando a abertura de um processo, com o conseqüente dever (*direito ao processo*) do mesmo órgão de sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada (cfr. art. 208.º, n.º 1). O direito de acesso aos tribunais concretiza-se também através do *direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas*.”

A Constituição não determina a *gratuidade dos serviços de justiça*, como sucede em princípio com os serviços de saúde. Mas o direito de acesso à justiça proíbe seguramente que eles sejam tão onerosos que dificultem consideravelmente o acesso aos tribunais, e, em qualquer caso, não pode deixar de haver isenções para quem não puder suportá-los sem grandes sacrifícios. Aquando da discussão das propostas de alteração da CRP, Calvão da Silva referiu que no artigo 20.º estava consagrado “um dos grandes direitos ou um direito humano fundamental, visando (...) ir ao encontro da mais moderna doutrina e ensinamento sobre a matéria. Também no domínio do direito se fala na «terceira vaga», de modo a que nela se veja não só o acesso aos tribunais, propriamente ditos, mas também uma outra vertente mais ampla da moderna civilística e do moderno direito: trata-se da tutela jurisdicional efectiva”.

Viria a ser na vigência da redacção conferida ao artigo 20.º da CRP pela revisão constitucional de 1982 que surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro. No seu preâmbulo lê-se o seguinte: “para que o «direito aos direitos» ganhasse forma e efectiva viabilidade, seriam necessárias acções de informação e de protecção jurídica, pré ou

parajudiciária, para além da reconversão dos esquemas do que classicamente se chamava de «assistência judiciária»”. Teriam de ser dadas respostas a vertentes como a informação jurídica, a consulta jurídica e o apoio judiciário.

As diferenças entre o regime da Lei n.º 7/70, de 9 de Junho, regulamentado pelo Decreto n.º 562/70, de 18 de Novembro e o regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro prendem-se, em primeiro lugar, com o alargamento do instituto de acesso ao direito e aos tribunais, para além do campo antes ocupado pelo instituto da assistência judiciária – que agora se encontra inserido no regime do acesso ao direito e aos tribunais – e para além do tradicional apoio judiciário. A partir do Decreto-Lei n.º 387-B/87, ganham relevância as vertentes da informação e da consulta jurídica, que constituem outra vertente da protecção jurídica.

O instituto do acesso ao direito e aos tribunais compreende, assim, a informação jurídica, a protecção jurídica, e, dentro desta, a consulta jurídica e o apoio judiciário. Em segundo lugar, verifica-se a co-responsabilização do Estado e das entidades representativas das profissões forenses, designadamente a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores, pela implementação e funcionamento eficaz do instituto de acesso ao direito e aos tribunais na sua vertente tríplice. Em terceiro lugar, o Estado assume-se como garante de uma adequada remuneração aos profissionais que intervieram no sistema de acesso ao direito e aos tribunais.

As previsões do Decreto-Lei n.º 387-B/87 sobre informação jurídica eram inovadoras. A ideia era alcançar a informação jurídica recorrendo a acções, permanentes e planeadas, através de diversas formas de comunicação, com o fim de tornar o direito e o ordenamento jurídico mais conhecidos e permitir um melhor exercício dos direitos e deveres. No quadro da informação jurídica, inovadora era, ainda, a ideia não concretizada de criar serviços de acolhimento junto dos tribunais e dos serviços judiciários,.

O benefício do apoio judiciário e da consulta jurídica passou a ser dispensado também a estrangeiros e a apátridas que residissem habitualmente em Portugal. Com este diploma, a extensão de protecção jurídica a pessoas colectivas sofreu uma restrição.

A consulta jurídica foi também uma inovação introduzida em 1987. Para concretizar tal forma de protecção jurídica, o Ministério da Justiça, em colaboração com a

Ordem dos Advogados, pretendia instalar e assegurar o funcionamento de Gabinetes de Consulta Jurídica, de forma gradual, em todo o território nacional.

As inovações prendiam-se, ainda, com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário, que, além da dispensa, total ou parcial, de preparos, do patrocínio officioso e da dispensa do prévio pagamento de custas, já constantes da Lei n.º 7/70, compreendia ainda a dispensa e o deferimento do pagamento de custas, o deferimento do pagamento de preparos e a dispensa do pagamento de honorários aos causídicos patrocinantes. Com o Decreto-Lei n.º 387-B/87, o apoio judiciário tornou-se mais maleável, perdeu a anterior rigidez quanto aos meios de prova. Operou, também, um alargamento do elenco presuntivo quanto à insuficiência económica, podendo a prova dessa insuficiência ser produzida através de qualquer meio idóneo.

O regime financeiro do apoio judiciário, com a publicação do Decreto-Lei n.º 391/88, sofreu profundas modificações. Desde logo, o Estado surgiu como garante da adequada remuneração dos advogados e solicitadores pelos serviços prestados em sede de apoio judiciário, sendo o pagamento de honorários e de despesas realizadas no quadro da defesa officiosa pagos pelo Cofre Geral dos Tribunais.

O Decreto-Lei n.º 391/88 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” Esse Decreto-Lei viria a ser revisto pelo Decreto-Lei n.º 102/92, devido ao “aumento do custo de vida entretanto verificado e as disponibilidades financeiras a afectar ao acréscimo de custos que daí decorrem”.

Após a apresentação pelo Governo da Proposta de Lei n.º 52/VII, surgiria a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 387-B/87 e o Decreto-Lei 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, situação não contemplada pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, e que deu lugar a várias declarações de inconstitucionalidade material pelo Tribunal Constitucional. Relativamente às pessoas colectivas, o apoio judiciário apenas passou a poder ser dispensado àquelas com fins não

lucrativos e às sociedades e aos comerciantes em nome individual em situações muito precisas. O apoio judiciário passou a poder ser requerido “em qualquer estado da causa” e dispensado também ao requerente de alimentos.

O regime de acesso ao direito e aos tribunais foi recentemente alterado através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, passando a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Pretendia-se a qualificação do apoio judiciário, que deve ser acima de tudo, um instrumento para o reforço da igualdade e oportunidades do acesso ao direito e à justiça, e, em segundo lugar, o processo de atribuição do apoio judiciário, que deixa de ser instruído pelos tribunais para o passar a ser nos serviços da segurança social, libertando, assim, os tribunais da excessiva carga administrativa que os onera e colocando a tramitação do processo junto de um serviço que dispõe de melhores e mais completas informações a respeito do requerente.

A legislação em vigor de apoio judiciário compreende assim a informação jurídica e a protecção jurídica, que por seu turno engloba a consulta jurídica e o apoio judiciário e tem em vista proteger não apenas os mais carenciados economicamente, mas também quem se encontra em situações de desigualdade no recurso aos tribunais por circunstâncias ocasionais.

A protecção jurídica abrange a consulta jurídica e o apoio judiciário. Este último compreende o patrocínio judiciário – a nomeação de patrono e a dispensa de pagamento de honorários – e a assistência judiciária – a dispensa ou deferimento do pagamento de taxa inicial e ou subsequente, preparos para despesas e custas. Os beneficiários são todos os cidadãos, entenda-se pessoas singulares ou comerciantes em nome individual nas causas não ligadas à sua actividade comercial, da União Europeia que demonstrem não dispor de meios económicos bastantes para suportar, total ou parcialmente, os encargos normais de uma causa judicial. Também os estrangeiros e apátridas beneficiam deste tipo de protecção jurídica, desde que residam em território português.

No que toca às pessoas colectivas, verificou-se uma alteração que nas palavras de Salvador da Costa é “de todo injustificada, ao arrepio do direito comparado e das políticas das instituições internacionais de que Portugal faz parte, que não tem em conta a realidade das coisas e os fins do acesso ao direito e aos tribunais, e que não decorre de algum vício

de inconstitucionalidade que importasse superar”, nem de nenhuma recomendação da União Europeia ou do Conselho da Europa.

O actual conceito de consulta jurídica é mais amplo do que aquele que constava dos diplomas anteriores, na medida em que passa a referir-se também à realização de diligências extrajudiciais ou a mecanismos informais de conciliação. No seguimento das recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa de 1978, que determinavam a prestação gratuita da consulta jurídica, a lei portuguesa veio estabelecer a instalação e o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica, que contam com a colaboração do Ministério da Justiça, da Ordem dos Advogados e, eventualmente, da Câmara dos Solicitadores. A remuneração devida aos advogados, advogados estagiários e solicitadores que prestem consulta jurídica, será processada de acordo com os convénios celebrados entre aquelas entidades, assumindo natureza distinta dos honorários devidos no âmbito do patrocínio judiciário.

O regime do apoio judiciário regula a modalidade de assistência judiciária englobada no conceito de protecção jurídica que prevê a dispensa total ou parcial, de taxa de justiça inicial, subsequente ou final e demais encargos com o processo, como os preparos para despesas e as custas devidas a final. Terá de ser desenvolvido um juízo de prognose póstuma, de equidade, proporcionalidade e razoabilidade para aferir os encargos da acção, atendendo ao grau de insuficiência económico-financeira do requerente. Permite-se, ainda, o diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo, sempre que do seu pagamento imediato resultar a impossibilidade de recorrer ao tribunal, o que veio relativizar o pressuposto patrimonial da concessão do apoio judiciário.

O patrocínio judiciário, a outra modalidade de apoio judiciário, abrange a nomeação de patrono, o pagamento dos honorários devidos ao patrono nomeado e o pagamento das despesas inerentes ao patrocínio. O novo regime introduziu uma grande alteração que permite o requerente escolher o patrono, assim, em alternativa, os honorários devidos ao patrono escolhido pelo requerente também podem ser pagos, dependendo, contudo de nomeação prévia pela entidade competente

Uma das querelas que o novo regime levantou relaciona-se com a aplicação do apoio judiciário aos meios alternativos de resolução de litígios. Em princípio, poder-se-ia

afirmar que o legislador não teve a intenção de estender a protecção jurídica concretizada no apoio judiciário aos tribunais arbitrais, visto que, a CRP apenas prevê a possibilidade de existirem tribunais arbitrais. No entanto, a Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro, que veio proceder à actualização dos honorários a atribuir pelos serviços prestados no âmbito do apoio judiciário vem admitir expressamente a atribuição de honorários ao patrono ou defensor que alcance a resolução de litígios por meios alternativos.

No domínio da lei actual a concessão do benefício de apoio judiciário deixa de depender de um juízo de prognose póstuma de viabilidade da acção. De acordo com Salvador da Costa, os recursos económicos de Portugal, os fins do acesso ao direito e aos tribunais, assim como o facto de serem os contribuintes a suportar os encargos financeiros decorrentes do apoio judiciário, “não se compreende que a concessão do apoio judiciário prescindia de um mínimo de probabilidade da viabilidade da acção, do processo, do incidente ou procedimento ou da respectiva oposição, conforme os casos”.

O regime de apoio judiciário é hoje mais amplo do que o existente no quadro da assistência judiciária, passando a abranger o assistente por crime público a vítima ou a parte civil, bem como a impugnação da decisão administrativa. O apoio judiciário pode ser pedido em qualquer fase do processo ou da causa, visto reconhecer-se que a insuficiência económica pode ocorrer no momento anterior ou posterior à instauração da acção.

A prova da insuficiência económica pode ser feita “por qualquer meio idóneo” o que representa uma grande flexibilidade. O requerente do apoio judiciário, pessoa individual ou sociedade, terá de acompanhar a declaração de insuficiência económica dos “documentos comprovativos”, pois tem a seu cargo o ónus de alegação e de prova dos factos que invocar. Volta a reaparecer a presunção de insuficiência económica a favor dos titulares de direito a indemnização por acidentes de viação, após ter sido retirada do regime do acesso ao direito através da Lei n.º 46/96.

A decisão de deferir ou de indeferir o pedido de concessão de apoio judiciário passa a consistir numa decisão de um órgão da Administração. Exige-se que esta decisão seja escrita, clara, fundamentada e contenha a referência do titular do órgão que emitiu a decisão, a indicação da delegação de poderes que exista, a identificação do requerente do apoio judiciário, o elenco dos factos assentes, a fundamentação fáctico-jurídica pertinente e

o respectivo conteúdo decisório. Na perspectiva de Salvador da Costa, o fim em vista com esta alteração de atribuir a uma entidade administrativa o exercício de uma função jurisdicional “seria, porventura, muito mais conseguido se a competência em causa se inscrevesse numa comissão presidida por um juiz conselheiro e integrada por um magistrado do Ministério Público, um advogado e um solicitador nomeados pelas respectivas organizações profissionais, e por um secretário de justiça” .

O requerimento de pedido de apoio judiciário poderá ser apresentado “em qualquer serviço de atendimento ao público dos serviços de segurança social”, o que permite grande flexibilidade. O actual regime admite a possibilidade de haver cumulação de assistência judiciária e de patrocínio judiciário, exigindo-se, contudo, que no requerimento conste a modalidade ou modalidades de apoio judiciário pretendidas.

O prazo para a conclusão do procedimento administrativo e decisão sobre o pedido de apoio judiciário é de 30 dias. No entanto, se tiver decorrido o prazo de 30 dias referido sem ter sido proferida qualquer decisão, “considera-se tacitamente deferido o pedido de apoio judiciário”, isto é, há lugar a um deferimento tácito ou presumido, sem necessidade de fundamentação. Esta solução que visa, claramente, favorecer o requerente de apoio judiciário, segundo Salvador da Costa, “é susceptível de objectivar, em razão da inércia ou da incapacidade de gestão da resolução dos pedidos de apoio judiciário, a injustiça de ser concedido o benefício a quem dele realmente não carece, com encargos para todos os cidadãos contribuintes, contra o espírito do próprio sistema de acesso ao direito e aos tribunais”.

No caso de o requerimento ter sido apresentado “na pendência de uma acção judicial, a decisão final sobre o pedido de apoio judiciário é notificada ao tribunal em que a acção se encontra pendente, bem como, através deste, à parte contrária”. A decisão sobre o pedido de apoio judiciário “não admite reclamação, nem recurso hierárquico ou tutelar, sendo susceptível de impugnação judicial”. Salvador da Costa entende que, como está em causa um direito fundamental “não se compreende que, excluída, como é natural, a decisão administrativa, a lei só admita, através do recurso, um único grau de jurisdição”. Por outro lado, nos termos da lei agora em vigor, a parte contrária na acção judicial tem legitimidade para impugnar a decisão administrativa. O que se pretendeu com esta formulação foi, nas

palavras de Salvador da Costa, “o exercício do direito do contraditório retardado por via do recurso”, ou seja, o “*mínimo ético* do sistema ora implementado”.

Contudo, o Ministério Público deixa de ter legitimidade própria para recorrer das decisões proferidas no âmbito do apoio judiciário, não sendo sequer delas notificado, visto não funcionar junto do órgão administrativo competente para proferir a decisão respectiva, salvo se, para o efeito invocar a violação de lei expressa. A norma que regula a competência jurisdicional para conhecer do recurso e a estrutura da decisão é completamente inovadora. Competente em razão da matéria para conhecer e decidir o recurso é “em última instância 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”.

As normas que dispõem acerca das limitações subjectivas da concessão do benefício de apoio judiciário têm como objectivo atribuir esse benefício a quem demonstre a sua situação de insuficiência económica, de qualquer das formas admitidas, designadamente a presunção de insuficiência económica. Assim, o apoio judiciário não poderá ser concedido às pessoas “a respeito das quais haja fundada suspeita de que alienaram ou oneraram todos ou parte dos seus bens para se colocarem em condições de obter”. Esta norma inspira-se no princípio do abuso do direito à protecção jurídica. Porém, a experiência demonstra que não ocorrem actos de disposição apenas com o intuito de obter a concessão de apoio judiciário. Ainda de acordo com Salvador da Costa, “mais conseguido seria o preceito que estabelecesse quanto às pessoas que alienaram ou oneraram bens de modo censurável do ponto de vista ético-jurídico”.

A competência para a nomeação de patrono pertence à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores, que será feita entre advogado, advogado estagiário ou solicitador, no prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão final do pedido de apoio judiciário. As regras sobre o pedido de apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono são inovadoras: a notificação da decisão de nomeação do patrono faz uma advertência para o reinício do prazo judicial naqueles casos em que o pedido de apoio judiciário é apresentado durante a pendência da acção; é feita menção expressa ao dever que recai sobre o requerente do pedido de colaborar com o patrono nomeado, cuja falta poderá fundamentar o pedido de escusa. Por outro lado, o patrono é agora obrigado a

comunicar à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores a propositura da acção, que deverá ocorrer dentro dos 30 dias subsequentes à data da notificação da nomeação. No caso de o patrono nomeado não intentar a acção no prazo de 30 dias e não apresentar justificação, ou esta não ser aceitável, o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou o Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores apreciará a eventual responsabilidade disciplinar envolvida e procede à nomeação de outro patrono. Expirado o prazo para apresentar a justificação da omissão da apresentação da acção, o causídico perde o direito a pedir a prorrogação do prazo de propositura da acção e de justificação da falta, sujeitando-se, pois, a responsabilidade disciplinar, a apreciar pelo Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou pelo Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores.

O pedido de escusa de patrocínio é formulado sem qualquer intervenção do serviço de Segurança Social. A lei é omissa quanto aos fundamentos do pedido de escusa do patrono nomeado, à excepção da manifesta inviabilidade da causa. Tal omissão é criticada por Salvador da Costa em virtude de ser susceptível de desencadear insegurança jurídica, “na medida em que facilita o aumento dos casos de pedido de escusa e facilita o arbítrio da decisão”.

Se houver três pedidos de escusa, apresentados sucessivamente e sempre com fundamento de “manifesta inviabilidade da pretensão”, a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores poderão recusar nova nomeação para o mesmo fim. A eventualidade de três patronos sucessivamente nomeados apresentarem escusa e esta ser deferida, decorre do facto do patrocínio judiciário ser concedido tão-só com a constatação da situação económica do requerente, sem que haja qualquer controlo acerca do mérito da pretensão que o requerente tem em vista. O facto de ser recusada a nomeação de um quarto patrono, não implica violação do direito de acesso ao direito e aos tribunais, visto que a opinião de três causídicos foi no sentido de que o requerente não dispunha de direito substantivo susceptível de ser levado a juízo. Outra das novidades do sistema vigente diz respeito às situações em que o apoio judiciário é retirado, a saber, naquelas situações em que os requerentes sofram uma alteração positiva na sua esfera patrimonial.

Está prevista a possibilidade do requerente do apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário, indicar o patrono, quando esse causídico declare aceitar a prestação dos serviços requeridos. Essa declaração de aceitação deve constar do documento no qual o

requerente formula o pedido de patrocínio judiciário através do regime do apoio judiciário. No caso de não constar tal declaração de aceitação, o advogado, advogado estagiário ou solicitador indicado será notificado para declarar, em 10 dias, se aceita aquele patrocínio. Este pedido pode ser recusado quando “houver fortes indícios de que é solicitada para processo em curso para o qual o requerente tenha patrocínio, oficioso ou não” ou no caso de ter sido “consultado algum advogado, advogado estagiário ou solicitador”.

Os advogados, os advogados estagiários e os solicitadores que prestem serviço no quadro do apoio judiciário têm o direito a ser remunerados e reembolsados das despesas, devendo, o pagamento dos honorários e o reembolso das despesas não aguardar o termo do processo, isto para que não decorra muito tempo sem que os serviços prestados sejam remunerados, desencorajando o empenho no patrocínio e gerando descrédito do regime de acesso ao direito e aos tribunais. Na quantificação dos honorários são atendidos, designadamente, o tempo gasto, a dificuldade do assunto, a importância do serviço prestado, os meios económicos do interessado, os resultados alcançados e a praxe do foro e estilo da comarca. Os honorários devidos por serviços prestados no âmbito do apoio judiciário constam de uma tabela, que será actualizada anualmente, anexa à Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro, proposta pela ordem dos Advogados e pela Câmara dos Solicitadores e aprovada pelo Ministério da Justiça. O encargo com o funcionamento dos diversos gabinetes de consulta jurídica cabe ao Estado, através do Cofre Geral dos Tribunais.

As disposições que regulam o apoio judiciário no âmbito do processo penal encontram-se, neste diploma, consagradas de forma autónoma. A regra geral nesta matéria é a de que a nomeação do patrono e a dispensa de patrocínio, sua substituição e remuneração são feitas nos termos do Código de Processo Penal. O regime do apoio judiciário que está consagrado na actual lei parte da ideia de maior eficácia e da garantia da justa e pontual remuneração dos defensores oficiosos.

A nomeação do defensor oficioso é, geralmente, feita pelo juiz, podendo sê-lo pelo Ministério Público ou por entidade de polícia criminal, podendo o arguido constituir advogado em qualquer fase do processo. Naqueles casos em que a lei determine que o arguido deva ser assistido por um defensor e este ainda não esteja constituído, o juiz nomeará um advogado ou advogado estagiário, que cessará funções logo após o arguido

constituir advogado. No caso de o arguido não ter constituído advogado nem lhe tiver sido nomeado defensor, é obrigatória a nomeação de um defensor oficioso no despacho de encerramento do inquérito, quando for apresentada acusação. Havendo vários arguidos no mesmo processo, e desde que não se prejudique a defesa, poderão ser assistidos pelo mesmo defensor.

No actual regime de apoio judiciário o arguido que não constitua advogado nem consiga obter o apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário é responsável pelo pagamento dos honorários e despesas com o patrocínio oficioso, mesmo que tenha havido absolvição. O arguido tem também direito a requerer e a obter apoio judiciário na modalidade de dispensa de pagamento de taxa de justiça e de custas, se se verificar insuficiência económica.

Também é regulada a designação do defensor em processo penal, partindo do princípio que o arguido não tenha constituído advogado, situação na qual a “autoridade judiciária a quem incumbir a nomeação solicita ao conselho distrital da Ordem dos Advogados territorialmente competente a indicação de advogado ou advogado estagiário para a nomeação”. Em actos processuais urgentes a nomeação pode dispensar a prévia indicação de defensor pela Ordem dos Advogados. Na perspectiva de Salvador da Costa o facto de a solicitação de nomeação de defensor ao arguido dever ser dirigida ao conselho distrital da Ordem dos Advogados prejudica a celeridade que deve estar presente na tramitação do processo penal, apesar de garantir a nomeação mais adequada. Seria desejável que a autoridade judiciária, aquando da solicitação de nomeação de patrono, desse alguma informação acerca da complexidade do processo, designadamente se o julgamento, a ocorrer, será perante juiz singular ou tribunal colectivo.

Nos casos urgentes, designadamente, no primeiro interrogatório de arguido detido, na audiência em processo sumário e noutras diligências urgentes, a urgência ou o acto processual em causa não é compatível com a previsível demora no pedido de indicação de patrono à Ordem dos Advogados, pelo que é necessária a nomeação directa pela autoridade judiciária.

A cessação da nomeação do defensor verifica-se sempre que o arguido constitua mandatário. A cessação das funções do defensor oficioso nomeado deverá ser declarada

em despacho a proferir pela autoridade judicial competente e notificado ao defensor oficioso cuja defesa termina.

Os honorários devidos e o reembolso de despesas aos defensores de arguidos são fixados de acordo com tabelas aprovadas pelo Ministério da Justiça. Presentemente, encontra-se em vigor a tabela aprovada pela Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro. Sobre o reembolso das despesas feitas pelo defensor é pago também pelo tribunal.

Na hipótese de o pedido de concessão de apoio judiciário ser indeferido caberá ao arguido pagar os honorários devidos ao defensor nomeado e as despesas que este entretanto tenha realizado, “sem prejuízo do tribunal adiantar ao defensor quantia igual à que resultaria da aplicação do tabela (...), ficando o Estado com o consequente direito de regresso”. O Estado não adiantará a quantia relativa a despesas realizadas pelo causídico que não constem da tabela de honorários.

Os encargos decorrentes do deferimento do apoio judiciário são levados em regra de custas a final, já que os encargos são, juntamente com a taxa de justiça, as vertentes do conceito de custas na área criminal. Os encargos englobam os honorários e a compensação por despesas. Assim, os custos decorrentes do apoio judiciário na vertente de patrocínio judiciário ou de despesas realizadas pelo Cofre Geral dos Tribunais entram em regra em liquidação, a final, a título de encargos. Devem também entrar na liquidação final como encargos os honorários adiantados ao defensor oficioso.

O actual regime de apoio judiciário, com a alteração de 2000, entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2001, mas teria sido desejável um período de *vacatio legis* que permitisse o seu estudo, evitando os incómodos para os operadores judiciários e serviços da Segurança Social decorrentes do desempenho de funções para as quais não dispunham de qualquer experiência anterior.

A evolução do acesso ao direito e aos tribunais, através do regime de apoio judiciário, esteve sujeita nas últimas décadas a três rupturas. A primeira, em 1970, com a consagração de um regime de assistência judiciária aos mais pobres. A segunda, em 1987, com a entrada em vigor, a partir de Novembro de 1988, de um regime mais alargado de apoio judiciário (informação, consulta e patrocínio jurídico) e a atribuição à Ordem dos Advogados da nomeação de patronos com uma remuneração mais adequada à profissão. A

terceira, em 2000, com a desjudicialização do processo e da decisão de atribuição de apoio judiciário e a tentativa de dignificação do patrocínio oficioso, estipulando que a Ordem dos Advogados nomeie apenas advogados nos processos em que a lei exige o patrocínio judiciário.

As rupturas legais enunciadas aconteceram no fim do segundo e terceiro período da evolução do discurso político, sobre o acesso ao direito e à justiça, referidos no capítulo anterior e quando a União Europeia e o Conselho da Europa recomendavam a transformação dessa legislação.

Capítulo V

O acesso ao direito e à justiça: a perspectiva da Ordem dos Advogados

1. Introdução

Ao longo deste capítulo procuraremos analisar o acesso ao direito e à justiça na perspectiva da Ordem dos Advogados, visto que é este o grupo profissional que mais tem contribuído para este debate. Para analisarmos a perspectiva da Ordem dos Advogados socorremo-nos dos programas dos Bastonários e da recente proposta do Pacto para a Cidadania e Justiça. Acresce que, se por um lado, temos as profissões jurídicas que pouco intervêm neste debate por não influir directamente com o seu trabalho, por outro, temos os advogados que se manifestam sempre no sentido de manter este sistema dentro das suas competências exclusivas e específicas.

A nossa análise terá ainda em consideração as notícias sobre a opinião e a reacção dos advogados ao actual regime do apoio judiciário, bem como os artigos de reflexão que alguns advogados subscreveram sobre o presente e o futuro do acesso ao direito e à justiça em Portugal. Naturalmente também a opinião dos advogados é plural e se encontra em transformação.

2. Os programas eleitorais dos Bastonários da Ordem dos Advogados

Os programas dos Bastonários da Ordem dos Advogados reflectem a posição colectiva dos advogados em relação ao tema aqui proposto: o acesso ao direito e à justiça. A análise irá incidir sobre os conteúdos programáticos dos Bastonários a partir de 1981, com a eleição de José Coelho Ribeiro, até à eleição do bastonário José Miguel Júdice. A selecção deste período deve-se ao facto da Ordem dos Advogados apenas ter podido disponibilizar, em termos sequenciais, os programas a partir dessa data. De fora fica, infelizmente, o período situado entre 1974-1980, impedindo uma análise paralela e cruzada com os programas dos governos constitucionais e dos partidos políticos.

2.1. O Bastonário José Coelho Ribeiro (1981-1983)

O programa apresentado por este bastonário incluía um ponto específico relativamente ao acesso ao direito. O Bastonário Coelho Ribeiro começava por referir que, entre 1978 e 1980, funcionou uma Comissão de Acesso ao Direito, que apresentou um relatório e um ante-projecto de articulado. As ideias expostas sobre este tema seguem, parcialmente, a abordagem contida nesse mesmo relatório.

Tendo em conta o conteúdo desse relatório, começava por afirmar que “as alterações na legislação em vigor sobre assistência judiciária e patrocínio officioso para criar dispositivos de assistência e protecção jurídica” têm maior incidência no exercício da advocacia. Deste modo, considerava que uma política de acesso ao direito pressupunha três aspectos principais: informação jurídica, consulta jurídica e assistência judiciária, e patrocínio officioso.

Assim, defendia que os advogados deviam manter-se atentos às intenções governamentais “a fim de poderem impor a sua vontade que julgamos de importância decisiva em tal matéria (...). A Ordem deve, e disso não abdicaremos, ter uma intervenção activa e condutora em todo o funcionamento do acesso ao direito (...), a entidade fundamental e central de todo o sistema legal de acesso ao direito que venha a ser implementado”.

O funcionamento dos gabinetes de consulta jurídica gratuita constituíam uma das vertentes que o Bastonário considerava ter resultados operantes, embora com algumas deficiências que poderiam e deveriam ser ultrapassadas para garantir uma maior eficiência, desde que se mantivesse a mesma filosofia e entidades envolvidas. Neste sentido, aceitava a existência de um Instituto, devido ao reconhecimento de cidadãos com insuficiências económicas limitadoras de um acesso ao direito e à justiça, considerando que só esta situação “de carência legítima o sacrifício imposto à colectividade e às profissões forenses”. No entanto, o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça deveria estar perfeitamente definido segundo determinados critérios.

Os advogados, na opinião do Bastonário Coelho Ribeiro, deveriam assumir a sua quota parte a bem do interesse público, “mas o que não pode é permitir-se que sobre nós, profissionais do foro, recaia o exclusivo de tal encargo”. Defendia então que se deveria

procurar encontrar “a mais justa compensação possível (...) e o nível daquelas remunerações não poderia ser simbólico, numa época em que os encargos do escritório e outros da actividade dos advogados são de peso crescente”.

Desta forma, opunha-se determinadamente à “funcionalização” dos advogados ou outros profissionais forenses, por considerar que a independência destas profissões liberais não poderia ser posta em causa. Rejeitava, assim, qualquer desvirtuamento da profissão por via de “qualquer forma, directa ou indirecta, de funcionalização”.

2.2. O Bastonário António Osório de Castro (1984-1986)

O ponto IV do programa do Bastonário António Osório de Castro é dedicado ao acesso ao direito, na dupla modalidade de consulta e assistência jurídica. Esta posição, que vem em sequência de um anteprojecto de diploma sobre o acesso ao direito publicado no Boletim da Ordem dos Advogados n.º 17, de Agosto de 1983, pretendia que o sistema funcionasse seriamente de modo a que “ninguém seja impedido, por insuficiência de meios económicos, de conhecer, fazer valer ou defender os seus direitos”. A aposta num sistema renovado, que passa forçosamente pelo suporte financeiro do previsto “Fundo de Assistência Jurídica”, visava colmatar as deficiências que o serviço de consulta jurídica até aí vinha demonstrando. Deste fundo sairiam as verbas necessárias para a remuneração, conforme tabelas mínimas, dos serviços prestados por advogados, estagiários e solicitadores. Assim, considerava prioritária a necessidade de “prover a uma obrigação, simultaneamente, do Estado e dos advogados perante a comunidade. Deste modo, seria dada uma oportunidade aos advogados mais jovens, inclusivamente aos estagiários, de terem acesso a um trabalho remunerado, ainda que mantendo a sua independência e a funcionarização, directa ou indirecta, da profissão”.

2.3. O Bastonário Augusto Lopes Cardoso (1987-1989)

A candidatura de Augusto Lopes Cardoso apresentou um programa extenso sobre as preocupações que considerou serem prioritárias para a Ordem dos Advogados. O tema do acesso ao direito foi, no entanto, pouco abordado. As referências a esta problemática surgem apenas de forma colateral, em função da necessidade de revalorizar as

remunerações auferidas, em particular no que respeita ao apoio financeiro aos jovens advogados.

Deste modo, o Bastonário considerava que “continua a assistir-se ao regime escandaloso de o serviço de enorme relevo social que é o patrocínio oficioso ser mantido à custa de uma classe, a dos advogados”. Neste sentido, e “obtida a remuneração digna de toda a actividade ligada ao acesso ao direito, procuraremos que (...) seja dada prioridade à nomeação dos jovens advogados no exercício do patrocínio oficioso. E, bem assim, nos serviços de consulta da Ordem deverá ser promovida a participação dos mais jovens profissionais, de modo a que a gratuitidade para os consulentes surja como serviço da Instituição e não como suportada pelos advogados”.

Em sequência, a Ordem dos Advogados, deveria ser a “entidade determinante da concretização do regime do acesso ao direito”, opondo-se a soluções que passassem pela criação da carreira de “advogado público” ou outro tipo de funcionários.

2.4. A Bastonária Maria de Jesus Serra Lopes (1990-1992)

O programa de Maria de Jesus Serra Lopes começava por se referir à situação vivida, quer em termos gerais, quer pela profissão de advogado. Neste âmbito, considerava que as transformações são imensas, mas recusava a ideia da existência de uma crise na profissão, entendendo que as transformações resultavam de uma crise de crescimento. Assim, defendia uma intervenção para que a profissão voltasse a ocupar “o lugar que lhe compete”, cabendo à Ordem esse papel.

O ponto referente ao acesso ao direito e à justiça é bastante reduzido, tendo em consideração o documento global. A preocupação assentava, para além da melhoria dos serviços prestados, no pagamento atempado dos honorários e na elaboração de uma verdadeira Tabela de Honorários, “uma aspiração velha da classe que não teve, ainda, tratamento adequado”.

A melhoria do funcionamento da consulta jurídica e do apoio judiciário deveria ser pensada “de forma a torná-la efectivamente útil para os cidadãos e estimulante para os advogados, especialmente para os jovens advogados”.

2.5. O Bastonário Júlio de Castro Caldas (1993-1998)

O Bastonário Júlio de Castro Caldas esteve em funções durante dois mandatos consecutivos. Deste modo, o período analisado compreende dois programas eleitorais. Em relação ao primeiro programa, deparamo-nos com a inexistência de referências ao sistema de acesso ao direito e à justiça. O segundo programa, para o triénio 1996-1998, já incluía um ponto sobre o acesso ao direito e à justiça. Neste, o Bastonário aludia à necessidade de reformar a legislação em matéria de defesa oficiosa e da nova lei de acesso ao direito, onde a Ordem deveria assumir um papel importante.

Os mecanismos previstos para a melhoria do sistema de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça passariam pela continuação de instalação de gabinetes de consulta jurídica e pela melhoria do sistema de defesa oficiosa, em particular no que concerne ao assegurar de verbas necessárias ao pagamento dos honorários, garantindo assim uma maior assiduidade e proficiência nos serviços prestados.

Mais à frente, o programa referia-se ainda ao Centro de Arbitragens Voluntárias, entretanto criado no seio da Ordem dos Advogados. Neste âmbito, considerava que era necessário proceder à divulgação deste centro e da sua utilidade, mas apenas depois de introduzidas algumas alterações para incentivar o recurso à arbitragem, nomeadamente o valor das tabelas de honorários dos árbitros. A divulgação da arbitragem institucional era, assim, considerada como forma alternativa de administração de justiça que deveria ser apoiada e divulgada. Para além da arbitragem, pensavam ainda em regulamentar a introdução da mediação de forma complementar.

2.6. O Bastonário António Pires de Lima (1999-2001)

O acesso ao direito e à justiça não constituiu uma prioridade no programa eleitoral do Bastonário Pires de Lima. O programa, quase todo virado para a classe, apenas abordou a questão do patrocínio judiciário, demonstrando uma maior preocupação para as questões remuneratórias e para o modo de intervenção do advogado. No seio de uma série de reivindicações, entre as quais a remuneração dos estagiários, o pagamento das dívidas em atraso, a actualização das tabelas e a sua fixação por parte da Ordem, o programa alertava

para os muitos cidadãos que beneficiavam de patrocínio gratuito, mesmo dispondo “de meios para uma vida faustosa. O inquérito à situação deve ser rigoroso”.

2.7. O Bastonário José Miguel Júdice (2002-)

O programa do Bastonário José Miguel Júdice está dividido em cinco pontos, sendo os dois primeiros relativos, respectivamente, ao acesso à justiça e administração pública e ao acesso ao direito. Ambos os pontos estão, por seu lado, estruturados em três vertentes: situação actual, objectivos e medidas a tomar. Deste modo, procuraremos sintetizar as ideias principais, seguindo de perto a estrutura apresentada.

As causas apontadas para a actual situação de debilidade do sistema judicial são, segundo o programa eleitoral, as seguintes: democratização do direito sem adaptação objectiva e subjectiva do aparelho judiciário; pulverização e anarquia legislativas; ausência de uma cultura e de uma prática de responsabilização e de graduação profissional em função do mérito; direito adjectivo que ainda é interpretado e aplicado sob os auspícios das preclusões e cominações; e consagração de reformas de direito processual civil vocacionadas para a desresponsabilização do Estado e dos tribunais.

A candidatura tem, assim, por objectivo melhorar o acesso à justiça, de forma a que o sistema judicial possa funcionar com mais eficácia, transparência, celeridade e responsabilidade, o que exige um esforço colectivo de todos os profissionais envolvidos. As medidas que propõe defender são, entre outras, as seguintes: organização do Congresso da Justiça, com todos as profissões forenses; maior intervenção da Ordem no processo legislativo; criação em cada tribunal de um serviço de informação ao cidadão, dirigido por licenciados em Direito; consagração da imprescindibilidade da intervenção dos advogados junto dos Julgados de Paz; promoção acções de esclarecimento junto dos cidadãos, em geral, e das comunidades de imigrantes, em particular.

Este programa acrescenta ainda a intenção de lutar pela concretização das conclusões do V Congresso dos Advogados, entre as quais destacamos: a desburocratização dos procedimentos administrativos e judiciais; o processamento por abuso do incidente do apoio judiciário; a atribuição de certas competências a profissionais privados, como o *huissier de justice*; e a difusão da via arbitral na resolução dos litígios.

No discurso de abertura do ano judicial (24 de Janeiro de 2002), o Bastonário da Ordem dos Advogados introduziu um outro mecanismo de resolução de litígios, ainda que igualmente dentro das competências dos advogados: a mediação¹²⁸.

O segundo ponto do programa, relativo ao acesso ao direito, começa por referir que a situação actual é insustentável, em especial, se comparada com outros países europeus. Os recursos financeiros canalizados para este serviço são escassos, não sendo assim possível garantir um imperativo constitucional. O objectivo principal da Ordem dos Advogados é poder contribuir para um sistema de acesso ao direito comparável ao sistema nacional de saúde, em termos genéricos, o que necessita de um aumento de verbas disponíveis para a sua concretização.

Entre as medidas a tomar neste âmbito, destacamos a que defende a criação de um “Fundo Autónomo para o Acesso ao Direito, a ser gerido paritariamente pela Ordem dos Advogados e pelo Ministério da Justiça. Este Fundo deverá ser dotado com verbas do Orçamento de Estado e das autarquias, com as verbas resultantes das coimas e outras penalizações ou quaisquer outros meios resultantes da luta contra a procuradoria ilícita, com o valor de honorários a pagar pelo beneficiário do patrocínio officioso se vier a receber qualquer compensação (incluindo pelos danos causados por processo criminal de que venha a ser absolvido) e com doações e donativos de cidadãos e empresas que beneficiarão do regime do mecenato jurídico a instituir”.

O sistema deve ainda ser complementado com outras medidas, entre as quais salientamos: a criação de mecanismos de controlo e fiscalização contra as fraudes na obtenção e laxismo na concessão de apoio judiciário; a criação do Instituto da Advocacia, para gerir e organizar a contratualização do patrocínio officioso¹²⁹; a contratualização das verbas, entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados, através do Instituto da

¹²⁸ Neste discurso, o Bastonário opõe-se, em termos genéricos, ao processo de desjudicialização encetado pelo anterior Ministro da Justiça António Costa (Pedroso, Trincão e Dias, 2001), afirmando que as soluções de desjurisdicionalização significam na prática “uma insensata e anárquica distribuição de poderes jurisdicionais para quem não os quer, não está preparado e tem tarefas de sobra para desempenhar onde muito ainda há que fazer para se atingir a excelência”.

¹²⁹ As conclusões do V Congresso dos Advogados Portugueses, como veremos no ponto seguinte, defendem igualmente a criação de um Instituto de Acesso ao Direito, com características semelhantes às expostas neste programa. Em entrevista recente (*Expresso*, 4/5/2002), o Bastonário José Miguel Júdice considera que existe actualmente um consenso político à volta da ideia da criação do Instituto da Advocacia, depois do PCP e BE admitirem este modelo e o PSD recuar na ideia do defensor público.

Advocacia, com base num programa quinquenal, e sendo a Ordem a gerir as verbas; a actualização das tabelas de honorários, que deverão passar a incluir critérios como a gravidade social das causas para assuntos criminais e sociais; a criação de um Regulamento do Acesso ao Direito, em diálogo com o Ministério da Justiça; e a luta contra a procuradoria ilícita. O Instituto de Advocacia, em termos gerais, deve “impulsionar a criação de condições para que mais jovens advogados possam arriscar optar pela profissão liberal, estruturando-a, pelo menos na primeira fase da sua vida profissional, em contratos para o acesso ao direito a celebrar, numa base plurianual, com o Instituto. O Instituto de Advocacia irá também cooperar com os Conselhos Distritais e com as Delegações na formação dos estagiários, através dos Patronos Formadores que coordenará”¹³⁰.

Arménia Coimbra, actual vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, refere no Boletim da Ordem dos Advogados n.º 20, de Maio/Junho de 2002, no seguimento das posições oficiais defendidas pelo Bastonário, que deve ser instituída a figura do advogado-providência. Segundo esta proposta, o apoio judiciário deve ser assegurado, preferencialmente, pelos advogados com, pelo menos, 5 a 8 anos de inscrição. As razões invocadas são várias e partem do pressuposto de que seria criado o Instituto da Advocacia e do Acesso ao Direito. Assim, realça que os advogados-providência poderiam suportar mais facilmente o patrocínio, “quer pelas estruturas de apoio de que dispõem, quer pela carteira de clientes que já possuem”. As remunerações auferidas, segundo tabelas previamente estabelecidas, reverteriam, total ou parcialmente, para um fundo financeiro destinado à formação dos estagiários. Estes, por sua vez, seriam remunerados pelo Instituto e estariam obrigados a prestar apoio aos advogados-providência no âmbito do apoio judiciário, a pedido destes e de acordo com as especializações. Com este modelo, seriam os advogados mais velhos a assegurar a formação dos mais novos e a responsabilizarem-se

¹³⁰ Como vimos no capítulo anterior, a Ministra da Justiça assumiu parcialmente esta ideia, designando esta entidade de Instituto de Acesso ao Direito. No V Congresso da Ordem dos Advogados, foi apresentada uma comunicação assinada por treze advogados (liderada pelo Dr. Miguel Bastos, director do Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa), intitulada “Um instituto de acesso ao direito e à profissão”. Neste artigo, defendem que este organismo deve ter “autonomia administrativa e financeira, com uma estrutura profissionalizada e formadores semi-profissionalizados, no seio da Ordem, que congregue as atribuições da formação inicial e contínua, do apoio judiciário e da consulta jurídica, dotado, pelo Estado, dos meios necessários para o efeito (...) capaz de garantir, em simultâneo, o exercício com qualidade dos serviços prestados à comunidade, o nível necessário a uma plena formação dos candidatos à advocacia e o apoio daqueles que pretendem de facto vir a exercer tal profissão. Tratar-se-á de um organismo a implementar a nível nacional com uma organização desconcentrada, com estruturas regionais, que, sem prejuízo da

pelo funcionamento do sistema de apoio judiciário. Arménia Coimbra considera que todos beneficiarão com esta medida: por ser mais fácil denunciar as falsas situações de apoio judiciário, por permitir retribuir os estagiários e por corresponder a mais uma fonte de financiamento do referido Instituto.

O programa do Bastonário propõe, ainda, a celebração de um protocolo com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para que seja possível assegurar o apoio jurídico regular e gratuito a imigrantes. Este apoio pode igualmente ser assegurado através dos Gabinetes de Consulta Jurídica em áreas geográficas onde se justifique. Em caso de necessidade, este serviço pode adoptar um cariz ambulatório, deslocando-se aos locais de trabalho e/ou de residência.

3. Os advogados e o apoio judiciário: o V Congresso da Ordem dos Advogados e o Pacto para a Justiça e para a Cidadania

O V Congresso dos Advogados Portugueses, reunido em Lisboa nos dias 17, 18, 19 e 20 de Maio de 2000, incluiu nas suas conclusões um ponto específico relativamente ao acesso ao direito e ao apoio judiciário. Estas conclusões foram anteriores à alteração da Lei do Apoio Judiciário, de 20 de Dezembro de 2000, pelo que as críticas que fazia ao modelo vigente não contemplavam as alterações entretanto efectuadas.

A partir das críticas ao modelo em vigor, na data do congresso, defendiam que a superação das deficiências do sistema vigente “passa pela criação de uma nova entidade, necessariamente dependente, do ponto de vista funcional, da Ordem dos Advogados e financiada pelo Estado, que faça a gestão do serviço público de apoio judiciário e da protecção jurídica”.

Outra das medidas igualmente defendidas previa a possibilidade, consignada na lei, de poder haver um adiantamento ao patrono de “quantias respeitantes a honorários e/ou despesas extraordinárias”. As conclusões apontavam para a necessidade de elaborar um protocolo com o Governo “que garanta a consulta jurídica e o apoio judiciário a militares, sempre que sejam afectados por causa do serviço que prestam às Forças Armadas”.

uniformização das linhas essenciais, respeite e valorize as especificidades próprias de cada tipo de advocacia, nas suas componentes organizativas, técnicas e de dimensão”.

O Boletim da Ordem dos Advogados n.º 20, de Maio/Junho de 2002, publicou na íntegra a proposta da Ordem de Pacto para a Justiça e Cidadania. Este Pacto apresentado como uma das bandeiras do programa eleitoral do Bastonário José Miguel Júdice, tem como finalidade criar um amplo consenso entre os operadores judiciários e o poder político na busca de “um serviço moderno, eficaz, transparente, responsável mas, também, participado, informado e moralizado”. A proposta da Ordem dos Advogados pressupõe a criação do Conselho Nacional para a Justiça e para a Cidadania¹³¹, assentando em cinco medidas programáticas: acesso ao direito, garantias da cidadania, organização e modernização do sistema judicial, dignificação da advocacia e das outras profissões judiciárias e a formação dos magistrados e advogados.

Nas medidas previstas no item relativo ao acesso ao direito, o Pacto parte da ideia de que “têm sido experimentados os mais diferentes modelos de apoio judiciário que soçobraram porque se atribui a obrigação de satisfação desse acesso aos profissionais com menor preparação, segundo um modelo de concessão assente em critérios facilmente desvirtuados”. Assim, para ultrapassar o actual sistema que, mesmo tendo sido recentemente alterado, apresenta, na opinião da Ordem dos Advogados, bastantes limitações, propõe-se a criação do Instituto da Advocacia e do Acesso ao Direito. Este órgão, segundo a proposta do Pacto, deteria as seguintes competências:

- a) assegurar o cumprimento e satisfação do Acesso ao Direito, tal como está previsto na Constituição;
- b) garantir a informação, consulta e patrocínio dos cidadãos economicamente carenciados, bem como assegurar as defesas oficiosas;
- c) gerir os fundos orçamentais em parceria com a administração pública que agiria sob a direcção deontológica e técnica da Ordem dos Advogados, que seria entregue ao Conselho Geral;

¹³¹ Este órgão, segundo a proposta da Ordem, teria dignidade constitucional e seria composto, por inerência, pelo Presidente da República, tendo ainda assento representantes do Governo, da Assembleia da República, das magistraturas, dos advogados e dos solicitadores, dos funcionários judiciais, dos cidadãos/consumidores da justiça e das universidades. As suas competências seriam de “reflectir, aconselhar e contribuir para a geração de consensos na definição e execução das estratégias e das grandes opções programáticas para a Justiça e Cidadania”.

- d) celebrar contratos com advogados, advogados-estagiários e sociedades de advogados, com duração plurianual em execução dos quais se retribuiria, mediante avença, a direcção técnico-jurídica dos patrocínios forenses;
- e) criar escalões de responsabilização ou isenção parcial pelo pagamento de honorários e taxas de justiça, de acordo com tabela a consagrar;
- f) estruturar e descentralizar o Instituto nos mesmos termos que os órgãos judiciais e da Ordem dos Advogados.

A Associação Sindical de Juizes Portugueses (ASJP) efectuou um depoimento, através do seu presidente, Ferreira Girão, igualmente no Boletim n.º 20 da Ordem dos Advogados, em que manifesta uma opinião reticente no que respeita a algumas medidas contidas na proposta de Pacto. Quanto ao Conselho Nacional para a Justiça e para a Cidadania, a ASJP vê no actual Conselho Consultivo do Ministério da Justiça um local equivalente e que, a funcionar bem, poderá satisfazer quase na totalidade os propósitos da Ordem dos Advogados. A mesma reserva apresenta em relação ao Instituto da Advocacia e do Acesso ao Direito, por considerar que a criação de um novo órgão irá implicar um acréscimo de despesas. Além disso, refere que se deve aguardar pelo efeito das recentes alterações aos códigos adjectivos que, segundo vem observando, já estão a dar bons resultados.

O presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), Pena dos Reis, comentou de igual modo, no Boletim da Ordem dos Advogados (n.º 20 de Maio/Junho de 2002) e na Informação Sindical do SMMP (n.º 154, Maio de 2002), as ideias contidas no Pacto para a Justiça e para a Cidadania. Embora afirme concordar com a filosofia subjacente ao Pacto, aponta algumas críticas, de forma mais vincada, para as responsabilidades do poder político no actual estado da justiça. Quanto ao teor da proposta de Pacto, em particular no que respeita ao acesso ao direito e ao reforço das garantias de cidadania, o presidente do SMMP pronuncia-se favoravelmente em relação a dois pontos: a constituição do Conselho Nacional para a Justiça e para a Cidadania e o método de reflexão proposto no sentido de se procurar o máximo de consenso possível. No entanto, coloca algumas questões que suscitam dúvidas, sem pretender, por esse motivo, colocar em causa esta proposta. Assim, considera que esta proposta é “resultado de uma abordagem

preliminar, a necessitar evidentemente de aprofundamento posterior e a merecer necessariamente uma reflexão mais cuidada” (Informação Sindical n.º 154).

O director do Centro de Estudos Judiciários, Mário Mendes, elabora, por sua vez, um parecer mais reflexivo do que de análise à proposta da Ordem dos Advogados. Congratula-se apenas com o lançamento do debate que a proposta do Pacto permite, como ponto de partida para uma reflexão profunda e séria sobre a reforma da justiça, que deverá ser orientada de forma a responder aos verdadeiros anseios dos cidadãos e da sociedade.

A Câmara de Solicitadores, por intermédio do seu presidente, José Carlos Resende, vem aclamar a iniciativa da Ordem dos Advogados ao propor este Pacto. A Câmara manifesta assim a sua concordância genérica com o teor do Pacto, destacando alguns pontos como sendo dos mais importantes, tais como: o Instituto de Acesso ao Direito, o reforço das garantias dos cidadãos, a reforma da acção executiva, a tributação dos actos registais e notariais, a luta contra a procuradoria ilícita e a realização do Congresso da Justiça.

O Sindicato dos Funcionários Judiciais, através do presidente Fernando Jorge, elogia a iniciativa da Ordem por duas razões principais: pela possibilidade do documento poder vir a ser fundamental para a melhoria do sistema e pelo envolvimento de todos os operadores judiciários. Entre as propostas contidas no Pacto, o sindicato destaca aquela que considera ser fulcral para os oficiais de justiça e, por conseguinte, para o funcionamento e imagem de toda a justiça: a formação. Para além desta, concorda ainda de outras medidas, como a criação do Conselho Nacional, dos Conselhos de Comarca e de tribunais de competência especializada. Disponibiliza-se, assim, para colaborar para o enriquecimento do documento que leve à concretização do Pacto.

4. Os advogados e o apoio judiciário nos meios de comunicação social: entre a reclamação e a reflexão

No relatório do GPLP sobre a “Monitorização do novo regime de apoio judiciário – O caso de Setúbal”, de Abril de 2002 é referido que no final de 2001 e também em 2002 surgiram na imprensa diversas notícias a dar conta do novo regime de apoio judiciário. De acordo com o conteúdo de tais notícias, o relatório agrupou-as em seis áreas temáticas, a

saber: falta de rigor da segurança social na avaliação dos requerimentos de Apoio Judiciário; dívida do Ministério da Justiça à Ordem dos Advogados; dificuldades da Ordem dos Advogados quanto à nomeação de defensores oficiosos; reacção do Ministério da Justiça aos atrasos nas nomeações de patronos pela Ordem dos Advogados; diálogo entre a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça; reacções à Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro.

A selecção de notícias que temos vindo a recolher em 2002, relativas a acções de advogados e às suas opiniões, entretanto publicadas, agrupam-se em duas categorias temáticas. Uma versa sobre as ineficiências e reclamações dos advogados, e outra faz uma reflexão sobre o regime e o futuro do apoio judiciário.

4.1 As notícias publicadas em jornais sobre a ineficiência do sistema e reclamações dos advogados

No início de 2002, várias foram as reacções de advogados em relação aos atrasos dos pagamentos devidos pelas intervenções oficiosas.

Em 28 de Fevereiro, o Diário de Notícias dava conta que um conjunto de advogados estagiários e outros advogados em início de carreira iriam enviar ao Ministério da Justiça, através do Governo Civil de Aveiro, um abaixo-assinado no qual manifestavam o seu protesto pela demora no atraso do pagamento de honorários relativos a despesas oficiosas. Uma advogada daquela comarca referiu que, em relação a apenas 40 dos advogados de Aveiro que prestam patrocínios oficiosos, estavam em mora 300 mil Euros (60 mil contos).

Em 05 de Março seguinte, o Diário de Notícias noticiava que uma comissão de advogados de Cascais decidiu também manifestar o seu protesto e anunciou mesmo o boicote a “actos judiciais urgentes” nas escalas de serviço até ao dia 02 de Abril. Na base de tal acção estaria o facto do Estado ser devedor de 70 mil contos aos advogados e advogados estagiários de Cascais. Foi ainda referido que a OA estaria a ponderar uma acção judicial contra o Estado.

Em 05 de Abril de 2002, o Diário de Notícias referia, numa notícia intitulada “Advogados assustam oficiosas”, que, aquando da tomada de posse de José Miguel Júdice

como bastonário da Ordem dos Advogados, em Janeiro de 2002, “o número de nomeações de defensor officioso em atraso entre a Segurança Social e os Tribunais, via Ordem dos Advogados, atingia as cinco mil só em Lisboa”.

A dívida dos tribunais aos advogados officiosos ascendia já a cerca de um milhão de contos. A Ordem manifestou a sua oposição quanto ao modelo de apoio judiciário em vigor, designadamente pela forma como se processa o pagamento aos advogados que prestam serviço nos tribunais. De acordo com a OA, as verbas para o pagamento das officiosas não deviam ser incorporadas nos orçamentos de cada tribunal, que por sua vez paga a cada defensor officioso, mas deviam ser canalizadas para um futuro “Instituto de Acesso ao Direito”, dirigido pela OA e fiscalizado pelo MJ. Após a transferência das verbas para o referido Instituto, caberia então à OA contratar advogados officiosos. Esta prestação social funcionaria com base em voluntariado

4.2 A reflexão e a opinião publicada dos advogados: a caminho de um instituto de acesso ao direito e à justiça?

Os advogados têm dado entrevistas ou publicado, com regularidade, textos de opinião sobre o presente e o futuro do apoio judiciário em Portugal. Aqui registámos, aleatoriamente, cinco opiniões sobre o debate em curso.

O Bastonário da Ordem dos Advogados, José Miguel Júdice, em entrevista ao “Expresso”, publicada em 04 de Maio de 2002, referia o seguinte: “Por exemplo, como é que se deve assegurar o apoio às pessoa que não têm dinheiro para pagar o advogado? O PCP defendia a ideia do advogado público, um advogado do Estado. Estava isolado nessa posição com o Bloco de Esquerda. Mas agora admitem apoiar a posição da Ordem: o Instituto da Advocacia para o Acesso ao Direito. Na última campanha eleitoral, nos seus programas, assumiram uma posição muito semelhante à que a Ordem vem defendendo. Ou seja, é possível dizer, após a mudança ocorrida no PSD (que começou por falar em defensor público), que todos os partidos estão de acordo com o modelo do apoio judiciário que a Ordem quer pôr em prática, o que representa uma revolução na qualidade do apoio judiciário. Há seis meses, este clima não existia”.

Pinto de Paiva e Maria Ascensão Rocha, advogados, manifestaram no Boletim da Ordem dos Advogados de Maio de 2002, que “passados cerca de 26 anos da consagração constitucional do princípio do acesso ao direito, nomeadamente na vertente do apoio judiciário, nem os advogados nem o Estado se podem dar por satisfeitos e muito menos ufanos quanto aos resultados obtidos. Cada vez há mais advogados que «vivem» quase em exclusivo das oficiosas. («Vivem», forma eufemística de dizer que continuam à espera de conseguir exercer a sua própria advocacia em função da qual tiraram o seu curso e fizeram o estágio). Os motivos para uma tal «opção» podem ser de vária ordem, mas não há dúvida que as razões financeiras encabeçam a respectiva lista. Na verdade, a realidade actual de uma grande fatia dos advogados é dura, muito dura. Com as alterações legislativas, efectuadas e/ou anunciadas, com a expansão da procuradoria ilícita (incluindo a do próprio Estado a nível central ou autárquico), com o facilitismo verdadeiramente escandaloso na concessão do apoio judiciário é de supor que, num futuro próximo, a advocacia tenha como única área de intervenção as «oficiosas». Progressivamente, os advogados transformar-se-ão em meros «funcionários públicos», com a agravante de serem mal remunerados e pagos tardiamente (quando são pagos...). (...) Importa equacionar urgentemente a questão, até mesmo porque começa a estar em causa a advocacia como profissão liberal, com todas as consequências que tal situação implicaria, inclusive para o Estado de Direito. Tem razão o nosso Bastonário quando preconiza um debate alargado sobre a justiça. Nesse debate não poderá deixar de ser analisada a advocacia bem como a «função pública» que os advogados são chamados a prestar na aplicação do princípio constitucional do acesso ao direito. Trata-se, aliás, de um dos vectores mais essenciais na crise da Justiça no nosso país. Há que assumir, sem cinismos ou hipocrisias, que o actual regime do apoio judiciário (processo penal incluído) é imoral e excessivamente penalizante quer para os advogados (que, de facto, não recebem uma justa remuneração) quer para os cidadãos-contribuintes (que pagam mais do que lhes deveria ser exigível). Há que assumir que o sistema está literalmente falido, só assim se compreendendo que o Estado mantenha em dívida honorários de muitos milhões de euros, em certos casos desde já há vários anos; ou que, em autêntico desespero de causa, venha agora alterar os pressupostos da fixação dos honorários, através duma Portaria de mais que duvidosa constitucionalidade. (Referimo-nos obviamente à excrementosa Portaria 150/02, de 19/02). O actual sistema do apoio judiciário é imoral e está falido essencialmente por três ordens de razões: 1. Inexistência de

definição dos pressupostos de concessão (...) 2. A ausência de limites subjectivos à concessão, ao ponto de qualquer sociedade com fins meramente lucrativos poder usufruir do apoio judiciário à custa dos dinheiros públicos!!! 3. A inexistência de fiscalização adequada, aliás de muito duvidosa possibilidade de aplicação prática, atenta a falta de definição e inexistência de quaisquer limites objectivos na concessão. Tal situação é tanto mais inconcebível quanto é certo que, sendo Portugal um país de recursos económicos bem mais escassos do que os nossos vizinhos espanhóis e franceses, estes países tenham consagrado, no âmbito da concessão do apoio judiciário, uma legislação de contornos bem definidos e fortemente restritivos em termos objectivos e subjectivos. (...) O que é certo é que algo tem que ser feito com urgência, sob pena de continuarmos a «manter» à custa do erário público uma advocacia «anoréxica» e cada vez mais preocupantemente estatizada”.

Por sua vez, o advogado João Perry da Câmara, no Boletim da Ordem dos Advogados de Maio de 2002, referiu que o sistema de apoio judiciário, tal como hoje se apresenta, “perde carácter de excepção e apoio aos mais carenciados para se tornar progressivamente numa benesse ao alcance de todos, sem regras nem normas definidas (...). Para os Advogados, em vez de ser um serviço social que prestigia e dignifica a sua classe, passou a ser a forma de se poderem sentar cada um individualmente à mesa do orçamento e servir-se da sopa sem perceber claramente que um dia a mesma não estará no tacho ou vem minguada de conduto, como agora já parece resultar da Portaria 150/2002, de 19 de Fevereiro. Para os beneficiários passou a ser a maneira «inteligente» de arranjar uma forma de ter a justiça aparentemente mais barata, ainda que não necessite dela, nunca mais eficaz, e por outro lado sobrecarregando-a e emperrando-a progressivamente pelo acréscimo de questões que se colocam. (...) Para a Ordem dos Advogados e correspectivamente para quem a constitui, que somos todos nós Advogados, representa um acréscimo de custos administrativos em simultâneo com uma diminuição das receitas da Procuradoria. Para o Estado que somos todos indistintamente, sobrarão a factura que, à semelhança de tantas outras, irá aumentando de valor e prazos de liquidação, criando dependências artificiais que, quanto mais tarde talhadas, mais custarão socialmente”.

Por fim, Arménia Coimbra, advogada responsável pelo pelouro do Acesso ao Direito no âmbito do Conselho Geral da Ordem dos Advogados (juntamente com Adriano Garcia), pronunciou-se no Boletim da Ordem dos Advogados de Maio de 2002 sobre o

apoio judiciário e referiu que este instituto “não foi alheio às transformações sociais ocorridas no nosso país nos últimos vinte e sete anos.

Se há vinte e cinco anos atrás o sistema simplificado da «assistência judiciária», tal como estava implementado, permitia alcançar os seus principais objectivos – assegurar gratuitamente apoio jurídico aos carenciados e contribuir para a formação dos jovens advogados – hoje é impensável retornar-se ao regime do Decreto-Lei 387/87. (...)

Descrente estou com o actual sistema do apoio judiciário. Não menosprezo as boas intenções de todos os que tentaram implementar o actual regime jurídico, desjurisdicionalizando-o.

No dia seguinte à tomada de posse dos membros dos actuais órgãos da Ordem dos Advogados noticiava o Expresso (12.01.02) que dois mil cidadãos esperavam a nomeação de advogado officioso pelo Conselho Distrital de Lisboa (CDL) para instaurar ou contestar acções.

Decorridos dez dias após a tomada de posse, o Conselho Geral da OA apresentava ao Senhor Ministro da Justiça, (...) um relatório dos sobrecustos e acréscimos de despesas e encargos suportados no decurso do ano de 2001 com a aplicação da nova lei do Apoio Judiciário (Lei 30/2000). Deste trabalho tirámos algumas conclusões: na vigência do Decreto-Lei 387/87 um processo administrativo de nomeação de patrono officioso implicava para os Conselhos Distritais a elaboração de seis officios; com a Lei 30/2002 este número pode atingir os cinquenta. Exemplificando: o officio único de nomeação, que até à entrada em vigor da Lei 30/2000 seguia com mais 100 nomeações, no mesmo envelope e com um só selo, passou a dar lugar a 3 officios, mais 3 fotocópias e 3 cópias; as escusas, que eram raras e se resolviam com 2 officios, passaram a ser frequentes, por inexistência de um «filtro» prévio que avalie a necessidade de nomeação, dando lugar a 4 officios, 2 fotocópias, mais 4 cópias para arquivo; (...).

Apurámos os montantes gastos em cada Conselho Distrital com os acréscimos destes custos burocráticos e chegámos aos seguintes números: os custos totais directos e indirectos suportados só pelo CD do Porto, no ano de 2001, com as nomeações officiosas, ascenderam a 202.229,54; no ano de 2000 e no sistema do Decreto-Lei 387/87 os mesmos custos ascenderam a 70,487. Concluimos que parte deste acréscimo de custos resultava de

alguns dos novos procedimentos causados pela introdução no sistema de um terceiro agente, impreparado para integrar o circuito, a Segurança Social (SS).

Constatámos que a SS nem sempre soube discernir, quando os cidadãos se lhe dirigem, se a questão justifica ou não o recurso a juízo; muitas vezes os requerentes são incitados a instaurar acções inviáveis, sugerindo-se-lhes até que escolham este ou aquele advogado *que é muito bom*; cidadãos que pretendem apenas a dispensa de pagamento de taxa de justiça e encargos do processo passaram também, por aconselhamento da SS, a requerer a nomeação de patrono; também não distingue a SS entre a nomeação de patrono em acção pendente ou para acção a instaurar e, não o distinguindo, faz o pedido ao CD como se de propositura de acção se tratasse, notificando o tribunal, que por sua vez oficia ao CD inquirindo por que não foi nomeado advogado ao processo, parado há meses à espera da nomeação.

Muitas outras deficiências encontrámos, tendo algumas delas sido superadas com o decurso do tempo (...). Remetemos ao Ministério da Justiça, no decurso do mês de Fevereiro, um relatório escrito dando conta destas e de outras situações por nós detectadas. (...)

A minha descrença no actual sistema e a proposta para a sua reforma resulta destes e de outros indicadores que passo a enunciar. As nomeações no âmbito do apoio judiciário sobrecarregam os jovens estagiários e os advogados mais jovens. Desde sempre foi através das nomeações officiosas que os estagiários se iniciaram na prática forense e os advogados começaram a formar a sua clientela. (...) Não julgo os mais jovens menos competentes; antes pelo contrário, são os mais jovens os que mais se empenham nas defesas officiosas, porque é do êxito destas nomeações que dependerá a publicidade do seu mérito. Com o que eu discordo é com a confiança do apoio judiciário a um número (elevado) de defensores que não está na advocacia por vocação, nem nela quer continuar e dela sairá à primeira oportunidade de ingresso noutra carreira”.

É por esta e por outras razões que a advogada está descrente com o actual sistema e considera que a sua reforma cabe em especial à Ordem dos Advogados. De seguida, Arménia Coimbra analisou a *ratio* do Instituto do Acesso ao Direito e aos Tribunais e concluiu que apenas “com a democratização do direito existirá o Estado de Direito

Democrático. A garantia à via judiciária pelo Estado de Direito, por imperativo constitucional, não se resume à simples isenção ou redução do pagamento de custas judiciais; o Estado tem a obrigação de assegurar a todos os cidadãos a livre escolha do patrocínio jurídico sem prejuízo dos seus recursos económicos. E é à Ordem dos Advogados, enquanto sujeito da Administração mediata, que deve ser devolvida pelo Estado tal incumbência. (...) foi por considerar que o exercício da Advocacia desempenha um papel essencial na administração da justiça que o Estado devolveu os poderes públicos indispensáveis ao controlo da sua actividade a uma figura da Administração mediata – a Ordem dos Advogados. A Ordem dos Advogados dispõe de poderes de que não goza qualquer outra associação privada: exige a inscrição para o exercício da profissão, fixa as regras de relações dos seus membros entre si, com a instituição, com a comunidade em geral e com as outras instituições que administram a Justiça; goza dos poderes de sujeição dos seus membros à sua disciplina e de poderes de emitir regulamentos. E se o Estado garantiu ao Advogado um estatuto adequado, se o Estado zela pelo normal funcionamento das instituições na sua relação com a Ordem dos Advogados, se proporciona à Ordem dos Advogados os meios públicos de modo a participar no progresso da sua própria qualificação, é porque o Estado reconhece a marca do interesse público da Advocacia, sem prejuízo da sua essencialidade de profissão liberal.

Ora, esta essencialidade da advocacia – a natureza da profissão liberal – tem que ser respeitada em todos os seus domínios e formas de exercício. E é por ser uma profissão liberal, de reconhecido interesse público, que o Estado dotou a Ordem dos Advogados com os poderes públicos indispensáveis ao controlo da sua actividade. Pelos mesmos fundamentos deverá o Estado devolver em pleno à Ordem dos Advogados os poderes e os meios para que seja ela a garantir o direito constitucional de acesso ao direito. (...)

As reformas que propomos no âmbito do apoio judiciário partem dos seguintes princípios basilares: o apoio judiciário é um direito-dever, um direito para o beneficiário e um dever para o prestador; o apoio judiciário só pode ser concedido aos que dele careçam economicamente. O que não sucede actualmente, mercê do actual sistema em vigor, que lentamente se vai assemelhando ao serviço nacional de saúde.

Se o direito de acesso ao direito é tarefa fundamental do Estado, o que não se põe em causa, o mesmo só poderá ser exercido por homens e mulheres livres, i.e., em profissão

liberal. Não há nem pode haver funcionários do Estado a exercer o apoio judiciário; não há nem pode haver cidadão limitado à escolha livre de um advogado.

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira «A Constituição não determina a gratuidade dos serviços de justiça (...)», mas o direito de acesso à justiça impõe que aqueles serviços e o acesso a eles sejam feitos *sem dependência de quaisquer limitações* nomeadamente por falta de recursos económicos em escolher um advogado.

A transferência da concessão do apoio judiciário para um terceiro agente teve o mérito de desjurisdicionalizar o regime (quem nomeia o advogado já não é quem decide o litígio), mas teve o demérito de transformar o regime do apoio judiciário num serviço social capaz de descaracterizar a advocacia dos seus princípios basilares: os princípios da confiança e da livre escolha do advogado. (...)

Rejeitamos qualquer sistema de apoio judiciário que trate por igual o que é desigual, i.e., que conceda apoio judiciário a quem não é efectivamente carenciado, que nomeie advogado sem ter havido livre escolha por parte do patrocinado, que imponha ao advogado a aceitação do patrocínio, em suma, que ponha em causa a alma da advocacia – a mútua confiança entre o advogado e o cliente. (...)

Evitemos que o sistema actual do apoio judiciário se transforme num serviço nacional social; evitemos que a advocacia perca a sua alma. E ainda estamos a tempo de evitá-lo. E quais as medidas que propomos? A criação da figura do Advogado-Providência. Em vez de serem os mais jovens a assegurar o apoio judiciário deverão, *preferencialmente*, ser os mais velhos a fazê-lo. Os Advogados-Providência seriam os mais velhos (com mais de 5 ou 8 anos de inscrição) aos quais é mais fácil suportar o patrocínio, quer pelas estruturas de apoio de que dispõem, quer pela carteira de clientes que já possuem. As remunerações auferidas por estes, de acordo com as tabelas, e no âmbito do apoio judiciário, reverteriam, total ou *parcialmente*, para um fundo financeiro de formação dos estagiários. Em vez do Estado-Providência (em que os mais jovens de hoje asseguram as prestações sociais dos mais velhos), criaríamos a figura do Advogado-Providência: seriam os mais velhos de hoje a assegurar a formação dos mais novos de hoje.

Se os advogados mais velhos estiverem dispostos a assegurar o sistema de apoio judiciário todos beneficiarão: - é-lhes mais fácil denunciar as falsas situações de apoio

judiciário, para que os utentes possam beneficiar com o sistema de prestações solidárias; - a formação dos advogados-estagiários passaria a ser remunerada através do Instituto do Acesso ao Direito, impondo-se a obrigatoriedade aos estagiários de colaboração com os Advogados-Providência, no âmbito do apoio judiciário, a pedido destes e de acordo com especializações; - assegurar-se-ia mais uma fonte de financiamento do Instituto de Acesso ao Direito.

Os tempos actuais não são de abundância. O Estado-Providência está fraco. À OA também será pedido que aperte o cinto. Os advogados sempre souberam responder nas horas difíceis e nos momentos de difícil decisão. (...)

Abrimos o debate sobre o tema proposto: Advogados-Providência? Polémico será e queremos que o seja. Esperamos contributos para um melhor apoio judiciário e para uma outra Justiça.

Seriam criados escalões de responsabilização ou isenção parcial pelo pagamento de honorários e taxas de justiça, de acordo com tabela a consagrar, de tal sorte que só os cidadãos efectivamente carenciados seriam dispensados de total pagamento de taxa de justiça e Honorários.

O Instituto de Advocacia seria estruturado e descentralizado nos mesmos termos que os órgãos judiciais e da Ordem dos Advogados (a nível nacional, do Distrito Judicial, do Círculo ou da Comarca)".

Ainda, relativamente ao apoio judiciário, o Diário de Notícias em notícia publicada em 13/05/2002, referia que "A credibilização do advogado passa também por um apoio judiciário mais acessível, especialmente aos mais desfavorecidos, e mais transparente. Por isso a OA pretende criar um instituto que coordene todo o apoio judiciário, nomeando os advogados e fazendo a triagem para que seja usufruído, efectivamente, por quem mais precisa". João Miguel Barros acrescentou que, hoje em dia, "há quem use ilegitimamente os dinheiros públicos para se defender em tribunal". De acordo com a opinião expressa pela OA, o apoio judiciário deverá ser prestado por advogados liberais e não por defensores públicos nomeados pelo Estado. É intenção da OA discutir estas questões com a sociedade, para apurar qual a preocupação principal.

Por fim, o presidente do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados (CDLOA), Rogério Alves, ainda no que diz respeito a esta matéria, revelou, no Seminário “Julgar a Justiça”, realizado na Universidade Autónoma de Lisboa, em 18 de Julho de 2002, que “A prodigalidade com que se concede apoio judiciário em Portugal é inadmissível para um Estado que se diz pobre”, pelo que a Ordem dos Advogados pretende propor ao poder político a criação de uma comissão que proceda à triagem dos casos que não merecem chegar a tribunal. Essa comissão, no entender da Ordem dos Advogados, seria composta por advogados estagiários encarregados de fazer o despiste dos pedidos de apoio judiciário “que não têm pés nem cabeça”. Rogério Alves referiu que “Há acções totalmente absurdas e ridículas que o Estado tem de pagar”, pois, quer a causa seja injusta, prescrita, votada ao fracasso, é nomeado um advogado oficioso. De acordo com o advogado, “se é de borla, litiga-se por tudo e por nada”, quando o que deveria suceder é o benefício de apoio judiciário ser reservado a quem não tem meios para aceder à justiça. A propósito, realça Rogério Alves, que só em 2002 o CDLOA recebeu cerca de seis mil pedidos, o que corresponde a mil pessoas por mês que pedem patrono oficioso (Público, 19/07/2002).

5. Conclusões

A Ordem dos Advogados desde cedo manifestou interesse e preocupação relativamente ao acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. No entanto, esta preocupação não se manteve ao longo dos tempos, registando oscilações. A análise efectuada permite, assim, retirar um conjunto de conclusões que de seguida apresentamos.

A primeira é a constatação da importância dada pela Ordem dos Advogados ao tema e consubstanciada nos programas dos dois primeiros Bastonários eleitos, em especial o primeiro, na década de oitenta (Coelho Ribeiro e Osório de Castro). Este facto deve-se, não só às sensibilidades destes bastonários, mas também, à participação do Bastonário Coelho Ribeiro na Comissão de Acesso ao Direito que funcionou no final da década de setenta e que propunha, já nessa época, um sistema que contemplasse as três vertentes clássicas: informação, consulta e assistência e patrocínio oficioso. Esta preocupação justificava-se, quer pela conjuntura político-judicial vigente anteriormente, quer pela

sensibilidade dos protagonistas políticos e judiciais perante um tema que foi bastante coarctado nas décadas precedentes.

A segunda ideia que retiramos desta análise é a de que a partir de meados da década de oitenta até finais da década de noventa, as preocupações dos programas eleitorais para bastonário da Ordem dos Advogados afastaram-se bastante do tema do acesso, centrando-se, quase sempre, nas questões remuneratórias envolvidas, na necessidade da sua actualização e na revalorização profissional. A excepção a esta tendência encontra-se no segundo mandato do Bastonário Castro Caldas.

A terceira conclusão reside na constatação do regresso do interesse pelo tema do acesso ao direito e à justiça consubstanciado no programa eleitoral do actual Bastonário José Miguel Júdice. O programa além de efectuar uma sucinta avaliação do actual modelo, avança igualmente com propostas de intervenção, demonstrando um empenho inequívoco na sua transformação. Contudo, as propostas avançadas pressupõem, na sua maioria, que o sistema de acesso ao direito e à justiça seja assumido quase exclusivamente pelos advogados ou licenciados em direito, seja na prestação de informações jurídicas, no exercício da arbitragem ou na mediação. Decorrem desta nova estratégia da Ordem dos Advogados três ideias: a) a importância da dignificação do sistema de acesso ao direito e, por conseguinte, da própria profissão de advogado; b) a necessidade de alargar as saídas profissionais, através da introdução e distribuição de um conjunto de novas competências e funções a desempenhar por advogados e por licenciados em direito, contribuindo, por um lado, para a melhoria do sistema de acesso e, por outro, para solucionar a actual “crise de abundância”; c) a inevitabilidade do controlo, pela Ordem dos Advogados, de todo o sistema de acesso ao direito (em colaboração com o Ministério da Justiça), bem como dos seus fundos e mecanismos de gestão, controlo e fiscalização (o proposto Instituto da Advocacia e do Acesso ao Direito), tornando-o mais dependente desta profissão.

As conclusões do V Congresso dos Advogados e a recente proposta da Ordem dos Advogados de um Pacto para a Justiça e Cidadania integram igualmente estas preocupações, ainda que de forma ligeiramente mais diluída e aberta a consensos com outros operadores judiciários.

Quanto às notícias sobre eficiência do sistema e reclamações dos advogados, conclui-se que a Ordem dos Advogados tem milhares de patronos para nomear, o que não consegue fazer em tempo. No entanto, os atrasos dos pagamentos das intervenções oficiosas e as reacções dos advogados foram notícias várias vezes. Para uns, a solução passaria pelo boicote a actos judiciais urgentes nas escalas dos tribunais, para outros, passaria pela realização de um abaixo-assinado no qual manifestavam o seu protesto quanto a esta matéria. No que se refere ao apoio judiciário, a Ordem manifestou a sua oposição relativamente ao modelo de apoio judiciário em vigor, designadamente pela forma como se processa o pagamento dos advogados que prestam serviço nos tribunais.

Os textos de opinião e reflexão distinguem entre a análise do actual sistema de apoio judiciário decorrente da alteração legislativa de 2000, e a concepção de um novo regime para o futuro. O diagnóstico efectuado pelos advogados relativamente à aplicação da actual lei é crítico. Entendem que “a prodigalidade com que se concede apoio judiciário em Portugal é inadmissível para um Estado que se diz pobre”, pelo que a Ordem dos Advogados pretende propor ao poder político a criação de uma comissão que proceda à triagem dos casos que não merecem chegar a tribunal. Essa comissão, no entender da Ordem dos Advogados, seria composta por advogados estagiários encarregados de fazer o despiste dos pedidos de apoio judiciário pois, quer a causa seja injusta, prescrita ou votada ao fracasso, é nomeado um advogado oficioso. O benefício de apoio judiciário seria reservado a quem não tem meios para aceder à justiça.

Há quem assuma, que cada vez há mais advogados que «vivem» quase em exclusivo das oficiosas e que o actual regime do apoio judiciário (processo penal incluído) é imoral e excessivamente penalizante quer para os advogados (que, de facto, não recebem uma justa remuneração) quer para os cidadãos-contribuintes (que pagam mais do que lhes deveria ser exigível).

O apoio judiciário perdeu o carácter de excepção e apoio aos mais carenciados para se tornar progressivamente numa benesse ao alcance de todos, sem regras nem normas definidas. Para os Advogados, em vez de ser um serviço social que prestigia e dignifica a sua classe, passou a ser a forma de se poderem sentar cada um individualmente à mesa do orçamento. Para os beneficiários passou a ser a maneira «inteligente» de arranjar uma forma de ter a justiça aparentemente mais barata, ainda que não necessitem dela, nunca

mais eficaz, por outro lado, sobrecarregando-a e emperrando-a progressivamente pelo acréscimo de questões que se colocam. Para a Ordem dos Advogados e correspectivamente para quem a constitui, os Advogados, representa um acréscimo de custos administrativos em simultâneo com uma diminuição das receitas da Procuradoria.

Assim, o ofício único de nomeação, que até à entrada em vigor da Lei 30/2000 seguia com mais 100 nomeações, no mesmo envelope e com um só selo, passou a dar lugar a 3 ofícios, mais 3 fotocópias e 3 cópias; as escusas, que eram raras e se resolviam com 2 ofícios, passaram a ser frequentes, por inexistência de um «filtro» prévio que avalie a necessidade de nomeação, dando lugar a 4 ofícios, 2 fotocópias, mais 4 cópias para arquivo.

Por outro lado, a Ordem dos Advogados considera que a Segurança Social nem sempre soube discernir, quando os cidadãos se lhe dirigem, se a questão justifica ou não o recurso a juízo; muitas vezes os requerentes são incitados a instaurar acções inviáveis, sendo-lhes até sugerido que escolham este ou aquele advogado *que é muito bom*; cidadãos que pretendem apenas a dispensa de pagamento de taxa de justiça e encargos do processo passaram também, por aconselhamento da SS, a requerer a nomeação de patrono; também não distingue a SS entre a nomeação de patrono em acção pendente ou para acção a instaurar e, não o distinguindo, faz o pedido ao CDOA como se de propositura de acção se tratasse, notificando o tribunal, que por sua vez oficia ao CD inquirindo por que não foi nomeado advogado ao processo, parado há meses à espera da nomeação.

A descrença de uma representante da Ordem dos Advogados no actual sistema e a proposta para a sua reforma resulta destes e de outros indicadores: as nomeações no âmbito do apoio judiciário sobrecarregam os jovens estagiários e os advogados mais jovens; foi, desde sempre, através das nomeações oficiosas que os estagiários se iniciaram na prática forense e os advogados começaram a formar a sua clientela. Por outro lado, não julga os mais jovens menos competentes, antes pelo contrário, considera que são os mais jovens os que mais se empenham nas defesas oficiosas, porque é do êxito destas nomeações que dependerá a publicidade do seu mérito. Com o que discorda é com a confiança do apoio judiciário a um número (elevado) de defensores que não está na advocacia por vocação, nem nela quer continuar e dela sairá à primeira oportunidade de ingresso noutra carreira. Acrescenta, por fim, que o Estado tem a obrigação de assegurar a todos os cidadãos a livre

escolha do patrocínio jurídico sem prejuízo dos seus recursos económicos. E é à Ordem dos Advogados, enquanto sujeito da Administração mediata, que deve ser devolvida pelo Estado tal incumbência.

Para o futuro, o Bastonário da Ordem dos Advogados, José Miguel Júdice, defende que se caminhe para um consenso. O PCP que defendia a ideia do advogado público, um advogado do Estado, admite apoiar a posição da Ordem: o Instituto da Advocacia para o Acesso ao Direito. Ou seja, é possível afirmar, após a mudança ocorrida no PSD (que começou por falar em defensor público), que todos os partidos estão de acordo com o modelo do apoio judiciário que a Ordem quer pôr em prática, o que representa uma revolução na qualidade do apoio judiciário.

Assim, a OA pretende criar um instituto que coordene todo o apoio judiciário, nomeando os advogados e fazendo a triagem para que seja usufruído, efectivamente, por quem mais precisa. O apoio judiciário deverá ser prestado por advogados liberais e não por defensores públicos nomeados pelo Estado.

Segundo uma dirigente da Ordem dos Advogados a transferência da concessão do apoio judiciário para um terceiro agente teve o mérito de desjurisdicionalizar o regime (quem nomeia o advogado já não é quem decide o litígio), mas teve o demérito de transformar o regime do apoio judiciário num serviço social capaz de descaracterizar a advocacia dos seus princípios basilares: os princípios da confiança e da livre escolha do advogado. Assim, defende a criação da figura do Advogado-Providência. Em vez de serem os mais jovens a assegurar o apoio judiciário deverão, *preferencialmente*, ser os mais velhos a fazê-lo. Os Advogados-Providência seriam os mais velhos (com mais de 5 ou 8 anos de inscrição) aos quais é mais fácil suportar o patrocínio, quer pelas estruturas de apoio de que dispõem, quer pela carteira de clientes que já possuem. As remunerações auferidas por estes, de acordo com as tabelas, e no âmbito do apoio judiciário, reverteriam, total ou *parcialmente*, para um fundo financeiro de formação dos estagiários.

Em suma, quanto à reflexão e à opinião publicada dos advogados, uns dizem que há cada vez mais advogados que vivem quase em exclusivo das oficiosas, outros referem que o sistema de apoio judiciário, tal como hoje se apresenta, “perde carácter de excepção e apoio aos mais carenciados para se tornar progressivamente numa benesse ao alcance de

todos, sem regras nem normas definidas.”. Por parte da Ordem dos Advogados, denota-se uma descrença no actual sistema e há quem defenda a criação da figura do Advogado-Providência, isto é, em vez de serem os mais jovens a assegurar o apoio judiciário, deverão preferencialmente ser os mais velhos a fazê-lo. No entanto, a Ordem dos Advogados considera que as nomeações, no âmbito do apoio judiciário, constituem uma sobrecarga aos estagiários e aos advogados mais jovens, propondo, em alternativa, a criação de um Instituto do Acesso ao Direito.

Capítulo VI

Entre o Estado e a sociedade: uma rede informal de serviços jurídicos complementares

1. Introdução

O presente capítulo procura avaliar, através de um conjunto diversificado de casos, as formas de acesso ao direito e à justiça que existem fora do sistema de justiça oficial ou pelas instituições concebidas, desde o início, para o facilitar, como é o caso dos Tribunais, do Ministério Público e/ou dos Gabinetes de Consulta Jurídica. Assim, iremos proceder a uma rápida incursão analítica aos serviços jurídicos desempenhados por organizações não governamentais, sindicatos, entidades estatais e órgãos de poder local que funcionam como facilitadores do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Não pretendemos realizar uma análise exaustiva das organizações que, de uma ou de outra forma, prestam informações jurídicas, até porque tal tarefa seria quase impossível, mas tão só chamar a atenção para a existência de uma multiplicidade de mecanismos que facilitam o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Esta análise foi efectuada com o recurso à realização de inquéritos¹³² a alguns sectores da sociedade e, também, com o recurso a alguns relatórios de actividades e estatísticas oficiais, onde foi possível descortinar a prestação de informações de âmbito jurídico e/ou actividades de prevenção e resolução de litígios. Devido à inexistência de informações prévias sobre a realidade existente, o inquérito efectuado pretendeu, basicamente, levantar um pouco o véu das diversas experiências detectadas no decurso desta investigação. Assim, a informação recolhida diz, principalmente, respeito ao tipo de apoio/informação jurídica disponibilizada, à forma como este apoio é realizado e às dificuldades sentidas na sua execução ou concretização.

A esta rede complementar de prestadores podemos designar de *serviços jurídicos complementares*, sendo que se reporta a organizações não governamentais (associações e

¹³² Foram efectuados inquéritos exploratórios, por via postal, às seguintes entidades: sindicatos, associações empresariais, associações de defesa do património e do ambiente, associações de defesa dos direitos dos imigrantes e às juntas de Freguesia dos concelhos de Lisboa e de Coimbra.

sindicatos), a entidades resultantes de parcerias entre a sociedade civil e a administração pública (centros de arbitragem) e a entidades que, pese embora sejam pertencentes à administração central ou local, criaram na sua orgânica serviços de informação jurídica de situações concretas, prevenção de litígios e, muitas vezes, de resolução informal de conflitos (Provedoria da Justiça, Juntas de Freguesia, Instituto do Desenvolvimento e da Inspeção das Condições de Trabalho ou Instituto do Consumidor).

Os nossos estudos de caso reportam-se, deste modo às associações de defesa do património e do ambiente; às associações de defesa dos direitos dos imigrantes; às associações empresariais; aos sindicatos; à DECO; aos Centros de Informação Autárquica do Consumidor; ao Instituto do Consumidor; à Provedoria de Justiça; ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT); aos Centros de Arbitragem; aos Centro de Informação Autárquica ao Consumidor; e às juntas de Freguesia dos concelhos de Lisboa e de Coimbra.

2. O papel da administração pública: alguns exemplos

A administração pública proporciona, em determinados serviços, mecanismos facilitadores do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Neste ponto, vamos analisar os casos da Provedoria de Justiça, do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho, incluindo o desempenho dos seus serviços na Loja do Cidadão de Lisboa, o Instituto do Consumidor e as juntas de freguesia dos concelhos de Lisboa e Coimbra. Nestas situações, é o Estado central ou local que detém a tutela e a iniciativa pela prestação do serviço, incluindo, assim, uma vertente de prestação de informações jurídicas fundamental para consciencializar os cidadãos dos seus direitos e, por conseguinte, proporcionar os instrumentos necessários à sua concretização.

2.1. A Provedoria de Justiça

A Provedoria de Justiça surgida em 1975, foi consagrada constitucionalmente em 1976 e teve como primeiro Provedor o Coronel Costa Braz (1975-1976)¹³³. Segundo o artigo 23.º da Constituição da República Portuguesa, cabe à Provedoria da Justiça apreciar,

¹³³ Os Provedores de Justiça seguintes foram: Magalhães Godinho (1976-1981), Pamplona Corte-Real (1981-1985), Almeida Ribeiro (1985-1990), Mário Raposo (1990-1991) e Menéres Pimentel (1992-2000). O actual Provedor de Justiça é Nascimento da Costa (desde o ano 2000).

sem poder decisório, as queixas apresentadas pelos cidadãos por acções ou omissões dos poderes públicos, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. Deste modo, este órgão pode ser, igualmente, considerado como um mecanismo de acesso ao direito e à justiça, detendo um papel importante no relacionamento dos cidadãos com a administração pública.

A criação, em Abril de 1975, do cargo de Provedor de Justiça determinou a existência de uma estrutura de apoio. A referida estrutura, criada em Março de 1976, teve a designação inicial de «Serviço do Provedor de Justiça»¹³⁴. "«Defensor do Povo», «Protector dos Cidadãos», «Mediador da República», são algumas das expressões de uma instituição de origem escandinava, que remonta aos primórdios do século passado e cuja universalização colhe exemplos nos sistemas democráticos de todos os continentes, em estados unitários e federados, monarquias ou repúblicas, sistemas parlamentares e presidenciais. Partindo de uma concepção simples na pureza dos seus princípios inspiradores, o *Ombudsman* – assim designado internacionalmente por força da sua origem sueca – pode adaptar-se às contingências culturais e políticas de cada comunidade, à diversidade das tradições e dos costumes, à maior generosidade ou avareza de cada Constituição, de cada declaração de direitos fundamentais” (Site da Provedoria de Justiça).

¹³⁴ “A designação «Provedoria de Justiça» veio substituir a de «Serviço do Provedor de Justiça» (vide Decreto-Lei n.º 189-A/76, de 15 de Março, Lei n.º 10/78, de 2 de Março, e Decreto-Lei n.º 279/93, de 11 de Agosto). Este último, único diploma orgânico em vigor (alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/98, de 29 de Janeiro), contém inovações significativas, entre as quais se realça, no novo quadro da assessoria, a relação pessoal de confiança entre o Provedor e os colaboradores respectivos, assim como foi criado o cargo de Secretário-Geral” (Site da Provedoria de Justiça). Em Fevereiro de 1996 a Provedoria estendeu-se à Região Autónoma dos Açores e em Fevereiro de 2000 à Região Autónoma da Madeira. A Provedoria de Justiça tem ainda em funcionamento duas linhas de atendimento telefónico: A Linha verde "Recados da Criança" e a Linha do "Cidadão Idoso". Estas "Linhas", que não são linhas de emergência, têm como objectivo principal coadjuvar a Provedoria de Justiça, estando vocacionadas para o tratamento de modo informal e expedito daqueles casos que não exigem um estudo jurídico de fundo.

Quadro 1
Movimento geral de processos na Provedoria de Justiça
(1990-2000)¹³⁵

Assunto / Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Administração da justiça	443	420	352	390	402	318	522	583	846		
Agricultura, comércio, indústria					32	50	69	82	50		
Ambiente e qualidade de vida					102	89	145	155	175		
Contribuições e impostos	164	148	139	146	172	141	303	221	153		
Direitos fundamentais	288	268	224	241	338	124	206	151	252		
Ensino					109	212	315	163	199		
Empresas/bancos e seguros	25	31	25	97	61	82	154	157	131		
Expropriações e requisição de bens	20	22	28	18	42	32	35	23	45		
Habituação	118	165	150	172	190	178	244	191	161		
Polícia	91	99	92	112	105	78	124	91	141		
Regime prisional	61	41	37	38	50	43	213	168	227		
Registos e notariado					35	26	65	148	122		
Saúde pública					89	64	98	117	118		
Segurança social	479	527	475	507	461	326	417	475	473		
Trabalho	824	2144	1208	996	1253	1126	2004	1634	1327		
Transportes e comunicações	31	49	43	41	38	38	81	84	77		
Urbanismo e obras	112	164	127	124	145	154	231	313	352		
Outros	461	600	560	752	187	346	563	282	513		
Total	3117	4678	3460	3634	3811	3427	5789	5038	5362	6664	5283

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A análise do movimento geral de processos, no período de 1990 a 2000, demonstra uma relativa estabilidade, em particular nos últimos cinco anos. No entanto, os primeiros seis anos analisados também demonstram uma estabilidade, mas com valores mais reduzidos. No ano de 1999 registou-se o número mais elevado, com 6664 processos abertos. Contudo, e segundo os relatórios de 1999 e de 2000 da Provedoria de Justiça, este acréscimo deveu-se, fundamentalmente, às queixas apresentadas nos Açores relacionadas com a mesma questão (1445) chamadas de valor acrescentado. Estas queixas foram, contudo, arquivadas no mesmo ano.

Em termos de áreas principais, os litígios laborais encontram-se sempre em primeiro lugar com bastante destaque, embora apresente oscilações no período em que é possível analisar. A justiça e a segurança social vão oscilando entre si no segundo lugar, embora a justiça apresente uma tendência de crescimento nos últimos anos, enquanto a segurança social apresenta valores mais estáveis.

De realçar que os valores mais elevados registados são os que mais interferem sobre a vida quotidiana dos cidadãos, pelo que existe uma maior procura dos mais variados

¹³⁵ Nas Estatísticas da Justiça e nos relatórios da Provedoria da Justiça passaram a efectuar-se diferentes agregações a partir de 1999, pelo que apenas apresentamos os valores totais de 1999 e 2000. Até 1993 não existiam algumas categorias que, posteriormente, foram incluídas, pelo que o item *Outros* atingiu, entre 1990 e 1993 valores mais elevados. Os espaços em branco neste período mostram os itens que foram sendo introduzidos a partir das estatísticas de 1994.

mecanismos existentes para que os direitos de cidadania sejam efectivamente concretizados. Entre estes temos: o trabalho/emprego, a segurança social e a justiça, registando-se, ainda, um crescimento em itens como urbanismo, obras, ambiente e qualidade de vida, situação que denota uma evolução do alargamento das preocupações dos cidadãos no seu bem estar. Em relação ao trabalho/emprego a situação é ainda mais complexa, porque é a área que apresenta o maior e mais diversificado leque de meios de informação e consulta jurídica, sendo certo, que à excepção dos Açores, os litígios de trabalho só podem ser resolvidos em Tribunal Judicial..

Os baixos valores registados em áreas consideradas fundamentais como a saúde e o ensino pode ser explicável por estas incorporarem, por um lado, mecanismos directos onde os cidadãos se podem queixar (livro amarelo da administração pública por parte dos utentes dos serviços de saúde) ou, por outro lado, órgãos próprios para discussão e resolução dos problemas (dentro da orgânica das escolas). Como estes conflitos são, em regra, temporários, os cidadãos preferem apresentar as suas reclamações de forma imediata, deixando então o processo correr os seus trâmites normais, em particular nas reclamações efectuadas no sector da saúde. Logo, o recurso a um órgão como o Provedor de Justiça não é uma opção fácil e imediata, além de que requer um conhecimento que, eventualmente, não é partilhado pela maioria da população portuguesa.

A divulgação das suas actividades e as formas de acesso, bem como a sua eventual descentralização, à imagem do Provedor de Justiça francês que apresentámos no Capítulo 2, poderia aumentar em muito as reclamações para este órgão. No entanto, o aumento do número de reclamações iria, por sua vez, exigir o redimensionamento desta instituição facilitadora de acesso ao direito e à justiça nos conflitos que afectam os cidadãos com a administração pública, nos seus variados níveis e instâncias.

De seguida vamos analisar com maior detalhe os dados referentes ao ano de 2000, de modo a compreendermos a dinâmica que está por detrás do valor total de processos abertos.

Quadro 2
Movimento geral de processos – processos organizados
(2000)

Movimento de queixas	N
Queixas escritas	4859
Queixas verbais	411
Total - queixas	5270
Iniciativas do Provedor	13
Total geral	5283
dos quais correspondem a processos de inconstitucionalidade	76

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Assim o maior número de queixas apresentado é feito por escrito, sendo as queixas verbais detentoras de um valor residual no cômputo geral. As iniciativas do Provedor são, então, quase inexistentes, com apenas 13 processos abertos. De realçar que os processos relativos a alegadas inconstitucionalidades obtêm um valor que permite afirmar que este órgão é solicitado a pronunciar-se sobre questões que, posteriormente, podem ser remetidas para outros órgãos, em particular o Tribunal Constitucional.

Quadro 3
Totais finais
(2000)

Movimento de processos	N
Processos organizados	5283
Processos movimentados	12418
Processos arquivados	8509
Processos organizados e arquivados em 2000	3201*
* Representando 60,6% do total de processos organizados	

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Recomendações: 95, sendo 23 normativas/genéricas e 72 não normativas.

Pedidos de Declaração de Inconstitucionalidade: 8.

No entanto, a Provedoria de Justiça não tem apenas que lidar com os processos abertos durante o ano. Como podemos constatar através do quadro anterior, o volume de processos movimentados é muito superior devido aos que transitam dos anos anteriores. Assim, o volume de trabalho ganha um peso considerável, em especial para a estrutura relativamente diminuta de que a Provedoria dispõe.

Quadro 4
Motivos de arquivamento
(2000)

Motivo		N	%
Arquivamento liminar		577*	6,8%
Falta de fundamento		2858	33,6%
Encaminhamento		627	7,4%
Resolvido com intervenção essencial do Provedor	Com recomendação (acatada)	1571	18,5%
	sem recomendação	1059	12,4%
Resolvido sem intervenção essencial do Provedor		929	10,9%
Não resolvido	Com recomendação (não acatada)	78	0,9%
	Sem recomendação	173	2,0%
	Desistência da queixa	607	7,1%
Arquivamento por formulação de pedido de DI/VI		8	0,1%
Arquivamento por motivos administrativos		22	0,3%

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

* Correspondendo a 10,92% dos processos organizados em 2000.

O arquivamento dos processos pode ocorrer após ou antes da resolução dos litígios e, com ou sem intervenção do Provedor. Pode ainda ocorrer por falta de fundamento ou de forma liminar. Como se observa no quadro anterior, a maior fatia dos processos é arquivada após resolução do problema (41,8%), ainda que 30,9% o seja após a intervenção do Provedor (dentro deste valor, a maioria segue com recomendação do Provedor que é acatada) e 10,9% sem intervenção. No arquivamento por falta de fundamento regista-se o segundo maior valor com 33,6%, enquanto 6,8% são arquivados de forma liminar. Existe ainda uma percentagem razoável de processos encaminhados (7,4%) e outra de processos em que o proponente acaba por desistir da queixa (7,1%). Estes valores demonstram uma taxa de sucesso ou de resolução do problema bastante elevada, mesmo que através de vários expedientes. Não é possível, no entanto avaliar, por falta de informação, por que motivos são arquivados os processos sem fundamento e em que se baseia essa decisão.

Quadro 5
Distribuição dos processos por áreas da assessoria
(2000)

Categorias	N	%
ÁREA 1		
Planeamento e administração do território; ambiente e recursos naturais; cultura e lazeres.	594	11,24%
ÁREA 2		
Assuntos financeiros e economia.	355	6,72%
ÁREA 3		
Assuntos sociais: educação, segurança social, saúde, menores e desporto.	839	15,88%
ÁREA 4		
Assuntos de organização administrativa e função pública.	991	18,76%
ÁREA 5		
Assuntos judiciais; defesa nacional; segurança interna e trânsito; registos e notariado; assuntos laborais.	577	10,92%
ÁREA 6		
Assuntos político-constitucionais, penitenciários e direitos, liberdades e garantias; estrangeiros e nacionalidade; ciência e comunicação social; arrendamento, expropriações e direitos dos consumidores.	579	10,96%
Açores	273	5,17%
Madeira	94	1,78%
Gabinete	2	0,04%
Recados da criança	63	1,19%
Linha do cidadão idoso	15	0,28%
Sem área funcional determinada	901	17,05%
Total	5283	100%

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Após o ano de 1998, a Provedoria, tal como vimos atrás, alterou as categorias com que registava a entrada de processos, o que veio a impossibilitar uma comparação mais correcta da evolução do tipo de processos entrados neste órgão. Além disso, com a extensão dos serviços aos Açores e à Madeira e com a criação das duas linhas telefónicas referentes aos idosos e às crianças, a análise do tipo de processos entrados alterou-se bastante. Nesta nova formulação da apresentação dos dados, a área referente aos assuntos de organização administrativa e função pública é a que recebeu mais processos com 18,76%, seguida da área relativa aos assuntos sociais com 15,88%. No entanto, os processos sem determinação de área específica detêm um valor considerável (17,05%), o que comprova que a nova categorização não resolve o problema da distribuição processual, visto que este valor é o maior de todos os registados durante o período 1990-2000. Nesta

categorização, também não é possível determinar o assunto que mais solicitações entrega junto da Provedoria de Justiça, ainda que, hoje em dia, muitos processos sejam difíceis de integrar em categorias tão específicas com as que havia anteriormente.

Quadro 6
Entidades visadas nos processos (administração central)
(2000)

Entidade	N
Governo	36
Presidência do Conselho de Ministros*	48
Ministério da Defesa Nacional	190
Ministério dos Negócios Estrangeiros	21
Ministério das Finanças	512
Ministério da Administração Interna	314**
Ministério do Equipamento Social	32
Ministério da Justiça	322
Ministério da Economia	66
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	39
Ministério da Educação	666
Ministério da Saúde	295
Ministério do Trabalho e da Solidariedade	366
Ministério do Ambiente	51
Ministério do Planeamento	21
Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública	62
Ministério da Cultura	10
Ministério da Ciência e da Tecnologia	1
Total	3052

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

* Na Presidência do Conselho de Ministros incluem-se as estruturas dependentes do Ministro da Presidência e dos Ministros-Adjuntos.

** Das quais 186 contra a PSP e 64 contra a GNR.

As principais entidades visadas nas queixas à Provedoria de Justiça pertencem à administração central do Estado. O Ministério que mais reclamações sofre é, de longe, o da Educação com 666 processos. Em segundo lugar, aparece o Ministério das Finanças com 512 processos. De seguida, surgem três ministérios com valores superiores a 300 processos: o Ministério do Trabalho e da Solidariedade (366), o Ministério da Justiça (322) e o Ministério da Administração Interna (312). Com algum relevo ainda, temos o Ministério da Saúde (295) e o Ministério da Defesa Nacional (190). Estes dados, por si só,

não permitem a extracção de uma análise mais fina e conclusiva, por não indicar em que tipo de serviços são, preferencialmente, alvo de queixas.

Quadro 7
Entidades visadas nos processos (administração indirecta e autónoma)
(2000)

Entidade	N
Institutos Públicos*	248
Sector empresarial do Estado	125
Associações Públicas	48
Universidades	68
Institutos Politécnicos	21
Concessionários	99
Outras entidades	5
Total	614

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

* Excluindo escolas e hospitais

Dentro da administração pública temos uma diversidade de formas de organização. No quadro 7 podemos observar algumas que são, igualmente, alvo de queixas dos utentes, visto que prestam serviço público. Assim, embora os números sejam mais reduzidos que os relativos às actividades desenvolvidas pelos serviços dos ministérios, verificamos que os institutos públicos, com 248 processos, são os principais alvos das queixas. O sector empresarial do Estado, também, apresenta um valor razoável (125), tal como os concessionários (99).

Quadro 8
Entidades visadas nos processos (administração regional)
(2000)

Região autónoma		N
Açores	Administração directa	164
	Administração indirecta	19
Madeira	Administração directa	61
	Administração indirecta	5
Total		249

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Os processos relativos às actividades das entidades das regiões autónomas ainda são relativamente baixos, com os Açores a suplantarem, com alguma distância, os serviços madeirenses. Uma possível explicação poderá ser a maior disseminação de serviços pelas nove ilhas dos Açores, face à concentração que se verifica na região da Madeira, o que torna mais fácil a sua implantação e gestão.

Quadro 9
Entidades visadas nos processos (administração local)
(2000)

Entidade local	N
Governos Cívicos	34
Juntas Distritais	0
Assembleias Distritais	2
Federações de Municípios	0
Municípios	646
Empresas municipais e serviços municipalizados	29
Freguesias	45
Total	756

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

No que toca às entidades competentes na administração local, o valor que se destaca de imediato é o relativo às queixas contra os municípios (646), principalmente porque são estas que detêm as maiores competências em termos de gestão de assuntos da vida quotidiana dos cidadãos. As freguesias, os governos civis e as empresas municipais também são alvo de queixas, mas em muito menor número.

Quadro 10**Entidades visadas nos processos (entidades independentes e outras)
(2000)**

Outras entidades públicas	N
Presidência da República	1
Assembleia da República	59
Provedoria de Justiça	3
Conselhos Superiores da Magistraturas	2
Tribunais	512
Ministério Público	103
Comissão Nacional de Eleições	0
Partidos políticos	1
Outras entidades independentes	11
Outras entidades públicas	73
Total	765

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Entre as entidades públicas, mas independentes, as queixas direccionam-se principalmente, contra os serviços judiciais (tribunais e Ministério Público), com 615 processos. A Assembleia da República aparece em segundo lugar, ainda que a grande distância, com apenas 59 processos entrados na Provedoria de Justiça.

Quadro 11**Entidades visadas nos processos (entidades particulares e estrangeiras)
(2000)**

Entidades	N
Sindicatos	2
Bancos	64
Seguradoras	47
Estabelecimentos de ensino	16
Estabelecimentos de saúde	2
Outras sociedades comerciais	76
Outras entidades particulares	218
Entidades estrangeiras	13
Total	438

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

As entidades particulares visadas nos processos, por eventual ilegalidade, são variadas e imprecisas, ou seja, estas categorias não possibilitam a retirada de conclusões visto que valor referente a *outras entidades particulares* detém metade do valor total de

processos. No entanto, são indicativos os valores referentes às sociedades comerciais e, em particular, aos bancos e seguradoras. Também os estabelecimentos de ensino privados são referidos, ainda que em menor número.

Quadro 12

Características dos reclamantes por género

sexo	N
Sexo Feminino	1521
Sexo Masculino	2936
Não identificado	67
Total	4524

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Entre os reclamantes predomina o sexo masculino, com quase o dobro do valor do sexo feminino.

Quadro 13

Proponentes das queixas colectivas

Proponentes	N
Associações profissionais	17
Comissões de residentes	30
Comissões de trabalhadores	6
Comissões ad-hoc de funcionários/trabalhadores	240
Entidades públicas	60
Partidos políticos	14
Sindicatos e Associações Sindicais	94
Sociedades	105
Associações	139
Outros	41
Total	746

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

As principais entidades colectivas que propuseram acções foram as comissões de trabalhadores. As associações em geral, as sociedades e os sindicatos e associações sindicais aparecem a seguir com valores não muito distantes dos 100 processos. Com algum relevo ainda surgem as entidades públicas e as comissões de residentes.

Quadro 14
Evolução entre 1996 e 2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Taxa de estudo	92,62%	94,16%	93,30%	97,63%	88,70%
Taxa de resolução	82,69%	89,86%	90,54%	87,60%	80,61%
Taxa de sucesso	76,82%	82,89%	85,15%	79,10%	75,46%

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

Os últimos cinco anos registaram algumas alterações, não só em termos de variação processual, mas igualmente nos critérios utilizados para elaborar as estatísticas. Segundo o Relatório de 2000, “entendeu-se preferível calcular a taxa de estudo face ao total de processos abertos e não, como até agora, face ao total dos processos arquivados. De acordo com este referencial, a taxa de estudo dos processos, foi de 88,7% - excluem-se os arquivamentos liminares e os arquivamentos por motivos administrativos. A taxa de resolução foi de 80,6%, excluindo-se as improcedências, os arquivamentos liminares (incompetência e manifesta improcedência), os encaminhamentos e os arquivamentos por motivos administrativos. A taxa de sucesso, isto é, a medida dos processos que foram resolvidos por intervenção do Provedor foi, assim, de 75,5%”.

Quadro 15

Número de queixas por 10 mil habitantes (1996-2000): os cinco maiores valores

	1996	1997	1998	1999	2000
1.º	Lisboa	Lisboa	Açores	Açores	Açores
2.º	Setúbal	Coimbra	Portalegre	Lisboa	Lisboa
3.º	Coimbra	Açores	Lisboa	Coimbra	Santarém
4.º	Açores	Castelo Branco	Bragança	Setúbal	Madeira
5.º	Leiria	Faro	Coimbra	Faro	Setúbal

Fonte: Provedoria da Justiça, 2000.

A análise do número de queixas por 10 mil habitantes, em termos distritais/regionais não permite retirar conclusões autónomas, visto que existe um conjunto de variáveis que podem influenciar este *ranking*. No entanto, é demonstrativo da variedade de distritos com diferentes características sócio-económicas e culturais, que impede que haja qualquer distrito-padrão no que respeita ao volume de queixas apresentadas na Provedoria da Justiça. Nem a explicação apresentada atrás, para o ano de 1999, nos

Açores, permite explicar o porquê desta região se encontrar, nos restantes anos, igualmente, em primeiro lugar ou, pelo menos, nos quatro primeiros. Se a regularidade registada para Lisboa e Coimbra pode ser facilmente explicável, a ausência do Porto já implica uma maior reflexão.

Pode-se, apesar de algumas dificuldades na análise dos dados disponíveis, concluir que a Provedoria de Justiça desempenha um papel importante no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, em particular no seu relacionamento com as entidades da administração pública. No entanto, a dificuldade de acesso em termos físicos (por não possuir serviços descentralizados, aparte dos existentes nos Açores e Madeira) e a fraca divulgação do seu papel e competências junto da maioria dos cidadãos, têm ajudado a que o número de reclamações, ao contrário do que vem sucedendo com os tribunais e outras instâncias de resolução de conflitos, se venha mantendo estável. O aumento da procura implicaria, contudo, redimensionar este órgão, não só em termos de recursos humanos e financeiros, mas igualmente na introdução de mecanismos de descentralização e maior proximidade com os cidadãos.

Por último, da análise efectuada resulta que as queixas à Provedoria de Justiça são efectuadas em áreas em que é baixa a procura dos tribunais para dirimir litígios, designadamente com a administração pública e nas áreas sociais. Assim, em Portugal, a procura da Provedoria compensa o difícil acesso, nas áreas destes litígios, aos tribunais portugueses. É de realçar, ainda, a importância das queixas apresentadas por entidades colectivas, em particular as associações e as comissões de trabalhadores.

2.2. O Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho

Os serviços do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT), através da Inspeção-Geral do Trabalho, estão espalhados pelo país, proporcionando, assim, um serviço de atendimento aos cidadãos com bastante importância, ou seja, o esclarecimento de informações sobre as relações laborais. Deste modo, constituem, igualmente, um mecanismo importante do acesso ao direito e à justiça e, como veremos, com um grande volume de solicitações. Este facto deve-se, essencialmente, a importância que o trabalho, ou a ausência dele, tem na vida quotidiana e, mesmo, na sobrevivência dos cidadãos. A concretização da totalidade dos seus direitos está directamente relacionada com o acesso ao mercado de trabalho, isto é, a efectividade dos

direitos dos cidadãos é mais facilmente concretizada tendo como pressuposto a existência de um emprego. Na posse de um emprego, o usufruto dos seus direitos passa, igualmente, pela qualidade das condições de trabalho e do respeito pelas leis laborais. Assim, os serviços de atendimento disponibilizados pelo IDICT são um mecanismo importante para que as relações laborais sejam cumpridas de uma forma concreta e efectiva.

Quadro 16
Atendimento ao público
(1990-2000)

Discriminação	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Total 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	78648	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	%
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
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	

Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho, IDICT.

Os serviços do IDICT, através da Inspeção-Geral do Trabalho, atendem anualmente um número bastante considerável de utentes, sejam trabalhadores ou entidades empregadoras. A análise do período compreendido entre 1990 e 2000 demonstra uma evolução relativamente estável, mantendo-se, em média, na ordem dos 215.000 atendimentos anuais, com oscilações entre os cerca de 197.000 (nos anos de 1990 e 2000) e os cerca de 250.000 atendimentos (no ano de 1996).

A maioria dos utilizadores são os trabalhadores. A sua procura a estes serviços evolui de cerca de 58% do total, para os cerca de 70% verificados nos últimos seis anos analisados. Neste grupo regista-se um crescimento entre 1990 e 1996, começando, após este período, a decrescer, em termos absolutos. As entidades empregadoras registam um decréscimo na década analisada, embora, em 1991 e 1996 tenha havido um ligeiro crescimento, que não se confirmou nos anos seguintes, situando-se em 2000 nos 47443

utilizadores, ou seja, 24% do total. As situações indefinidas registam, por seu lado, um crescimento anual entre 1990 e 2000, passando dos 2,9% para os 5,6%.

O número de assuntos registados aumentou constantemente entre 1990 e 1997, especialmente entre 1995 e 1997, acompanhando igualmente o aumento verificado no número de utilizadores dos serviços do IDICT. Com o decréscimo do número de utilizadores nos últimos três anos analisados, observou-se também um decréscimo do número de assuntos. O número de assunto por utilizador permite, mais fielmente, perceber o sentido de evolução dos serviços de atendimento. Assim, constata-se que o crescimento é constante durante esta década, com um ligeiro crescimento nos primeiros quatro anos, passando de 2% para 2,3% assuntos por utilizador, e um crescimento mais rápido entre 1994 e 1997, onde se passou dos 2,5% para os 2,8% assuntos. Nos últimos quatro anos o número de assuntos por utilizador estabilizou nos 2,8%. Deste modo, pode afirmar-se que, pese embora se tenha registado um ligeiro decréscimo de utilizadores nos últimos anos, o número de assuntos que procuraram esclarecer manteve-se estável.

Quadro 17¹³⁶

Assuntos mais frequentes

Assunto	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Horário	44974	11,5	57102	12,6	63739	13,8	51039	10,6	49298	9,6
Férias	48590	12,4	57991	12	57211	12,4	64048	13,4	66604	13
Remuneração	44851	11,4	47652	10,5	53083	11,5	51707	10,8	53999	10,6
Subsídio férias	45205	11,5	53390	11,8	50109	10,8	57252	11,9	60725	11,9
Despedimento	34640	8,9	39062	8,6	43228	9,4	49407	10,3	52894	10,4
Total	218260	55,6	255197	57,9	267369	57,9	273453	57	283520	55,5

1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
78183	12,9	78753	12,2	83340	12,7	50868	9,2	38831	6,6	36945	6,7
75525	12,4	73972	11,5	79522	12,2	67496	12,1	78683	13,4	67665	12,2
60120	9,9	62420	9,7	67365	10,3	61344	11	59893	10,2	52307	9,4
69708	11,5	74882	11,6	78081	11,9	64892	11,6	74240	12,6	63335	11,4
55979	9,2	57726	8,9	53053	8,1	47383	8,5	51519	8,8	50432	9,1
339515	55,9	347753	53,9	361361	55,2	291983	52,4	303166	51,6	270684	48,8

Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho, IDICT.

Os assuntos mais frequentemente registados nos serviços de atendimento são sempre os mesmos cinco, como podemos observar no quadro anterior. A sua variação ao

¹³⁶ Os totais apresentados referem-se apenas ao somatório dos assuntos mais frequentes, sendo a restante percentagem relativa aos restantes assuntos. O mesmo se aplica aos quadros seguintes.

longo destes dez anos não é muito significativa. O único que registou uma ligeira queda, digna de registo, e apenas no dois últimos anos, foi o item referente aos horários de trabalho, que passou de uma média de 11% para os 6,6%. Os outros itens mantiveram, ainda que com ligeiras oscilações os mesmos valores, com variações que nunca ultrapassaram os 2%. Estes cinco assuntos totalizaram em 1990 e 1997 uma média de 55% do total de assuntos registados nos serviços de atendimento. No entanto, nos últimos três anos têm-se observado um decréscimo, atingindo no ano de 2000 os 48,8%.

Quadro 18
Consultentes por sector de actividade

Actividade	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Com. Retalho	22710	11,5	25135	11,7	25584	11,5	22997	10,9	23136	11,1
Construção civil	19239	9,7	20305	9,4	20997	9,5	19934	9,4	19610	9,4
Hotelaria	17839	9	18442	8,6	20713	9,3	18658	8,8	19446	9,3
Vestuário/conf.	15405	7,8	18128	8,4	18343	8,3	17884	8,5	14655	7
Ser. doméstico	12628	6,4	13993	6,5	14735	6,6	17060	8,1	18797	9
Total	87821	44,4	96003	44,6	100372	45,2	96533	45,7	95644	45,8

1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
24189	10,3	26888	10,7	27408	11,7	24627	12,4	24826	12,3	23099	11,7
21755	9,3	22699	9	23457	10	21055	10,6	19241	9,5	19503	9,9
20494	8,7	23259	9,3	23333	9,9	20404	10,3	22390	11,1	20809	10,5
15150	6,5	18274	7,4	14991	6,4	12422	6,3	10509	5,2	11443	5,8
21324	9,1	23547	9,4	22315	9,5	19047	9,6	21415	10,6	20878	10,6
102912	43,9	114667	45,7	111504	47,5	97555	49,1	98381	48,7	95732	48,5

Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho, IDICT.

Os principais sectores de actividade donde provém a maioria dos consultentes são, igualmente, cinco. Enquanto que, os referentes ao comércio a retalho, construção civil e hotelaria mantêm os valores estáveis, verifica-se um ligeiro decréscimo no sector do vestuário/confecções e um acréscimo nos serviços domésticos. O penúltimo desceu de uma média de 8% para cerca de 6%, enquanto os serviços domésticos passaram dos 6,4% para os 10,6%, registando assim a maior alteração dos cinco sectores mais significativos.

2.2.1. O IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa

As Lojas do Cidadão vieram facilitar o acesso dos cidadãos aos mais diversos serviços da administração pública. Também o IDICT está representado nestas lojas, através da Inspeção-Geral do Trabalho, proporcionando aos utentes uma maior facilidade no

esclarecimento de dúvidas na área laboral. Actualmente existem seis Lojas do Cidadão onde o IDICT está representado. No entanto, apenas dispomos dados referentes à Loja do Cidadão de Lisboa, para o ano 2000, embora estivesse igualmente em funcionamento a Loja do Cidadão do Porto (em finais de 2000 abriram ainda as de Viseu e Aveiro).

Estes dados estão integrados nas estatísticas nacionais analisadas no ponto anterior.

Quadro 19

Atendimento ao público do IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa

Consulentes	Total de assuntos	Total de informações	Total de reclamações
15124	80085	66869	40

Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho.

O número de consulentes que se dirigiu ao serviço da IGT, na Loja do Cidadão de Lisboa, no ano de 2000, foi de 15124 (7,7% do total dos atendimentos registados nos serviços do IDICT), totalizando um total de informações de 66869 (12% do total nacional). Estes números demonstram a importância deste serviço e a sua utilidade, quer no descongestionamento dos serviços do IDICT, quer dos tribunais, visto que a maior parte dos esclarecimentos acabam por não ter seguimento em termos de acção judicial. O número de assuntos colocados por utilizador é de 5,2%, valor muito superior ao registado para o país, que se situa nos 2,8%, como observámos atrás. Isto significa que os consulentes da Loja do Cidadão colocam quase o dobro das questões dos que vão aos serviços tradicionais da IGT.

Quadro 20

Assuntos mais frequentes no IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa

Férias	Subsídio de férias	Subsídio de natal	Despedimentos	Contr. a termo
14375	13730	13425	6950	6547

Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho.

Os assuntos mais frequentes colocados aos serviços da IGT foram os relativos às férias e subsídios de férias, subsídio de natal, despedimentos e contratos a termo. Esta hierarquia de assuntos denota, por um lado, a fragilidade das relações laborais actuais e,

por outro, a importância dos esclarecimentos prestados na concretização dos direitos dos trabalhadores. A hierarquia dos cinco assuntos mais importantes é diferente da registada a nível nacional, saindo os itens referentes a horários de trabalho e remunerações, para entrar as questões relacionadas com os subsídios de férias e contratos a termo.

Quadro 21

Consulentes por sector de actividade no IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa

Actividade	N.º	%
Comércio a retalho	2891	19,1
Hotelaria	2854	18,9
Construção civil	2522	16,7
Serviços domésticos	2486	16,4
Limpeza	1571	10,4
Total	12324	81,5

Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho.

Os sectores de actividade mais representados dizem respeito às áreas onde a fragilidade das relações laborais se manifesta com maior acuidade e onde, em regra, os trabalhadores possuem menores habilitações literárias, logo menores instrumentos para poderem assegurar uma verdadeira concretização dos seus direitos. Esta situação é reforçada pelo facto dos empregadores destes sectores serem os que mais infracções às leis laborais cometem. Também nos sectores de actividade mais representativos se registam diferenças em relação à situação nacional. Assim, constata-se a saída do item referente ao vestuário/confecções, entrando, no seu lugar, o sector da limpeza. A outra diferença resulta da percentagem que estes cinco sectores ocupam no total das solicitações recebidas no Loja do Cidadão, em que o somatório atinge os 81,5% contra os 48,5% que representam no total do país.

A grande procura dos serviços do IDICT, para a informação aos cidadãos sobre o direito do trabalho, evidencia que esta funciona como uma primeira instância de informação jurídica, antes da decisão do trabalhador/empregador para o litígio e, em sequência, procurarem os serviços do Ministério Público, dos sindicatos ou de advogado.

2.3. O Instituto do Consumidor

De acordo com o art. 81.º da Constituição da República Portuguesa, a defesa do consumidor é tarefa prioritária do Estado¹³⁷. Para assegurar o desempenho pelo Estado das atribuições que a lei constitucional lhe confere, a primeira Lei de Bases de Defesa do Consumidor (Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto) criou o Instituto Nacional de Defesa do Consumidor (art. 15.º), organismo da Administração Pública, cuja missão é promover e salvaguardar os direitos dos consumidores. O Instituto é um organismo dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa, cuja orgânica foi definida pelo Decreto-Regulamentar n.º 8/83, de 5 de Fevereiro¹³⁸. Ao Instituto Nacional de Defesa do Consumidor (INDC) foram atribuídas competências no domínio do estudo e promoção de apoio técnico e financeiro às associações de defesa do consumidor; do estudo e proposta ao Governo da definição de políticas de defesa do consumidor; do estabelecimento de contactos regulares com organismos similares estrangeiros e a promoção de acções comuns de defesa do consumidor, nomeadamente de formação e informação; do estudo e promoção de programas especiais de apoio aos consumidores mais desfavorecidos, designadamente os idosos, os deficientes e os economicamente débeis; do impulsionar, em geral, à aplicação e aprofundamento das medidas previstas na Lei de Defesa do Consumidor.

O Decreto-Regulamentar n.º 8/83, de 5 de Fevereiro, dispõe no seu art. 1º n.º 4 que o INDC pode abrir delegações ou outras formas de representação noutras localidades do território português. Assim, com este objectivo, em 1984 o INDC iniciou um projecto denominado "Projecto de Descentralização da Actividade de Defesa do Consumidor", entendendo que "o cidadão consumidor vive o seu quotidiano em todo o país, logo devia pôr à sua disposição serviços de apoio nas melhores condições possíveis de proximidade"¹³⁹. Os objectivos do projecto visaram: pôr em marcha nas comunidades locais o processo de desenvolvimento integral, entendendo que o consumo é o resultado de uma conjugação de esforços tanto intelectuais com produtivos; criar condições técnicas e legais adequadas a uma correcta assunção de atribuições no âmbito da protecção do

¹³⁷ A defesa dos interesses e direitos dos consumidores, enquanto tarefa prioritária do Estado, encontra-se prevista na Constituição da República Portuguesa desde 1976.

¹³⁸ O Instituto entrou em funcionamento no final de 1983.

¹³⁹ Cfr. Projecto de "Descentralização da Actividade Defesa do Consumidor" elaborado pelo INDC.

consumidor pelas autarquias locais; fomentar serviços autárquicos de protecção do consumidor; e testar o desempenho das funções que lhes são atribuídas¹⁴⁰.

O INDC sofreu em 1993 uma reestruturação com a publicação do Decreto-Lei n.º 195/93, de 24 de Maio, vindo a ser designado por Instituto do Consumidor (IC). Actualmente, o IC é, nos termos do art. 21.º n.º 1 da Lei n.º 24/96, um instituto público destinado a "promover a política de salvaguarda dos direitos dos consumidores, bem como a coordenar e executar as medidas tendentes à sua protecção, informação e educação, e de apoio às organizações de consumidores". Os seus poderes foram alargados e compreendem, em primeiro lugar, a solicitação e obtenção – nomeadamente por parte dos fornecedores de bens e prestadores de serviços, por parte dos organismos da Administração Pública, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais – de informação, de elementos e de diligências que se entendam necessárias à salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores. Em segundo lugar, participar na difusão do serviço público de rádio e televisão em matérias de informação e educação dos consumidores. Em terceiro lugar, representar em juízo os direitos e interesses colectivos e difusos dos consumidores¹⁴¹. A este respeito refira-se que o IC tem legitimidade para a propositura de acções inibitórias e de reparação de danos. Em quarto lugar, o Instituto do Consumidor pode ordenar medidas cautelares de cessação e suspensão da interdição de fornecimentos de bens ou prestação de serviços que, independentemente da prova de uma perda ou de um prejuízo real, pelo seu objecto, forma ou fim, acarretem ou possam acarretar riscos para a saúde, segurança e interesses económicos dos consumidores.

O Instituto do Consumidor presta, igualmente, apoio aos consumidores individuais, designadamente através da prestação de informações, recepção e encaminhamento de reclamações, disponibilizando ao público em geral um centro de documentação. O Instituto de Gestão das Lojas do Cidadão, para além das seis Lojas do Cidadão actuais (Lisboa, Porto, Aveiro, Viseu, Braga e Setúbal), está a implementar os Postos de Atendimento ao

¹⁴⁰ O INDC e, mais tarde, o Instituto do Consumidor foi o responsável pelo lançamento dos Centros de Informação Autárquica ao Consumidor, seguindo o modelo espanhol.

¹⁴¹ Os interesses difusos têm por objecto um bem indivisível e dele são titulares, em simultâneo todos e ninguém, e em que, como considerou Mauro Capelletti (1981), respeitam à qualidade de vida das pessoas. A sua principal diferença em relação aos interesses colectivos reside no facto dos interesses difusos se identificarem com um universo de destinatários indeterminados a quem o fornecimento de um bem ou serviço pode vir a afectar, enquanto nos interesses colectivos existe uma categoria, classe de pessoas identificadas, que sofre uma lesão ou prejuízo (Andrade: 1997: 83).

Cidadão (PAC) em locais onde não existem e/ou não serão criadas Lojas do Cidadão (LJ). Estes PAC permitem aos cidadãos aceder mais facilmente, e de uma forma integrada, a um conjunto de serviços estatais. Entre eles encontra-se o Instituto do Consumidor, com os cidadãos a terem possibilidade de entregar nos PAC reclamações e efectuar pedidos de esclarecimento, os quais são reenviados para o IC, à imagem do que podem fazer nas Lojas do Cidadão. Esta experiência prevê a implantação de onze PACs numa fase inicial, verificando-se que em Junho de 2002 estavam já em funcionamento seis postos (Cadaval, Azambuja, Felgueiras, Valongo, Santo Tirso e Penafiel). Estes serviços centrais de atendimento proporcionam, igualmente, um melhor acesso ao direito e à justiça, neste caso, no que respeita à defesa dos direitos dos consumidores.

O Instituto do Consumidor efectua, igualmente, apoio aos consumidores individuais, designadamente através da prestação de informações, recepção e encaminhamento de reclamações, disponibilizando ao público em geral um centro de documentação. Neste momento, o atendimento de reclamações e a mediação de conflitos entre particulares (entre o consumidor e o profissional) só é levada a cabo pelo IC naqueles casos em que “não existam estruturas vocacionadas para a mediação e/ou arbitragem competentes para apreciar o conflito apresentado” (Instituto do Consumidor, 2002: 4).

O IC em 2001¹⁴², elaborou um estudo publicado na Revista Consumidores (n.º 117, Junho de 2002), cujo objectivo consistiu em reunir as estatísticas das reclamações e pedidos de informação nacionais e transfronteiriços apresentados pelos consumidores portugueses junto do próprio Instituto e de outros organismos como Centros de Arbitragem, Centros de Informação Autárquica ao Consumidor (CIAC) e Entidades Reguladoras, tendo dado entrada naquela entidade 7933 pedidos.

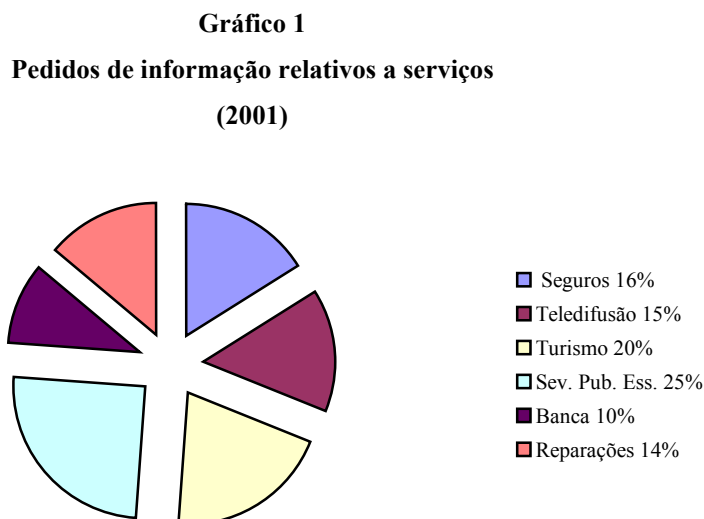
Na verdade, foram apresentadas junto do IC, no ano de 2001, 7185 solicitações, 33 alertas e 715 reclamações. Das 715 reclamações (558 nacionais e 157 transfronteiriças), 318 foram aceites pelo IC 87 foram tratadas pela Unidade de Mediação e Acompanhamento de Conflitos de Consumo (UMAC)¹⁴³. Deste total de reclamações, 124

¹⁴² Os únicos disponíveis.

¹⁴³ Criada através de um protocolo celebrado entre o IC e a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em 6 de Março de 2001, a UMAC – Unidade de Mediação e de Acompanhamento de Conflitos de Consumo – tem como principal objectivo a mediação de conflitos originados por reclamações apresentadas por consumidores no IC que este não encaminhe para outras estruturas especializadas (competência residual). Por outro lado, a UMAC tem como funções o tratamento estatístico e o estudo analítico das reclamações de

foram encaminhadas para os CIAC, 81 para os Centros de Arbitragem e 35 para outras entidades, nomeadamente para a DECO, que se ocupa do tratamento dos casos de endividamento que careçam de mediação. Foram ainda encaminhados 9 reclamações para a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, 5 para a Inspeção Geral das Actividades Económicas enquanto 240 foram remetidas para outras entidades. O Serviço de Atendimento Pessoal recepcionou 3664 pedidos de informação.

Verificou-se que os serviços surgem como o sector com mais pedidos de informação – 6005 pedidos –, sendo que 25% relacionaram-se com os serviços públicos essenciais, 20% com o turismo, 16% com seguros, 15% com teledifusão, 14% com reparações e 10% com a banca.

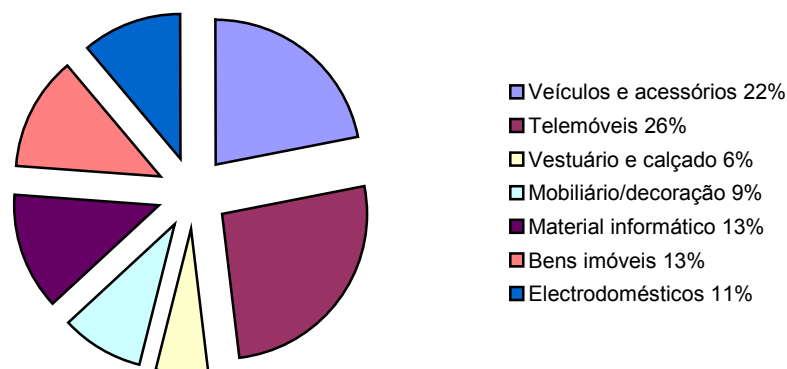


Fonte: Instituto do Consumidor.

Por outro lado, o IC recebeu ainda 1502 pedidos de informação relativamente a produtos não alimentares: 26% dos pedidos relacionavam-se com telemóveis, 22% com veículos e acessórios, 13% com material informático, 13% com bens imóveis, 11% com electrodomésticos, 9% com mobiliário/decoração e 6% com vestuário e calçado.

consumidores apresentadas no IC. Nos termos do artigo 5º do Regulamento da UMAC, esta é coordenada por um professor da FDUNL, coadjuvado por um acessor, licenciado em direito, e por mediadores, licenciados ou estudantes do curso da FDUNL, com formação na área do direito do consumo.

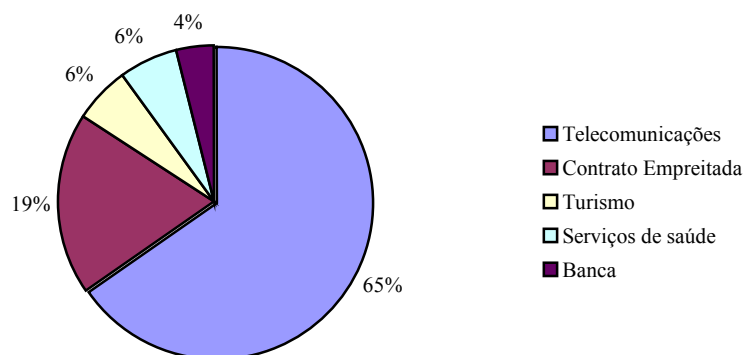
Gráfico 2
Pedido de informações relativos a produtos não alimentares
(2001)



Fonte: Instituto do Consumidor

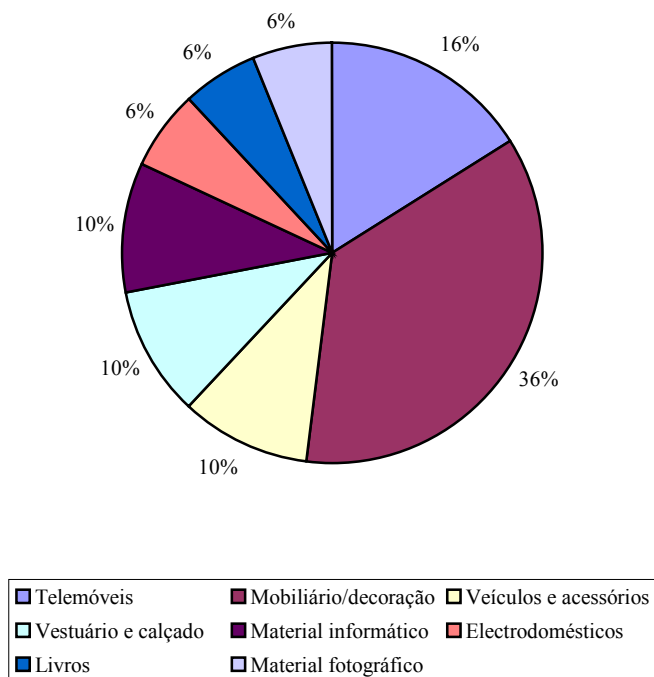
Do conjunto das reclamações nacionais encaminhadas para a UMAC, os serviços surgem novamente com a maior percentagem (aproximadamente 61%), ao lado dos produtos não alimentares (39%). Dentro dos serviços, o serviço público de telecomunicações é aquele que é objecto de um maior número de reclamações (cerca 65%), seguindo-se os problemas relacionados com os contratos de empreitada (19%), o turismo (6%), os serviços de saúde (6%) e a banca (4%). Do conjunto dos produtos não alimentares, ressaltam com um maior número de reclamações, os de mobiliário/decoração (36%), seguidos dos telemóveis (16%), dos veículos e seus acessórios (10%), do vestuário e calçado (10%), do material informático (10%), dos electrodomésticos (6%), dos livros (6%) e do material fotográfico (6%).

Gráfico 3
Serviços mais reclamados
(2001)



Fonte: Instituto do Consumidor

Gráfico 4
Produtos não alimentares mais reclamados
(2001)



Fonte: Instituto do Consumidor

O IC presta também um importante serviço ao nível das relações de consumo transfronteiriças, pois é o ponto de contacto português do Centro Europeu do Consumidor (CEC). Neste serviço, que é de atendimento pessoal, deram entrada 426 conflitos de consumo transfronteiriços: 269 pedidos de informação e 157 reclamações. O conteúdo destas solicitações prendeu-se com questões relacionadas com a introdução do euro, com a multipropriedade, com o transporte aéreo, com as viagens tipo “tudo incluído”, com os serviços financeiros, com as novas tecnologias e com a compra e venda de automóveis.

O IC desempenha ainda um papel importante no âmbito da informação e apoio aos cidadãos nos assuntos relacionados com o consumo. A sua articulação com outros organismos de resolução de situações relacionadas com o consumo, bem como a diversidade de assuntos que trata, permite afirmar que vem desempenhando, cada vez mais, um papel crucial na gestão, resolução e encaminhamento de processos da mais variada índole. O crescimento dos conflitos relacionados com o consumo e o activismo associativo poderá contribuir para um crescendo de responsabilidades, assim como de necessidades, nas competências e capacidades do Instituto do Consumidor e, desta forma, de maior importância no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

2.4. As Juntas de Freguesia

A prestação de serviços jurídicos pelas juntas de freguesia é uma verdadeira incógnita¹⁴⁴. As realidades são bastante distintas e dependem de uma multiplicidade de factores, entre os quais a dimensão geográfica, o número de habitantes, as especificidades sócio-económicas, a existência de recursos financeiros, a sensibilidade dos responsáveis autárquicos, a inexistência de outros serviços semelhantes ou a disponibilidade de juristas para prestar serviços de informação e aconselhamento.

Neste sentido, elegemos as juntas de freguesia dos concelhos de Lisboa e Coimbra para indagar da existência de serviços de informação e aconselhamento dos residentes nessas freguesias. Ambos os concelhos apresentam freguesias com características muito distintas, desde as de cariz urbano até às de matriz rural. De futuro, seria importante analisar outras zonas do país, de modo a aferir da existência destes serviços, bem como o

¹⁴⁴ Contactámos igualmente as Câmaras Municipais de Lisboa e Coimbra para saber se proporcionam serviços jurídicos aos seus munícipes. As respostas foram ambas negativas, tendo nós sido informados que apenas o efectuem em assuntos relacionados com os serviços camarários.

seu funcionamento e potencialidades, quer em termos de distribuição geográfica, quer no que respeita à complementaridade dos mecanismos existentes ou a criar, como é o caso dos Gabinetes de Consulta Jurídica ou dos Julgados de Paz.

2.4.1. As Juntas de Freguesia do Concelho de Lisboa

O concelho de Lisboa compreende 53 freguesias. Do inquérito por nós efectuado obtivemos 27 respostas (50,9%), facto que nos permite analisar o concelho de Lisboa com alguma segurança. A informação contida nas respostas permitiu consolidar uma ideia que, à partida, era contrária, ou seja, as juntas de freguesia do concelho de Lisboa disponibilizam, na sua maioria, serviços jurídicos aos seus moradores.

Quadro 22
Apoio Judiciário

Consulta jurídica			Apoio judiciário		
	n.º	%		n.º	%
Sim	25	92,6	Sim	22	81,5
Não	2	7,4	Não	5	18,5
Total	27	100,0	Total	27	100,0

A maioria das juntas de freguesia que responderam (92,6%) afirmaram disponibilizar serviços de consultas jurídicas aos cidadãos residentes na sua área geográfica, baixando um pouco o número das que proporcionam inclusivamente apoio judiciário (81,5%). Estes dados revelam, de facto, que as juntas de freguesia ocupam igualmente um papel importante na disseminação de serviços de informação e apoio jurídico aos cidadãos, neste caso de Lisboa.

Quadro 23

Gratuidade das consultas

	n.º	%
Sim	23	85,2
Não	1	3,7
NS/NR	3	11,1
Total	27	88,9

Quadro 24

Género dos recorrentes

	n.º	%
Homens	1	3,7
Mulheres	22	81,5
Ambos	1	3,7
NS/NR	3	11,1
Total	27	88,9

Os serviços jurídicos disponibilizados pelas juntas são, na sua maioria, gratuitos (85,2%), registando-se apenas um caso em que a resposta foi negativa, ou seja, em que existe o pagamento de honorários. O pagamento cobrado pela junta de freguesia que respondeu negativamente era, em inícios de 2001, de 2,5 euros.

Quanto ao sexo dos recorrentes este é, essencialmente, no feminino (81,5%), com apenas uma junta de freguesia a responder ser o masculino e outra a afirmar que ambos os sexos recorrem por igual aos serviços das juntas.

Quadro 25

Limites no acesso à junta de freguesia

	n.º	%
Recenseado/residente na freguesia	21	77,7
Nenhum	6	22,2
NS/NR	3	11,1
Total	30	111,1

O acesso aos serviços das juntas de freguesia é proporcionado principalmente aos recenseados e/ou residentes na sua área geográfica (77,7%). Realce para as seis juntas de freguesia que afirmaram não colocar qualquer entrave nesse acesso, embora não se possa afirmar que a sua resposta partia do pressuposto da residência/recenseamento do utente. Verifica-se, assim, que parece não haver restrições de acesso em termos de remunerações, ao contrário do que sucede, por exemplo, com os Gabinetes de Consulta Jurídica.

Quadro 26

Número de consultas efectuadas em 2000

	n.º	%
11 a 30	1	3,7
31 a 100	7	25,9
101 a 300	10	37,0
301 a 1000	4	14,8
NS/NR	5	18,5
Total	27	100,0

Quadro 27

Número de patrocínios efectuados em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	1	3,7
11 a 20	1	3,7
21 a 30	1	3,7
31 a 50	1	3,7
NS/NR	23	85,2
Total	27	100,0

O número de consultas jurídicas efectuadas durante o ano de 2000 demonstra uma actividade bastante importante em termos de acesso ao direito. Quase 63% afirmaram terem efectuado entre 31 e 300 consultas nesse ano. Com o número de consultas entre 101 e 300, ou seja, o equivalente a 37% das juntas de freguesia inquiridas, valor ainda considerável. Destaque para as quatro juntas de freguesia que efectuaram entre 301 e 1000 consultas jurídicas.

Os patrocínios, como se constata pelo quadro, não constituem uma vertente significativa dos serviços jurídicos disponibilizados pelas juntas de freguesia ou porque não assumem essa vocação ou porque não são solicitados, mantendo-se apenas na prestação de informações de carácter jurídico. Apenas quatro juntas de freguesia afirmaram terem patrocinado acções judiciais, com valores muito dispersos.

Quadro 28

Juristas a tempo parcial

	n.º	%
0	4	14,8
1	19	70,4
2	4	14,8
Total	27	100,0
N.º Juristas	27	

As juntas de freguesia apenas possuem juristas contratados a tempo parcial, não dispondo assim de serviços permanentes de atendimento por juristas. A maioria (70,4%) apenas tem um jurista avençando. Apenas quatro tem um acordo estabelecido com dois juristas.

Quadro 29
Assuntos mais frequentes

	n.º	%
Habitação (inquilinato, condomínios, obras, despejos)	24	43,6
Direito de família (divórcios, pensão alimentos, etc.)	18	32,7
Direito civil e penal	5	9,1
Direito laboral	2	3,6
Diversas	1	1,8
NS/NR	5	9,1
Total	55	100,0

Os assuntos mais frequentes junto dos serviços de consulta jurídica são os relativos a problemas habitacionais (43,6%) - de inquilinato, condomínio, obras e despejos - e familiares (32,7%) - divórcios, pensão de alimentos, etc. Embora as questões relacionadas com a habitação pertençam ao direito civil, optámos, devido ao seu número, por analisa-las de forma separada. Os restantes assuntos são algo residuais, não constituindo áreas muito relevantes.

Quadro 30
Apoiam outros cidadãos

	n.º	%
Sim	3	11,1
Não	21	77,8
NS/NR	3	11,1
Total	27	100,0

Quadro 31
Situações em que presta serviços jurídicos

	n.º	%
Pertencerem às colectividades da área geográfica	2	7,7
Nenhum	21	80,8
NS/NR	3	11,5
Total	26	100,0

Apenas três juntas de freguesia afirmam prestar serviços jurídicos a cidadãos que não se encontrem nas situações definidas atrás, ou seja, serem recenseados e/ou residentes na sua área geográfica. No entanto, fazem-no desde que pertençam a colectividades inseridas na sua área geográfica competente. Deste modo, esta receptividade não constitui uma abertura total dos seus serviços, mas apenas uma consideração do papel das colectividades no seio da sua comunidade.

Quadro 32
Dificuldades de funcionamento

	n.º	%
Limitações da consulta	3	11,1
Utentes bastante idosos	3	11,1
Instalações	1	3,7
Falta de apoio jurídico	1	3,7
Estabelecer acordos de poder paternal	1	3,7
Dificuldades económicas	1	3,7
Desconhecimento dos seus direitos	1	3,7
Escasso tempo que o jurista dá apoio	1	3,7
Ineficácia e morosidade das execuções	1	3,7
Nenhum	4	14,8
NS/NR	10	37,0
Total	27	100,0

As dificuldades apontadas são muito diversas, embora não sejam antagónicas entre si. As dificuldades podem ser divididas em três pólos: as relacionadas com a aplicação do direito, inclusive o seu desconhecimento; as relacionadas com os meios humanos, em termos de limitações decorrentes do tempo parcial do jurista e das características dos utentes; e as relacionadas com os recursos físicos e financeiros, que limitam a existência de consultas jurídicas com maior frequência e qualidade.

2.4.2. As Juntas de Freguesia do Concelho de Coimbra

O concelho de Coimbra compreende 31 freguesias, das quais 21 responderam ao inquérito (67,7%), permitindo assim uma análise mais profunda do universo comparativamente a Lisboa. No entanto, como poderemos constatar, dadas as diferenças observadas, os resultados obtidos são bastantes mais simples, visto que predomina a inexistência de serviços jurídicos disponibilizados pelas juntas de freguesia.

No concelho de Coimbra, e segundo as respostas recebidas, apenas uma junta de freguesia proporciona serviços jurídicos aos cidadãos. Este facto inviabiliza uma análise detalhada, à imagem da realizada para o concelho de Lisboa. Deste modo, vamos apenas referir os dados da junta de freguesia que tem os serviços jurídicos.

A junta de freguesia proporciona consultas jurídicas e apoio judiciário, recorrendo para tal a um jurista em regime de avença. No ano de 2000 efectuou 10 consultas jurídicas.

Algumas juntas de freguesia afirmam não possuir estes serviços, não porque os recusem, mas porque não têm meios humanos e financeiros que o suportem. A estas razões juntam-se ainda as limitações decorrentes dos espaços físicos e dos horários praticados.

Constata-se, assim, que no concelho de Coimbra as juntas de freguesia não possuem serviço de atendimento jurídico.

2.4.3. A consulta jurídica nas juntas de freguesia: uma questão controvertida

O Bastonário da Ordem dos Advogados, na entrevista que nos cedeu em 24 de Junho de 2002, afirmou que, no seu entender, as juntas de freguesia não podem fornecer aos seus residentes informação jurídica concreta, porque violam o artigo 20.º da CRP, dado que só deve haver informação jurídica nos termos de uma relação de advocacia.

Por seu lado, o Dr. João Correia, na mesma entrevista, afirmou que o que se verifica actualmente é a falta de regulamentação nesta área. Para este dirigente da Ordem dos Advogados, é necessário enquadrar tudo na regulamentação e efectuar uma integração da consulta jurídica e, por isso, há que estruturar gabinetes, nos quais a Ordem dos Advogados, as autarquias, a Segurança Social e os Solicitadores estejam presentes. Deste modo, continua, é necessária toda uma nova regulamentação da consulta jurídica por forma a evitar a situação paradoxal hoje verificada, por um lado, existe uma lei que confere à advocacia a consulta jurídica, por outro lado, existe um conjunto de instituições que praticam a consulta jurídica.

Esta questão, como referimos no Capítulo IV, já foi debatida anteriormente a propósito dos Centros de Informação Autárquica aos Consumidores (CIACs), tendo a Ordem dos Advogados defendido a ilegalidade da informação jurídica aí fornecida. A Direcção Geral da Administração Autárquica considerou, a esse propósito, que a acção dos CIACs era legal e legítima.

O sistema de acesso ao direito e à justiça, em nosso entender, não pode ignorar o potencial das juntas de freguesia devido à proximidade aos cidadãos, razão pela qual é necessário articular esta sua acção com a de outras entidades como a Ordem dos Advogados e integrá-las claramente no sistema legal de informação e consulta jurídica.

O Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, em 19 de Junho de 2002, deliberou considerar que as juntas de freguesia, que ultimamente têm criado gabinetes de

consulta jurídica, o fazem à revelia da Ordem de Advogados e do Ministério da Justiça. Assim, o referido Conselho Distrital de Lisboa delibera “propor às juntas de freguesia, que disponham actualmente de «gabinetes jurídicos», a substituição dos mesmos, pelos gabinetes de consulta jurídica já previstos no Protocolo estabelecido entre a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça, que poderão eventualmente funcionar no mesmo local, o que deverá ser feito sempre com a colaboração da Delegação territorialmente competente. A actividade deverá ser desenvolvida conjuntamente com o pelouro da procuradoria, o pelouro do Apoio judiciário e da Consulta Jurídica, o pelouro das Delegações e as próprias Delegações”¹⁴⁵.

3. As organizações não governamentais: alguns exemplos

A existência de organizações ou associações não estatais, facilitadoras do acesso ao direito e à justiça, permite apresentar um panorama mais diversificado dos actuais mecanismos disponíveis aos cidadãos, não só em termos de informação e consulta jurídica, mas igualmente relativo à resolução (in)formal dos conflitos. Dentro das organizações existentes, seleccionámos alguns exemplos distintos que nos permitem ilustrar as três tipologias identificadas.

De acordo com as organizações analisadas, as tipologias podem ser de carácter profissional; semi-voluntário ou semi-profissional; e voluntário. As primeiras, referem-se aos sindicatos e associações empresariais que possuem estruturas profissionais que garantem uma efectiva resposta às solicitações dos seus associados. As segundas, dizem respeito a associações que integram estruturas mistas, de profissionais a tempo inteiro e voluntários, no exercício das funções a que se propõem, designadamente as associações de defesa dos direitos dos imigrantes, de apoio às vítimas e de defesa do ambiente e do património. Nestas associações misturam-se ainda os objectivos concretos e individuais (ex: imigrantes ou vítimas de violência) e os objectivos colectivos e/ou difusos (ex: ambiente, património ou direitos dos imigrantes no seu todo). A terceira tipologia identificada é relativa às associações que possuem estruturas informais resultante do trabalho voluntário exercido por cidadãos. Encontram-se nesta tipologia essencialmente as associações de defesa do património e do ambiente.

¹⁴⁵ Deliberação do Conselho Distrital de Lisboa sobre procuradoria ilícita, de 19 de Maio de 2002, retirada do site oficial da Ordem dos Advogados (www.ao.pt).

Esta tipologia, ilustrada através dos exemplos seleccionados, permite compreender realidades bastante diferentes, mas que demonstram a existência de uma diversidade de mecanismos de acesso ao direito e à justiça que funcionam de uma forma complementar ao sistema oficial.

3.1. As associações empresariais (em especial comerciais)

O inquérito às associações empresariais baseou-se numa listagem disponibilizada pelo Observatório do Comércio e, por isso, pode não ter incluído algumas associações de cariz especificamente industrial. No entanto, pelo confronto de listagens que efectuámos, estamos em crer que a utilizada é bastante abrangente. Estas associações, ao contrário das anteriores, são constituídas apenas por empresas, facto que lhe confere especificidades distintas. Mesmo que as associações empresariais prestem consultas em termos individuais, como veremos mais à frente, o seu objectivo principal prende-se com a resposta às necessidades dos seus associados, ou seja, os problemas relacionados com as actividades das empresas.

O inquérito foi enviado a 106 associações empresariais, tendo-se obtido um número de respostas bastante elevado, 52 respostas (49,1%). Este elevado índice de respostas demonstra, quer a sua institucionalização, quer a sua profissionalização, que contraria o carácter mais amadorístico das associações analisadas anteriormente. O facto dos associados serem empresas que mantêm as quotizações em dia e a capacidade de encontrar fontes de financiamento públicas e privadas permite-lhes, a edificação de uma estrutura profissional. Esta organização possibilita, assim, uma maior actividade na defesa dos interesses dos seus associados.

Quadro 33
Apoio Judiciário

Consulta jurídica			Apoio judiciário			Acompanhamento		
	n.º	%		n.º	%		n.º	%
Sim	50	96,2	Sim	48	92,3	Sim	22	42,3
Não	2	3,8	Não	4	7,7	Não	29	55,8
NS/NR	0	0	NS/NR	0	0	NS/NR	1	1,9
Total	52	100,0	Total	52	100,0	Total	52	98,1

A grande maioria das associações empresariais, que responderam ao nosso inquérito, afirmou dispor de serviços de consulta jurídica para os seus associados (96,2%), baixando um pouco no que respeita à concessão de apoio judiciário (92,3%). O acompanhamento das acções em tribunal é apenas efectuada por menos de metade das associações (42,3%). Estes dados demonstram a responsabilidade assumida pelas associações empresariais, estando estas competências inseridas dentro das suas funções.

Quadro 34

Gratuidade das consultas

	n.º	%
Sim	31	59,6
Não	10	19,2
NS/NR	11	21,2
Total	52	78,8

Quadro 35

Valor cobrado

	n.º	%
Variável	11	21,2
Avença cobrada pelo advogado	2	3,8
Nos patrocínios	2	3,8
Nas consultas	2	3,8
Nenhum	33	63,5
NS/NR	2	3,8
Total	52	100,0

O apoio proporcionado pelas associações empresariais é, na maioria, gratuito (59,6%). No entanto, quando se questiona o valor de cada serviço jurídico, o número de associações que afirma não cobrar sobe para 63,5%, o que demonstra uma certa incoerência com a resposta anterior, bem como o reforço do valor observado. As associações que cobram pelos serviços afirmam, principalmente, que este é variável em função do teor do assunto em causa (21,2%). Surgem ainda algumas referências à cobrança de honorários, apenas nas consultas jurídicas e/ou nos patrocínios, assim como à existência de um sistema de avença cobrada pelo advogado que aí presta serviço.

Quadro 36

Limites no acesso à associação

	n.º	%
Só litígios relacionados com a actividade	2	3,8
Meios disponíveis	1	1,9
Nenhum	39	75
Outros	7	13,5
NS/NR	3	5,8
Total	52	100,0

As associações não colocam praticamente limitações de acesso aos seus serviços, desde que sejam obviamente associados ou filiados (75%). As únicas limitações indicadas resultam da existência de meios humanos e financeiros disponíveis e da limitação da prestação de serviços jurídicos a assuntos relacionados com a actividade económica onde se inserem (comercial e industrial). Provavelmente, esta última limitação também se aplicará à maioria das associações que referiram não existir nenhum entrave no acesso aos seus serviços jurídicos por parte dos associados, como se pode comprovar mais à frente.

Quadro 37

Número de consultas efectuadas em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	4	7,7
11 a 30	3	5,8
31 a 100	10	19,2
101 a 300	11	21,2
301 a 1000	8	15,4
Superior a 1000	3	5,8
NS/NR	13	25,0
Total	52	100,0

Quadro 38

Número de patrocínios efectuados em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	3	5,8
11 a 20	1	1,9
31 a 50	4	7,7
51 a 100	2	3,8
Superior a 200	2	3,8
Nenhum	2	3,8
NS/NR	38	73,1
Total	52	100,0

A actividade e capacidade das associações empresariais na disponibilização de serviços jurídicos está bem demonstrada por estes dois quadros, relativos ao número de consultas jurídicas e de patrocínios efectuados durante o ano 2000. As diferenças em termos de números de consultas jurídicas e de patrocínios variam consoante a dimensão (número de associados) e abrangência territorial de cada associação empresarial, pelo que, os dados seguintes devem ser lidos tendo como condição prévia esses dois factores. Assim, cerca de 42% das associações afirmam ter prestado mais de 100 consultas jurídicas por ano. No entanto, cerca de 25% afirmaram não possuir os dados referentes ao número de consultas efectuadas, essencialmente, por não ser hábito o seu registo. Apenas sete associações indicaram ter prestado menos de 30 consultas jurídicas durante o ano de 2000.

Os patrocínios são, naturalmente, menos numerosos, porque a maioria das consultas não resulta em interposição de acções em tribunal, servindo, na maioria dos casos, apenas para esclarecer dúvidas e encaminhar os associados para as respectivas instituições ou entidades competentes. A grande maioria das associações não soube ou quis

indicar o número de patrocínios efectuados durante o ano de 2000 (73,1%), pelo que, os restantes dados perdem um pouco a sua credibilidade, por não possibilitarem uma leitura correcta da situação real. No entanto, oito associações afirmaram ter patrocinado mais de 30 casos e, entre estas, duas patrocinaram inclusivamente mais de 200 acções.

Quadro 39

Juristas a tempo parcial

	n.º	%
0	17	32,7
1	27	51,9
2	4	7,7
3	3	5,8
5	1	1,9
Total	52	100,0
Número juristas	49	

Quadro 40

Juristas a tempo inteiro

	n.º	%
0	37	71,2
1	10	19,2
2	4	7,7
4	1	1,9
Total	52	100,0
Número juristas	22	

O conhecimento do número de juristas a exercer funções, a tempo inteiro ou parcial, nas associações empresariais é importante para melhor compreender os dados anteriores, relativos ao número de consultas e patrocínios efectuados. A capacidade de oferta de serviços jurídicos influencia, em parte, o nível da procura dos associados, enquanto o contrário, se não houver capacidade financeira e humana, pode não ser verdade.

O valor mais elevado registado diz respeito a juristas a exercer funções a tempo parcial, normalmente em regime de avença. Existem 15 associações com juristas nos seus quadros, exercendo funções a tempo inteiro. A maior parte, contudo, possui um jurista a prestar serviços a tempo parcial, 35 associações (51,9%). Existem igualmente associações, com maior dimensão, que possuem juristas a tempo inteiro e a tempo parcial, consoante o nível da procura e a complexidade dos casos.

Quadro 41

Apoiam outros assuntos

	n.º	%
Sim	22	42,3
Não	26	50,0
NS/NR	4	7,7
Total	52	100,0

Ao serem questionadas sobre a possibilidade de os serviços jurídicos apoiarem os seus associados na resolução de outros assuntos, que não os directamente relacionados com a sua actividade comercial e industrial, as associações empresariais afirmaram, na sua maioria, não o fazer (50%). Contudo, 42,3% responderam positivamente, mas, como se pode observar no quadro seguinte, estas respostas podem não ajudar a concluir pela bondade deste acto.

Quadro 42
Outras áreas solicitadas

	n.º	%
Necessidades dos associados	10	15,4
Direito laboral	8	12,3
Direito penal	4	6,2
Direito civil	4	6,2
Direito administrativo	4	6,2
Direito fiscal	1	1,5
Direito comercial	1	1,5
Pareceres	1	1,5
Outros	2	3
Nenhum	26	40,0
NS/NR	4	6,2
Total	65	100,0

Assim, verificamos que as áreas do direito estão relacionadas com as actividades económicas das empresas, designadamente o direito laboral, fiscal, comercial, civil, administrativo (direito público da economia) e mesmo o direito penal (crimes económicos). Das dez respostas analisadas, relativas à prestação de serviços jurídicos consoante as necessidades dos associados (15,4%) não é possível fazer uma leitura detalhada das intenções subjacentes à resposta, podendo eventualmente enquadrar-se dentro das áreas do direito referidas. De realçar que 26 associações responderam taxativamente que não prestavam apoio jurídico fora do âmbito das suas competências.

Quadro 43
Assuntos mais frequentes

	n.º	%
Direito laboral	37	38,5
Direito civil	30	31,3
Direito comercial	16	16,7
Direito administrativo	9	9,4
Direito farmacêutico	2	2,1
Direito fiscal	1	1,0
NS/NR	1	1,0
Total	96	100,0

Os assuntos colocados com maior frequência são os relativos ao direito laboral (38,5%), ou seja, as questões relacionadas com as relações entre empresários e trabalhadores. De seguida vem os assuntos de cariz civil (31,3%) e, a alguma distância, os relativos ao direito comercial (16,7%). Estas três áreas do direito perfazem, conjuntamente, mais de 86% dos assuntos recebidos nas associações empresariais. Como é natural, e de acordo com o que foi possível observar para quadros anteriores, o número de respostas é superior ao número de associações empresariais que responderam ao inquérito porque referiram ser solicitadas em vários assuntos.

Quadro 44
Apoio a outros cidadãos

	n.º	%
Sim	4	7,7
Não	47	90,4
NS/NR	1	1,9
Total	52	100,0

Quadro 45
Situações em presta serviços jurídicos

	n.º	%
Cidadão em geral	1	1,9
Encaminhamento	1	1,9
Situações de pré-adesão	1	1,9
Sempre que solicitado	1	1,9
Nenhum	46	86,8
NS/NR	3	5,7
Total	53	100,0

A prestação de serviços jurídicos aos cidadãos em geral é disponibilizada apenas por quatro associações. Estas referem fazê-lo em situações muito diversas. No entanto, concluiu-se que as associações empresariais respondem, essencialmente, às solicitações provenientes dos seus associados, até porque, como vimos atrás, a maioria dos juristas

presta serviços a tempo parcial, logo não era sustentável a sua utilização para responder a solicitações de cidadãos em geral.

Quadro 46
Dificuldades de funcionamento

	n.º	%
Dificuldades financeiras	8	15,1
Morosidade das execuções	5	9,4
Legislação avulsa	2	3,8
Dificuldades materiais	2	3,8
Assuntos colocados de forma imprecisa	2	3,8
Área geográfica	2	3,8
Separação de questões empresariais/pessoais	1	1,9
Elevado número de associados	1	1,9
Outros	4	7,5
Nenhum	4	7,5
NS/NR	22	41,5
Total	53	100,0

As maiores dificuldades sentidas pelas associações na disponibilização de serviços jurídicos relacionam-se com dificuldades financeiras, com 15,1% (limitadoras da contratação de juristas) e a morosidade das execuções judiciais, com 9,4%. Contudo, 41,5% das associações não soube ou não quis responder, podendo esta atitude revelar, em parte, a inexistência de dificuldades. Apenas 7,5% afirmam não sentir dificuldades com a prestação de apoio jurídico, demonstrando, deste modo, conseguir oferecer o apoio suficiente para satisfazer as necessidades dos associados.

Em suma, as associações empresariais, que responderam ao nosso inquérito, facilitam claramente e de modo profissional o acesso dos seus associados ao direito.

3.2. Os sindicatos

O inquérito aos sindicatos partiu, principalmente, de duas listagens provenientes da União Geral dos Trabalhadores e da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses. A estas duas listagens juntámos os sindicatos e associações sindicais que foi possível levantar, quer em termos de listagens de moradas gerais, quer de sites da internet. No entanto, a grande maioria dos sindicatos faz parte destas duas estruturas sindicais. Estamos

em crer, apesar destas limitações, que a lista final abarcará a grande maioria dos sindicatos existentes em Portugal.

O inquérito foi enviado a 301 sindicatos, tendo-se obtido cerca de 28% de respostas (85). Com a excepção das associações de defesa do património, do ambiente e dos imigrantes, esta foi a taxa de resposta mais baixa que obtivemos. Contudo, deve-se realçar que, através de informações disponibilizadas informalmente, 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.

Quadro 47
Apoio Judiciário

Consulta jurídica			Apoio judiciário			Acompanhamento		
	n.º	%		n.º	%		n.º	%
Sim	83	97,6	Sim	83	97,6	Sim	82	96,5
Não	2	2,4	Não	2	2,4	Não	3	3,5
Total	85	100,0	Total	85	100,0	Total	85	100,0

A esmagadora maioria dos sindicatos que responderam ao inquérito afirmam apoiar juridicamente, nas várias fases em que separámos este processo (consulta, apoio e acompanhamento), os seus associados. Apenas dois sindicatos afirmaram não prestar serviços jurídicos de consulta e apoio judiciário e três sindicatos responderam que não prestam acompanhamento. A natureza dos sindicatos também pressupõe um apoio ao trabalhador que, actualmente, e para além da luta pela melhoria das condições de trabalho e das remunerações, passa bastante pelas questões jurídicas. Actualmente, as questões jurídicas ocupam uma percentagem bastante grande do esforço e do tempo despendido pelos sindicatos nas suas actividades quotidianas. Como veremos adiante, as situações são de natureza diversa e de complexidade crescente.

Quadro 48**Gratuidade das consultas**

	n.º	%
Sim	76	89,4
Não	4	4,7
NS/NR	5	5,9
Total	85	94,1

Quadro 49**Valor cobrado**

	n.º	%
Mediante protocolo	1	1,2
Avença cobrada pelo advogado	1	1,2
Outras	2	2,4
Nenhum	75	90,4
NS/NR	4	4,8
Total	83	100,0

O apoio judiciário proporcionado pelos sindicatos é, na generalidade prestado de forma gratuita. Apenas quatro sindicatos afirmaram cobrar algum valor, em determinado momento, pelo serviço jurídico disponibilizado. Em relação ao valor cobrado, este varia consoante o protocolo estabelecido e a avença que o advogado cobra. No entanto, estes dados entram, em parte, em contradição com o quadro seguinte, onde se observa que uma das condições de acesso dos trabalhadores aos serviços jurídicos é o pagamento das despesas processuais (9,4%).

Quadro 50**Limites no acesso ao sindicato**

	n.º	%
Pagamento das despesas do processo	8	9,4
Assuntos prenderem-se c/ o sindicato em questão	2	2,4
Reembolso em 10% para não sindicalizados	2	2,4
Apenas em casos laborais	1	1,2
Conflitos de interesse entre associados	1	1,2
Probabilidade de êxito da acção	1	1,2
Nenhum	65	76,5
NS/NR	5	5,9
Total	85	100,0

Assim, e para além do pagamento das despesas do processo, os sindicatos referem outras limitações residuais e as quais não podem, em grande medida, ser consideradas como efectivas limitações, designadamente referir-se a questões relacionadas com a área

de actuação do sindicato ou a especificidade de apenas lidar com assuntos laborais. O valor que se realça é, sem dúvida, o referente aos sindicatos que não colocam nenhum limite de acesso por parte dos seus filiados (76,5%).

Quadro 51

Número de consultas efectuadas em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	5	6,0
11 a 30	5	6,0
31 a 100	15	18,1
101 a 300	20	24,1
301 a 1000	14	16,9
Superior a 1000	13	15,7
NS/NR	11	13,3
Total	83	100,0

Quadro 52

Número de patrocínios efectuados em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	15	18,1
11 a 20	11	13,3
21 a 30	4	4,8
31 a 50	11	13,3
51 a 100	13	15,7
101 a 200	12	14,5
Superior a 200	4	4,8
NS/NR	13	15,7
Total	83	100,0

Os sindicatos são as entidades não estatais que mais promovem os serviços jurídicos em termos de consultas jurídicas e de patrocínios. Este dado não é estranho por serem os trabalhadores, normalmente, o elo fraco da cadeia produtiva, por constituírem o maior contingente numa área específica como o trabalho e por possuírem, por natureza, uma base de conflito imanente. Assim, os números observáveis nos quadros anteriores constituem a demonstração desta nossa afirmação. No entanto, os altos valores atingidos demonstram, igualmente, a existência de alguma turbulência no mercado de trabalho, embora a compreensão deste facto exija a análise da evolução dos dados referentes aos últimos anos. Não possuindo esta informação, apenas podemos afirmar que estes valores superam, em muito, os registados, por exemplo, para as associações empresariais.

A percentagem de sindicatos que efectuaram mais de 300 consultas jurídicas no ano de 2000 é de 32,6%. Quase 16% apresentam inclusivamente valores superiores a 1000 consultas jurídicas, situação que demonstra uma grande actividade. Contudo, o maior grupo de sindicatos efectuou entre 101 e 300 consultas no referido ano (24,1%). Outro grupo de sindicatos que ainda merece ser destacado foi o que prestou entre 31 e 100 consultas, com 18,1%. Deve-se, no entanto, realçar que, à semelhança do que sucede com

as associações empresariais, devemos ter em consideração que as diferenças de dimensão dos sindicatos chegam a ser bastante grandes.

Os patrocínios confirmam a análise efectuada para as consultas jurídicas, com a natural redução do seu número, visto que nem todas as consultas resultam em acções judiciais. A distribuição dos números pelos intervalos é bastante idêntica, destacando-se a enorme actividade dos cerca de 19% dos sindicatos com mais de 100 patrocínios concretizados no ano de 2000. Cerca de 34% dos sindicatos patrocinam entre 21 e 100 situações. Contudo, cerca de 31% dos sindicatos apresentam um número de patrocínios inferior a 20, situação que pode traduzir, de forma isolada ou em simultâneo, uma baixa conflitualidade, uma capacidade de resposta limitada ou uma dimensão reduzida.

Quadro 53

Juristas a tempo parcial

	n.º	%
0	9	10,7
1	35	41,7
2	18	21,4
3	9	10,7
4	6	7,1
5 ou mais	7	8,3
Total	84	100,0
Número juristas	185	

Quadro 54

Juristas a tempo inteiro

	n.º	%
0	71	86,6
1	7	8,5
2	3	3,7
3	1	1,2
5 ou mais	3	3,7
Total	82	100,0
Número juristas	37	

A análise do número de juristas que os sindicatos disponibilizam, a tempo parcial ou inteiro, é igualmente um indicador da capacidade de resposta dos serviços jurídicos. A primeira ideia, possível de retirar, é que a grande maioria dos sindicatos não possui juristas a tempo inteiro (86,6%), optando pela contratação de serviços a tempo parcial. A segunda ideia, indicia-nos 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. Depois, podemos ainda constatar que cerca de 63% possuem apenas um ou dois juristas a tempo parcial e que existem muito poucos sindicatos com cinco ou mais juristas, a tempo parcial (8,3%) e/ou inteiro (3,7%). Por fim, a visível dispersão de juristas ilustra o que já afirmámos atrás, isto é, a diversidade de dimensões dos sindicatos. Contudo, mesmo havendo esta diversidade

de dimensões, que se pode aferir pelo número de juristas, apenas 10,7% dos sindicatos que responderam a este inquérito afirmaram não possuir contratos com juristas, o que não significa que não apoiem os seus associados em termos jurídicos. Podem fazê-lo recorrendo a serviços externos ou encaminhando-os para os serviços do Ministério Público.

Quadro 55

Apoiam outros assuntos

	n.º	%
Sim	33	38,8
Não	50	58,8
NS/NR	2	2,4
Total	85	100,0

Estes serviços ao serem questionados se prestam apoio jurídico noutras áreas além do laboral uma grande percentagem respondeu afirmativamente (38,8%), embora 58,8% tivessem afirmado não o fazer. O valor referente aos que disponibilizam esses serviços indicia uma preocupação na defesa dos direitos dos trabalhadores que vai mais além da vida laboral, entrando na defesa dos direitos de cidadania.

Quadro 56

Outras áreas solicitadas

	n.º	%
Administrativo	11	11,8
Cível	5	5,4
Consultas jurídicas	5	5,4
Laboral	4	4,4
Todas – a pedido dos associados	4	4,4
Penal	3	3,2
Questões de inquilinato	2	2,2
Direito de família	1	1,1
Acidentes de viação	1	1,1
Outras	7	7,6
Nenhum	48	51,6
NS/NR	2	2,2
Total	93	100,0

Ao observar este quadro, relativo a outras áreas solicitadas pelos associados, verificamos que algumas das questões mencionadas relacionam-se, directa ou indirectamente, com o mundo laboral, como sejam as questões laborais, as administrativas ou as consultas jurídicas. No entanto, também se constata que existem sindicatos que proporcionam, realmente, serviços jurídicos em assuntos tão diversos como os relacionados com a família, o inquilinato ou os acidentes de viação. A estas devem juntar-se as respostas generalistas que indiciam, igualmente, essa disponibilidade para com as necessidades do trabalhador.

Quadro 57

Assuntos mais frequentes

	n.º	%
Despedimentos	32	18,5
Questões laborais	25	14,5
Cessaçã do contrato de trabalho	24	13,9
Categorias profissionais	21	12,2
Diferenças salariais	19	11,0
Processos disciplinares	14	8,1
Reclamações de créditos em falências	6	3,5
Horários de trabalho	5	2,9
Abonos de trabalho extraordinário	5	2,9
Aplicação da lei	5	2,9
Divórcio	3	1,7
Maternidade	3	1,7
Administrativo	3	1,8
Discriminação por sexo	2	1,2
Incumprimento dos acordos da empresa	2	1,2
Acidentes de trabalho	2	1,2
Questões desportivas	1	0,6
Acções	1	0,6
Total	173	100,0

A diversidade de assuntos referidos pelos sindicatos não permite aferir, de forma completamente fiável, da sua verdadeira hierarquia. A indicação de assuntos generalistas, onde se inserem as mais diversas questões laborais, não permite constituir categorias mais específicas. Além disso, algumas das categorias identificadas poderiam ser integradas noutras, caso houvesse uma maior clareza das respostas. No entanto, é possível identificar claramente que os despedimentos e cessações de contrato de trabalho são os assuntos mais

frequentes nos sindicatos, podendo, numa outra categorização, fundir-se. Logo a seguir surgem os assuntos relativos às categorias profissionais, às diferenças salariais e aos processos disciplinares.

Quadro 58

Apoio a outros cidadãos

	n.º	%
Sim	13	15,3
Não	68	80,0
NS/NR	4	4,7
Total	85	100,0

Quadro 59

Situações em presta serviços jurídicos

	n.º	%
Atendimento e consulta jurídica	4	4,7
Trabalhadores do sector	2	2,3
Laboral	2	2,3
Familiares do associado	2	2,3
Cooperação com países de expressão port.	1	1,2
Trabalhadores por conta de outrem	1	1,2
Questões extra-laborais	1	1,2
Cível	1	1,2
Outros	2	2,3
Nenhum	63	73,3
NS/NR	7	8,2
Total	86	100,0

Os sindicatos que disponibilizam serviços jurídicos a outros cidadãos, que não os associados, são muito poucos (15,3%). As situações em que o fazem não permitem uma leitura muito precisa. Contudo, verifica-se que alguns sindicatos procuram conferir uma dimensão mais alargada à prestação de serviços jurídicos, quer a familiares dos associados, quer a trabalhadores do sector não sindicalizados ou mesmo a simples trabalhadores por conta de outrem.

Quadro 60
Dificuldades de funcionamento

	n.º	%
Morosidade das execuções	27	28,1
Provas testemunhais e falta de testemunhas	14	14,6
Custos dos preparos	7	7,3
Económicas e financeiras (salariais e administrativas)	7	7,3
Dispersão da legislação	6	6,3
Múltiplas dificuldades	3	3,1
Dispersão geográfica	3	3,1
Receio de represálias por parte da entidade patronal	2	2,1
Apoio dos associados no estrangeiro	1	1,0
Desconhecimento dos direitos	1	1,0
Falta de disponibilidade dos advogados	1	1,0
Inoperância dos serviços	1	1,0
Coordenação do tempo disponível	1	1,0
Elevado número de solicitações	1	1,0
Falta de credibilidade das entidades patronais	1	1,0
Nenhum	5	5,2
NS/NR	15	15,6
Total	96	100,0

As dificuldades de funcionamento indicadas pelos sindicatos não denotam limitações em termos de capacidade de prestação de serviços jurídicos. Pelo contrário, as dificuldades centram-se na resposta proporcionada pelo sistema judicial e pela legislação existente, designadamente a morosidade nas execuções e na dificuldade de obtenção de prova testemunhal. As dificuldades financeiras, referentes ao funcionamento do sindicato e às custas judiciais, são outra das preocupações dos sindicatos.

3.3. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima

A APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima - foi criada em 25 de Junho de 1990, por iniciativa de um grupo de 27 Associados Fundadores. O seu aparecimento insere-se no âmbito de uma discussão sobre a organização de apoios individualizados, qualificados e humanos a cidadãos vítimas de crimes. Esta preocupação tem origem nos anos 80, quando em alguns países se começou a “debater a problemática da vítima de crime nas suas diferentes vertentes - o lugar da vítima no Direito Penal vigente em cada

país, a organização das associações e serviços que prestavam apoio à vítima, as questões éticas e problemáticas da vítima” (APAV, 2002).

Embora as realidades jurídicas difiram de país para país, bem como as opções políticas em termos de apoios aos cidadãos vítimas de crimes, foi possível estabelecer alguns pilares comuns, em termos éticos e deontológicos, que permitiu harmonizar as orientações teóricas da prestação de serviços¹⁴⁶. Os quatro pilares destacados pela APAV são os seguintes.

- a) o apoio à vítima de crime é a acção necessária e fundamental para o equilíbrio da comunidade, para a pacificação social;
- b) cada vítima deve ser tratada de forma individualizada, já que a sua reacção ao crime e posterior reconstrução vivencial é muito variável e pessoal;
- c) os serviços devem ser gratuitos;
- d) deverá existir uma igualdade de acesso aos serviços para todos os cidadãos, e uma qualidade de resposta igual para todas as vítimas, sem discriminação.

A fase de instalação da APAV deu-se entre 1990 e 1994, altura em que foi administrada por uma Comissão Instaladora. Esta primeira fase de existência assentou em duas linhas de acção concretas: “a criação e manutenção de uma rede mínima de Gabinetes de Apoio à Vítima (GAV), apoiada numa similar rede de Voluntariado social, e em cooperação com as instituições, públicas e privadas existentes” (APAV, 2002).

A partir de 1998, com a assinatura do Protocolo de colaboração e financiamento com os Ministérios da Administração Interna, do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça (Diário da República, n.º 247/98, II Série, de 26 de Outubro), a APAV considera que atingiu a fase de maturidade da vida associativa, possibilitando assim o desenvolvimento e aprofundamento do seu projecto.

¹⁴⁶ A APAV tem como princípios orientadores os documentos aprovados pela ONU (Resolução 40/34 de 1985 e anexos – a Declaração dos Princípios Fundamentais de Justiça relativos às Vítimas de Crimes e de Abuso de Poder – e as Resoluções 1989/57 e 1990/22, do Conselho Económico e Social), pelo Conselho da Europa (Recomendações N.º R(85)11 e R(87)21] e outros documentos sobre o estatuto da vítima de crime) e Comissão Europeia (Plano de Acção sobre Liberdade, Segurança e Justiça da Comissão Europeia e Conselho de Ministros da União Europeia aprovado, em Viena, em Dezembro de 1998, e adopção de uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social sobre Vítimas de Crime na União Europeia, com vista ao estabelecimento de acções e padrões de actuação e reflexão, em 14 de Julho de 1999).

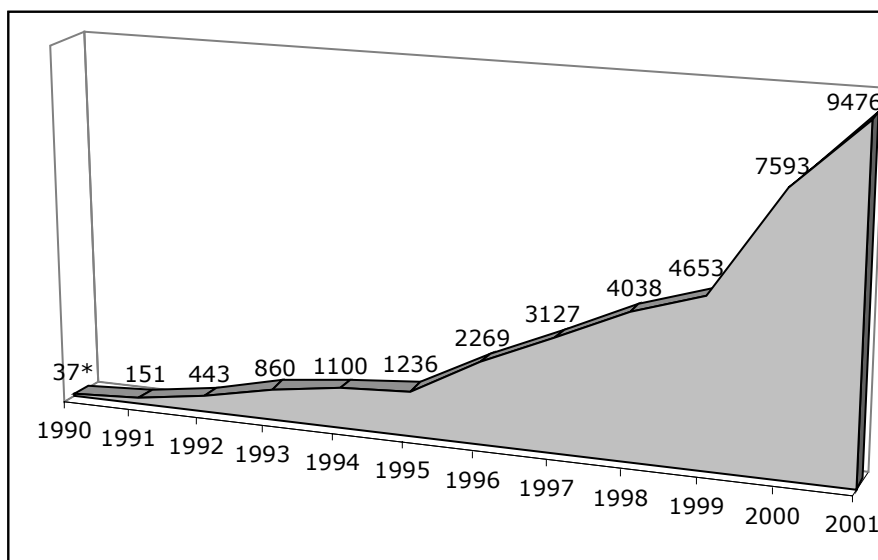
Deste modo, a APAV decidiu partir para um novo “modelo organizativo-funcional circular, de trabalho em rede, [que] foi uma das traves mestras da reestruturação, onde se encontram os serviços de Sede (secretário geral, secretariado executivo e assessoria técnica da Direcção) e a rede nacional de Gabinetes de Apoio à Vítima, como respostas das comunidades locais e regionais às suas necessidades de apoio aos cidadãos vítimas de crime e em parcerias dinâmicas com as instituições locais” (APAV, 2002)¹⁴⁷.

A APAV, através dos seus actuais treze Gabinetes de Apoio à Vítima (GAV) e do serviço de atendimento telefónico gratuito (n.º 707 20 00 77), vem demonstrando uma actividade crescente, como se constata pelos dados que de seguida apresentamos¹⁴⁸. A evolução do número de processos entre 1990 e 2001 é demonstrativo do desempenho da APAV e do seu alargamento territorial. Neste lapso temporal, onde o crescimento foi constante, destacam-se dois períodos: o primeiro na passagem de 1994 para 1995, com uma quase duplicação dos processos de apoio coincidindo com o término da fase de instalação da associação; e o segundo, na passagem de 1999 para 2000, onde se regista um acréscimo do número de processos, que continua no ano de 2001.

¹⁴⁷ As actuais finalidades e actividades APAV são, entre outras: a promoção e defesa dos direitos e interesses das vítimas de crime e suas famílias; a prestação de serviços, gratuitos, confidenciais, personalizados e adequados de aconselhamento e apoio emocional, jurídico, psicológico e social aos cidadãos vítimas de crime; o atendimento personalizado e encaminhamento adequado aos cidadãos utentes não vítimas de crime; a promoção e manutenção da rede nacional de Voluntariado social; a cooperação internacional e interinstitucional com entidades públicas e privadas, e nomeadamente com as Polícias, Tribunais, Segurança Social, Centros de Saúde e Hospitais, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras entidades da administração da justiça, da saúde e da segurança social no apoio à vítima de crime e suas famílias; a investigação e estudo sobre os problemas das vítimas; a divulgação, informação e sensibilização da opinião pública sobre os direitos das vítimas; a contribuição para a adopção de medidas legislativas e administrativas de defesa dos direitos e interesses das vítimas de crime e seus familiares; e a sensibilização e formação de técnicos institucionais, estudantes, forças policiais e outros grupos sócio-profissionais na área da vitimologia e do apoio à vítima de crime. (APAV, 2002).

¹⁴⁸ Os GAV existentes são treze, visto os dois existentes em Setúbal estarem agregados o que em termos estatísticos não é autonomizado daí o número de treze referido.

Gráfico 5
Evolução do número de processos de apoio
(1990-2001)



Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

- Este número diz respeito, apenas, aos meses de Outubro a Dezembro de 1990.

A entrada de processos ao longo do ano de 2001, por exemplo, indica que não existem épocas do ano com maior predominância em termos de ocorrências. Os valores oscilam, quase todos, entre os 7% e os 10%, embora a média se situe na ordem dos 8%. O GAV com maior volume de processos entrados, com a exceção do serviço telefónico SIVVD (Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica), que atinge os 42,5%, é naturalmente o de Lisboa (19,1%). De seguida aparece o GAV de Cascais com 10% e somente depois surge o GAV do Porto com apenas 8,5%. Coimbra, ainda, regista 4,6% das ocorrências nacionais, enquanto os restantes GAVs detêm valores inferiores a 3%.

Quadro 61

Total de processos de apoio por mês em cada GAV – 2001

	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maió	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total
Albufeira	13 0,1%	9 0,1%	15 0,2%	14 0,1%	12 0,1%	12 0,1%	21 0,2%	20 0,2%	24 0,3%	13 0,1%	11 0,1%	17 0,2%	181 2%
Braga	18 0,2%	19 0,2%	19 0,2%	16 0,2%	26 0,3%	23 0,2%	20 0,2%	14 0,1%	15 0,2%	29 0,3%	22 0,2%	16 0,2%	237 2,5%
Cascais	71 0,7%	76 0,8%	64 0,7%	73 0,8%	107 1,1%	110 1,2%	86 0,9%	73 0,8%	82 0,9%	45 0,5%	62 0,7%	100 1,1%	949 10%
Coimbra	36 0,4%	37 0,4%	35 0,4%	32 0,3%	32 0,3%	40 0,4%	41 0,4%	26 0,3%	53 0,6%	41 0,4%	41 0,4%	26 0,3%	440 4,6%
Faro	17 0,2%	19 0,2%	19 0,2%	14 0,1%	20 0,2%	16 0,2%	22 0,2%	27 0,3%	28 0,3%	25 0,3%	18 0,2%	11 0,1%	236 2,5%
Lisboa	115 1,2%	111 1,2%	124 1,3%	114 1,2%	243 2,6%	163 1,7%	187 2%	181 1,9%	139 1,5%	155 1,6%	146 1,5%	136 1,4%	1814 19,1%
Od./Loures	17 0,2%	19 0,2%	14 0,1%	20 0,2%	27 0,3%	27 0,3%	16 0,2%	21 0,2%	15 0,2%	12 0,1%	14 0,1%	10 0,1%	212 2,2%
Portimão	7 0,1%	10 0,1%	8 0,1%	8 0,1%	21 0,2%	12 0,1%	6 0,1%	4 0,04%	9 0,1%	8 0,1%	7 0,1%	9 0,1%	109 1,2%
Porto	72 0,8%	65 0,7%	76 0,8%	62 0,7%	67 0,7%	59 0,6%	68 0,7%	48 0,5%	77 0,8%	87 0,9%	75 0,8%	52 0,5%	808 8,5%
Setúbal	13 0,1%	11 0,1%	14 0,1%	5 0,1%	17 0,2%	17 0,2%	21 0,2%	-- --	19 0,2%	15 0,2%	11 0,1%	2 0,02%	145 1,5%
SIVVD*	334 3,5%	415 4,4%	322 3,4%	355 3,7%	348 3,7%	348 3,7%	317 3,3%	244 2,6%	340 3,6%	376 4%	299 3,2%	330 3,5%	4028 42,5%
Tavira	1 0,01%	3 0,03%	6 0,1%	5 0,1%	4 0,04%	3 0,03%	3 0,03%	1 0,01%	2 0,02%	3 0,03%	-- --	1 0,01%	32 0,3%
Vila Real	25 0,3%	16 0,2%	38 0,4%	18 0,2%	30 0,3%	23 0,2%	25 0,3%	21 0,2%	31 0,3%	35 0,4%	11 0,1%	12 0,1%	285 3%
Total	739 7,8%	810 8,5%	754 8%	736 7,8%	954 10,1%	853 9%	833 8,8%	680 7,2%	834 8,8%	844 8,9%	717 7,5%	722 7,6%	9476 100%

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

*SIVVD - Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica.

A principal via de contacto dos utentes com os serviços da APAV é por telefone com 42,5%. No entanto, é preciso esclarecer que este contacto faz-se através do número central e gratuito disponibilizado pela APAV, porque em relação aos GAVs o contacto estabelece-se, preferencialmente, através da presença do utente. Deste modo, se retirássemos o SIVVD da análise e nos concentrássemos, apenas, na actividade dos GAVs, iríamos constatar que a maioria das solicitações se realiza por via presencial. Invertem esta tendência os GAVs de Braga, Coimbra e Tavira. Lisboa apresenta resultados muito semelhantes para as duas vias principais de contacto, ainda que a presencial predomine ligeiramente. As outras vias de contacto são, ainda, residuais.

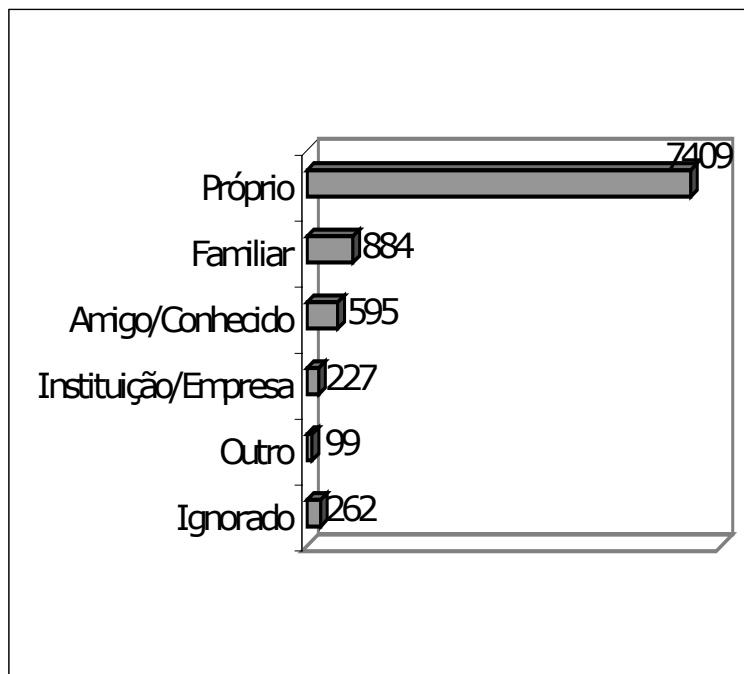
Quadro 62
Tipo de contacto efectuado por cada Gabinete (GAV) – 2001

	Telefónico		Presencial		Por carta		Por Fax		Por Email		Vários		Ignorado		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Albufeira	56	0,6	123	1,3	2	0,02	--	--	--	--	--	--	--	--	181	2
Braga	137	1,4	99	1	--	--	1	0,01	--	--	--	--	--	--	237	2,5
Cascais	218	2,3	711	7,5	1	0,01	1	0,01	--	--	13	0,1	5	0,1	949	10
Coimbra	267	2,8	165	1,7	5	0,1	--	--	--	--	2	0,02	1	0,01	440	4,6
Faro	69	0,7	163	1,7	1	0,01	--	--	--	--	--	--	3	0,03	236	2,5
Lisboa	730	7,7	996	10,5	29	0,3	3	0,03	23	0,2	7	0,1	26	0,3	1814	19,1
Od./Loures	43	0,5	167	1,8	1	0,01	--	--	1	0,01	--	--	--	--	212	2,2
Portimão	14	0,1	95	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	109	1,2
Porto	295	3,1	503	5,3	6	0,1	--	--	1	0,01	2	0,02	1	0,01	808	8,5
Setúbal	52	0,5	91	1	1	0,01	--	--	--	--	--	--	1	0,01	145	1,5
SIVVD	4028	42,5	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	4028	42,5
Tavira	--	--	32	0,3	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	32	0,3
Vila Real	71	0,7	205	2,2	7	0,1	--	--	--	--	--	--	2	0,02	285	3
Total	5978	63,1	3350	35,3	53	0,5	5	0,1	25	0,3	24	0,3	41	0,4	9476	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

O contacto é estabelecido principalmente pela própria vítima de violência, realçando-se a denúncia feita pelos familiares e amigos/conhecidos. A instituição/empresa surge, ainda, com um valor com alguma relevância.

Gráfico 6
Quem efectuou o contacto
(2001)



Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

O encaminhamento do processo é um aspecto importante para quem recorre à APAV. Da análise do quadro seguinte, destaca-se o papel das campanhas de divulgação que a APAV vem realizando, com 9,2%, ao qual se pode juntar o valor referente ao serviço telefónico, com 8,6%. Os amigos/conhecidos são, de seguida, os que mais influenciam a decisão de contactar a APAV. Um dado importante, e pelo facto dos GAVs se situarem essencialmente em zonas urbanas, é o papel desempenhado pela PSP no encaminhamento dos utentes para a APAV, com 5,9% das ocorrências. No entanto, os serviços estatais detêm um peso muito diminuto no encaminhamento dos processos para a APAV, eventualmente, por não os conhecerem ou por tentarem resolvê-los no âmbito das suas competências.

Quadro 63

Encaminhamento da Vítima/Utente para a APAV – 2001

Encaminhamento	N	%
Publicidade	874	9,2
Serviço Telefónico	811	8,6
Amigo/Conhecido	605	6,4
P.S.P.	557	5,9
Familiar	378	4
Estabelecimento Saúde	280	3
G.N.R.	279	2,9
Segurança Social	265	2,8
Tribunal	161	1,7
Vizinho	136	1,4
Comunicação Social	132	1,4
Autarquia	98	1
Estabelecimento Ensino	88	0,9
Polícia Judiciária	72	0,8
Outro	459	4,8
Ignorado	4281	45,2
Total	9476	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

O apoio prestado pela APAV engloba várias componentes consoante as situações com que se deparam. O primeiro, baseia-se no apoio genérico e no encaminhamento para outras instituições, com 45%. O segundo, diz respeito à prestação de apoio jurídico, com 29,2%, nomeadamente no estudo das soluções jurídicas para cada caso. Os apoios psicológico e social detêm, por sua vez, valores muito mais baixos, não sendo assim tão relevantes. Realça-se ainda o número de apoios prestados, que é superior ao número de processos, visto que em determinados casos são prestados em simultâneo vários apoios.

Quadro 64

Apoio prestado pela APAV*

	N	%
Ap. Genérico/Enc.	5914	45
Apoio Jurídico	3844	29,2
Apoio Psicológico	1565	11,9
Apoio Social	718	5,5
Outros Apoios	815	6,2
Apoio Ignorado	294	2,2
Total	13150	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

*Na variável – Apoio Prestado pela APAV – as percentagens são elaboradas com base no número de apoios prestados e não com base no número de processos ocorridos.

A grande maioria das vítimas é do sexo feminino, com 87,7%, enquanto o sexo masculino atinge apenas os 10,3%. Os grupos etários predominantes situam-se entre os 25 e os 55 anos, seguido dos 17 aos 25 e dos 55 aos 64 anos.

Quadro 65

Idade da vítima/utente segundo o sexo

Idade	Feminino		Masculino		Ignorado		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Até 1 ano	10	0,1	4	0,04	--	--	14	0,1
1/3 anos	20	0,2	13	0,1	--	--	33	0,3
3/5 anos	33	0,3	17	0,2	1	0,01	51	0,5
5/10 anos	84	0,9	60	0,6	--	--	144	1,5
10/17 anos	218	2,3	92	1	8	0,1	318	3,4
17/25 anos	634	6,7	82	0,9	13	0,1	729	7,7
25/35 anos	1528	16,1	109	1,2	16	0,2	1653	17,4
35/45 anos	1623	17,1	149	1,6	17	0,2	1789	18,9
45/55 anos	1063	11,2	120	1,3	16	0,2	1199	12,7
55/64 anos	539	5,7	72	0,8	9	0,1	620	6,5
65 e + anos	415	4,4	57	0,6	5	0,1	477	5
Ignorado	2145	22,6	205	2,2	99	1	2449	26
Total	8312	87,7	980	10,3	184	2	9476	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

A esmagadora maioria das queixas respeita à violência doméstica (especialmente contra o sexo feminino), com 83,6% do total. Seguem-se os crimes contra as pessoas e a humanidade, com um valor bastante mais baixo, de 11,3%. Esta desproporção, por sua vez, é atenuado se considerarmos apenas o sexo masculino.

Quadro 66

Factos praticados segundo o sexo da vítima/utente

Tipo de crime	Feminino		Masculino		Ignorado		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Violência doméstica	10578	78,2	608	4,5	135	1	11321	83,6
Crimes contra as pessoas e a humanidade	1281	9,5	229	1,7	18	0,1	1528	11,3
Crimes contra o património	390	2,9	143	1,1	2	0,01	535	4
Crimes contra a vida em sociedade e o estado	40	0,3	17	0,1	--	--	57	0,4
Crimes rodoviários	25	0,2	3	0,02	--	--	28	0,2
Outros crimes	51	0,4	11	0,1	1	0,01	63	0,5
Total	12365	91,4	1011	7,5	156	1,2	13532	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

A nacionalidade das vítimas é essencialmente portuguesa, com as restantes a dividirem-se em termos de proveniência, ainda que com uma ligeira ascendência dos oriundos dos países africanos. Realce-se, contudo, a grande percentagem de situações ignoradas, facto que impede uma leitura mais rigorosa.

Quadro 67

Nacionalidade da vítima/utente

Nacionalidade	N	%
Portuguesa	6545	69,1
Países africanos	298	3,1
Outros p. europeus	92	1
Países americanos	86	0,9
Países asiáticos	17	0,2
Países da Oceânia	--	--
Ignorado	2438	25,7
Total	9476	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

As profissões predominantes das vítimas são algo imprecisas e não permitem, igualmente, a efectivação de uma análise insusceptível de erro. Para além dos quase 37% que não responderam, verificamos que são os desempregados (14%) e os reformados (8,1%) os grupos mais representativos, seguido de perto pelos trabalhadores não

qualificados dos serviços e comércio (7,6%), pelo pessoal dos serviços directos e particulares, de protecção e segurança (6,6%), pelos domésticos (5,6%) e pelos estudantes (5,3%). Como se constata, a maioria destes grupos são pouco específicos no que respeita às profissões.

Quadro 68
Profissão da vítima/utente

Profissão	N	%
Quadros superiores da Administração Pública	1	0,01
Directores de empresas	219	2,3
Directores e gerentes de pequenas empresas	1	0,01
Especialistas das ciências físicas, matemáticas e engenharias	10	0,1
Especialistas das ciências da vida e profissionais da saúde	69	0,7
Docentes do ensino secundário, superior e profissões similares	171	1,8
Outros especialistas das profissões intelectuais e científicas	104	1,1
Técnicos e profissionais de nível intermédio das ciências físicas e químicas, da engenharia e similares	25	0,3
Profissionais de nível intermédio das ciências da vida e da saúde	12	0,1
Profissionais de nível intermédio do ensino	31	0,3
Outros técnicos e profissionais de nível intermédio	288	3
Empregados de escritório	181	1,9
Empregados de recepção, caixas, bilheteiros e similares	57	0,6
Pessoal dos serviços directos e particulares, de protecção e segurança	622	6,6
Manequins, vendedores e demonstradores	32	0,3
Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, criação de animais e pesca	49	0,5
Agricultores e pescadores – agricultura e pesca de subsistência	1	0,01
Operários, artífices e trabalhadores similares da indústria extractiva e da construção civil	51	0,5
Trabalhadores da metalurgia e da metalomecânica e similares	15	0,2
Mecânicos de precisão, oleiros e vidreiros, artesãos, trabalhadores das artes gráficas e trabalhadores similares	10	0,1
Outros operários, artífices e trabalhadores similares	69	0,7
Operadores de instalações fixas e similares	3	0,03
Operadores de máquinas e trabalhadores da montagem	208	2,2
Condutores de veículos e embarcações e operadores de equipamentos pesados móveis	17	0,2
Trabalhadores não qualificados dos serviços e comércio	715	7,6
Trabalhadores não qualificados das minas, da construção civil e obras públicas, da indústria transformadora e dos transportes	5	0,1
Militar	9	0,1
Reformado	771	8,1
Doméstica	533	5,6
Desempregado	1329	14
Estudante	499	5,3
Não sabe/não responde	3369	35,6
Total	9476	100

Fonte: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

Deste modo, comprova-se que a APAV desempenha um papel muito importante no acesso ao direito e à justiça, especialmente na efectivação dos direitos das vítimas de crimes, com particular incidência nos crimes resultantes de violência doméstica. O progressivo alargamento territorial, através da abertura de novos GAVs, a divulgação da linha telefónica gratuita e o reconhecimento do trabalho efectuado têm contribuído para o crescimento da APAV quer em termos de credibilidade institucional quer no que respeita ao aumento das solicitações. Assim, a intervenção da APAV em áreas normalmente afastadas da esfera dos tribunais e da justiça oficial tem permitido a emergência de situações que, na maioria das vezes, continuaria a pertencer ao enorme grupo das cifras negras.

3.4. As associações de defesa dos direitos dos imigrantes

A recolha de informação efectuada baseou-se numa listagem de endereços fornecida pelo Alto Comissariado para as Minorias Étnicas. O inquérito exploratório foi enviado a 134 associações ou grupos, tendo sido registadas 19 respostas, ou seja, 14,2%. Segundo informações recolhidas junto do Alto Comissariado, muitas das associações contactadas não têm existência actual ou, então, têm estruturas muito débeis, em que muitas delas apenas registaram alguma actividade em situações muito específicas. Deste modo, o número de respostas reflecte, em parte, a debilidade dos movimentos associativos de imigrantes. Entretanto, após a realização deste inquérito (em inícios de 2001) tomou-se conhecimento do surgimento de algumas associações particularmente direccionadas para o apoio a imigrantes provenientes do Leste da Europa, relativamente às quais não houve possibilidade de contacto.

Quadro 69
Apoio Judiciário

Consulta jurídica			Apoio judiciário			Acompanhamento		
	n.º	%		n.º	%		n.º	%
Sim	11	57,9	Sim	11	57,9	Sim	11	57,9
Não	6	31,6	Não	7	36,8	Não	5	26,3
NS/NR	2	10,5	NS/NR	1	5,3	NS/NR	3	15,8
Total	19	100,0	Total	19	100,0	Total	19	100,0

Das 19 respostas recebidas, 57,9% das associações afirmaram efectuar consultas jurídicas no âmbito das suas actividades. O mesmo número de associações (11) afirma prestar apoio judiciário e acompanhamento das acções em tribunal.

Quadro 70**Gratuidade das consultas**

	n.º	%
Sim	10	52,6
Não	5	26,3
NS/NR	4	21,1
Total	19	100,0

Quadro 71**Género dos recorrentes**

	n.º	%
Homens	9	47,4
Mulheres	1	5,3
Ambos	4	21,1
NS/NR	5	26,3
Total	19	100,0

Na maioria das associações o apoio judiciário é concedido de forma gratuita, embora em 5 casos exista a cobrança de algum tipo de honorários.

São os homens que recorrem, na sua maioria, às associações de defesa dos imigrantes, o que é compreensível, por um lado, porque correspondem ao principal contingente de imigrantes (i)legais e, por outro, porque são essencialmente os homens que desempenham trabalhos remunerados.

Quadro 72**Limites no acesso à associação**

	n.º	%
Sócio/Filiado	1	5,3
Autorização de residência por razões humanitárias	1	5,3
Nenhum	13	68,4
NS/NR	3	15,8
Outras	1	5,3
Total	19	100,0

A maioria das associações (68,4%) não colocam quaisquer limites no acesso dos cidadãos aos seus serviços. Apenas uma impõe como condição, a exigência de o requerente

ser sócio da associação e outra que apenas trata de assuntos relativos a autorizações de residência por razões humanitárias.

Quadro 73

Número de consultas efectuadas em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	4	21,1
11 a 30	2	10,5
31 a 100	2	10,5
101 a 300	1	5,3
Superior a 1000	2	10,5
NS/NR	8	42,1
Total	19	100,0

Quadro 74

Número de patrocínios efectuados em 2000

	n.º	%
Inferior ou igual a 10	14	73,7
11 a 20	1	5,3
31 a 50	1	5,3
51 a 100	1	5,3
Superior a 200	2	10,5
Total	19	100,0

O número de consultas jurídicas efectuadas é bastante diversificado, situação que demonstra, igualmente uma grande distinção na capacidade operacional deste sector associativo. Assim, temos associações com menos de 10 consultas jurídicas efectuadas no ano de 2000 e, ao mesmo tempo, duas associações com mais de 1000 consultas prestadas. Temos três associações que efectuam entre 11 e 100 consultas, valores que registam uma capacidade intermédia de atendimento. De realçar que oito associações não souberam informar quantas consultas foram efectuadas.

Os patrocínios efectuados são proporcionais ao desempenho demonstrado em termos de consultas jurídicas. Como os patrocínios são bastante inferiores em relação às consultas, porque nem todas as consultas resultam em proposição de uma acção judicial, as associações já foram capazes de os contabilizar. Assim, constata-se que a grande maioria apoiou menos de 10 acções judiciais. De realçar apenas a existência de duas associações que patrocinaram mais de 200 acções judiciais durante o ano de 2000, valor bastante relevante.

Quadro 75**Juristas a tempo parcial**

	n.º	%
0	11	57,9
1	4	21,1
3	1	5,3
4	1	5,3
8	2	10,5
Total	19	100,0
N.º Juristas	27	

Quadro 76**Juristas a tempo inteiro**

	n.º	%
0	12	63,2
1	3	15,8
2	2	10,5
8	2	10,5
Total	19	100,0
N.º Juristas	23	

Relativamente ao horário praticado pelos juristas que prestam apoio às associações de defesa dos imigrantes temos a prestação de serviços em tempo parcial e a tempo inteiro. A maioria de associações não possui juristas, quer numa, quer noutra situação. Quatro associações possuem apenas um jurista a tempo parcial, outra tem três juristas e uma outra possui quatro. Verifica-se que existem, ainda, duas associações com oito juristas cada a tempo parcial. Em relação à existência de juristas a tempo inteiro, o destaque vai, naturalmente, para as duas associações que possuem, cada uma, oito juristas a tempo inteiro. Ao cruzar estes dados com os referentes ao número de consultas jurídicas e patrocínios efectuados, verifica-se uma correlação entre o maior número de juristas e a maior capacidade da associação em recorrer aos tribunais.

Quadro 77**Apoiam outros assuntos**

	n.º	%
Sim	8	42,1
Não	7	36,8
NS/NR	4	21,1
Total	19	100,0

Questionadas sobre a prestação de serviços jurídico noutras áreas que não apenas as relacionadas com a imigração, verificámos que um número razoável o faz (42,1%). Este facto revela-nos que estas associações assumem um papel importante para a população que servem, sendo, provavelmente, um interlocutor entre as necessidades das populações e as

instituições oficiais. No entanto, mais de metade das associações afirma não prestar apoio noutras áreas ou não responde.

Quadro 78
Outras áreas solicitadas

	n.º	%
Informações	5	20,0
Penal	3	12,0
Laboral	2	8,0
Administrativa	1	4,0
Cível	1	4,0
Jurisdicional	1	4,0
Nenhum	8	32,0
NS/NR	4	16,0
Total	25	100,0

As solicitações a que as associações têm que responder são variadas e cruzam-se entre si. A leitura deste quadro indica-nos que os pedidos são variados e vão desde questões gerais até assuntos mais precisos, de acordo com as várias situações vividas pela população onde estas associações se inserem. O número de solicitações é superior ao número de respostas visto algumas associações indicaram mais que uma área em que prestam apoio, quando são solicitadas.

Quadro 79
Situações em presta serviços jurídicos

	n.º	%
Imigração	15	36,4
Racismo	3	7,3
Questões laborais	2	4,9
Apoios sociais	2	4,8
Consulta jurídica	2	4,9
Patrocínio judiciário	2	4,9
Questões familiares	2	4,8
Pequenos delitos	2	4,9
Questões com as autoridades	2	4,9
IRS	1	2,4
Nenhum	3	7,3
NS/NR	5	12,2
Total	41	100,0

Os assuntos mais frequentes tratados nestas associações são, naturalmente, relacionados com os problemas inerentes à imigração (legalização, nacionalidade, autorização de residência, reagrupamento familiar e refugiados), ocupando cerca de 36,4% das solicitações. Os restantes assuntos são bastante diversificados, passando pelas questões de racismo, laborais, familiares ou apoios sociais (rendimento mínimo e abono de família), entre outras. O leque de assuntos revela, igualmente, alguma especificidade das populações que recorrem a estas associações, nomeadamente em situações de pobreza, exclusão social e marginalidade. O número de respostas é superior ao número de associações que responderam ao inquérito porque, mais uma vez, indicaram mais que um assunto principal.

Quadro 80
Dificuldades de funcionamento

	n.º	%
Dificuldades financeiras	7	31,8
Falta de apoio jurídico	2	9,1
Inexistência de profissionais nesta área	1	4,5
Falta de voluntários	1	4,5
Falta de resposta das instituições oficiais	2	9
Contacto com as autoridades judiciais	1	4,5
Dispersão da legislação	1	4,5
Nenhum	5	22,7
NS/NR	2	9,1
Total	22	100,0

As dificuldades sentidas no seu funcionamento corrente são de origem distinta. Umam, relacionam-se mais com as questões logísticas, nomeadamente as financeiras (que se reflectem, por exemplo, na não contratação de juristas), a falta de voluntários e de profissionais na área. Outras, dizem respeito às interações com as instituições oficiais (entidades administrativas, tribunais, polícias, etc.) com que são obrigadas a contactar e que ao não dar respostas, ou a dá-las tardiamente ou de forma errónea, dificultam, quer o solucionamento dos problemas dos utentes, quer a credibilidade e utilidade da própria associação.

3.5. As associações de defesa do ambiente e do património

O inquérito às associações de defesa do ambiente e do património baseou-se em duas listagens fornecidas/consultadas, respectivamente pelo Ministério do Ambiente e pelo Ministério da Cultura. O inquérito não foi enviado para a totalidade das associações constantes nas listagens, visto que foram retiradas as associações que não se enquadravam dentro desta tipologia, mas que as integravam de igual modo. Tal como sucedeu com o inquérito sobre as associações de defesa dos imigrantes, a baixa percentagem de respostas reflecte (14,7%, ou seja, 23 respostas num total de 163 inquéritos enviados), por um lado, a (in)actividade de muitas associações e, por outro, a falta de estruturas permanentes que possibilitem uma actividade regular, evidenciando, assim, uma grande debilidade. A maior parte das respostas está relacionada com associações de defesa do ambiente, o que poderá indiciar uma maior actividade destas face às que defendem o património.

Estas associações, tal como em parte as de defesa dos imigrantes, têm, por vezes, existência limitada a um determinado período temporal, normalmente enquanto decorre alguma luta delimitada quer em termos espaciais, quer em termos temporais. Outras, mesmo mantendo uma actividade minimamente regular, não detêm meios ou capacidade para enveredar pelo apoio a acções judiciais, ficando, na maior parte das vezes, pela denúncia pública das situações. Assim, como muitas das lutas ambientais ou de defesa de património têm uma existência limitada a um caso concreto, é natural que algumas das associações não sobrevivam ao passar do tempo. De referir ainda que algumas associações com uma actividade pública visível, não têm nem fornecem acesso a qualquer meio de informação jurídica.

Quadro 81
Apoio Judiciário

Consulta jurídica			Apoio judiciário			Acompanhamento		
	n.º	%		n.º	%		n.º	%
Sim	3	13,6	Sim	7	30,4	Sim	1	4,5
Não	16	72,7	Não	15	65,2	Não	17	77,3
NS/NR	3	13,6	NS/NR	1	4,3	NS/NR	4	18,2
Total	22	86,4	Total	23	100,0	Total	22	81,8

As respostas obtidas demonstram que a prestação de serviços jurídicos depende bastante do objecto das acções em causa. Sendo, normalmente, um objecto comum, a interposição de acções é decidida em termos colectivos, logo não existe uma sequência linear como se observa em relação aos sindicatos ou outras associações, em que o indivíduo que vai a uma consulta jurídica pode, posteriormente, receber apoio judiciário e ser acompanhado em tribunal. Vemos, então, que 30,4% das associações prestam apoio judiciário, sendo que apenas 13,6% efectuam consultas jurídicas. Das 23 que responderam, apenas uma faz o acompanhamento das acções em tribunal.

Quadro 82**Gratuidade das consultas**

	n.º	%
Sim	5	22,7
Não	2	9,1
NS/NR	15	68,2
Total	22	31,8

A maioria das associações não responde à questão da gratuitidade da prestação de serviços jurídicos, realçando-se apenas as duas associações que afirmam cobrar por estes serviços.

Quadro 83**Número de consultas efectuadas em 2000**

	n.º	%
2	1	4,5
50	1	4,5
80	1	4,5
NS/NR	19	86,4
Total	22	100,0

Quadro 84**Número de patrocínios efectuados em 2000**

	n.º	%
1	1	4,5
2	1	4,5
46	1	4,5
NS/NR	19	86,4
Total	22	100,0

O número de consultas jurídicas e de patrocínios efectuados e, no geral, bastante reduzido. Com a excepção de duas associações que afirmam ter efectuado, respectivamente 80 e 50 consultas no ano de 2000, a grande maioria não responde ou não sabe, pressupondo-se que isto signifique, na maioria dos casos, a sua inexistência. Quanto ao

número de patrocínios, verifica-se o mesmo, com a excepção de uma associação de defesa do ambiente que afirma ter patrocinado 46 acções judiciais. Como afirmámos no início, as respostas não reflectem a actividade das associações que responderam ao inquérito. Deste modo, pressupomos que a actividade jurídica destas associações está subavaliada.

Quadro 85

Número de juristas que prestam apoio

	n.º	%
0	15	68,2
2	2	9,1
8	1	4,5
9	4	18,2
Total	22	100,0
Número de juristas		48

A informação prestada pelas associações leva-nos a concluir que os juristas prestam apoio em tempo parcial, visto que a maioria não possui uma estrutura permanente ou fixa. Além disso, tal como sucede com as associações de defesa dos imigrantes, alguns dos juristas prestam apoio de forma gratuita, por ideologia e por militância. Verificamos, das 23 respostas obtidas, a existência de 48 juristas a prestar apoio nestas associações. Destacam-se, devido ao seu número elevado, quatro associações com nove juristas e uma com oito. A grande maioria (68,2%) não possui o apoio de qualquer profissional do foro.

Quadro 86

Apoiam outros assuntos

	n.º	%
Sim	7	31,8
Não	7	31,8
NS/NR	8	36,4
Total	22	100,0

31,8% das associações afirmam efectuar outro tipo de apoio jurídico aos cidadãos. No entanto, como se verifica através da análise do quadro seguinte, este apoio relaciona-se, quase exclusivamente, com o seu âmbito de actuação.

A interpretação que podemos efectuar, quer dos dados, quer do exposto no inquérito pelas associações, leva-nos a concluir que os casos de carácter mais individual são aceites, em termos de consulta, e posteriormente esclarecidos e/ou encaminhados para as instituições oficiais competentes.

Quadro 87**Outras áreas solicitadas**

	n.º	%
Informações	1	4,3
Questões ligadas ao ambiente	4	17,4
Encaminhamento para entidades	3	13,0
Nenhum	6	26,1
NS/NR	9	39,1
Total	23	100,0

Assim, constata-se que os três itens referidos pelas associações inquiridas podiam inserir-se apenas num, referente à prestação de informações sobre os procedimentos a efectuar por parte dos cidadãos.

Quadro 88**Situações em presta serviços jurídicos**

	n.º	%
Poluição	3	11,5
Construção ilegal/áreas protegidas	3	11,5
Maus tratos a animais	2	7,7
Informativas	1	3,8
NS/NR	17	65,5
Total	26	100,0

Os assuntos mais frequentes dizem respeito às actividades das associações. A maioria das situações são referentes a associações de defesa do ambiente, logo as respostas a esta questão dizem, quase na sua totalidade, respeito a assuntos relacionados com o ambiente. Aparecem, ainda, duas referências a maus tratos a animais, incluindo a venda de animais de raça, facto que se reporta à informação transmitida por uma associação de defesa dos direitos dos animais.

Quadro 89
Dificuldades de funcionamento

	n.º	%
Falta de apoio jurídico	10	38,5
Pagamento aos juristas	3	11,5
Falta de informação	1	3,8
Dificuldades financeiras	1	3,8
NS/NR	11	42,3
Total	26	100,0

As dificuldades de funcionamento das associações de defesa do ambiente e do património referem-se, essencialmente, à inexistência de apoio jurídico, situação que está directamente relacionada com os meios financeiros disponíveis e falta de estruturas profissionais. Assim, muita das potenciais actividades que estas associações desejariam efectuar estão, desde logo, coarctadas, limitando a concretização dos seus objectivos estatutários.

4. A defesa dos consumidores: três experiências distintas

A defesa dos direitos dos consumidores é, actualmente, feito em Portugal através de vários meios de natureza distinta no que respeita, não só aos seus objectivos, mas também aos seus promotores. Atrás vimos o papel do Estado central, através do Instituto do Consumidor. Procederemos seguidamente à análise do papel de três outras formas de defesa dos direitos dos consumidores, em particular no que concerne aos mecanismos facilitadores de acesso ao direito e à justiça: em primeiro lugar, o papel desempenhado pela DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, por ser a maior associação de defesa do consumidor em Portugal; em segundo lugar, os centro de arbitragem de conflitos, com especial destaque para os conflitos de consumo, por terem uma actividade descentralizada e serem entidades com uma capacidade cada vez maior no âmbito da resolução dos conflitos de consumo, além de consubstanciarem uma parceria entre o poder central, o poder local, as associações de consumidores e as associações de comerciantes; e em terceiro lugar, os centros de informação autárquica por constituírem uma iniciativa do poder local. Esta análise incide essencialmente nas actividades que promovem ou facilitam o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, descurando outras vertentes e competências que exercem.

No entanto, de modo a compreendermos melhor o papel do movimento associativo na área da defesa dos consumidores em Portugal, começamos por fazer uma pequena resenha da sua evolução, salientando as suas limitações e as suas potencialidades.

4.1. O movimento associativo de defesa dos consumidores em Portugal

As associações de defesa dos consumidores têm um papel muito importante no acesso ao direito e à justiça. A sua actividade é ainda mais importante se tivermos em consideração que, em regra, os litígios de consumo, em particular os de valor mais reduzido, dificilmente chegariam a tribunal ou a alguma instância de resolução de conflitos não judicial. A partir do momento em que começou a haver uma organização dos consumidores, e que estes começaram a participar na elaboração das políticas relativas à defesa dos consumidores, foi possível introduzir novos meios de resolução de litígios mais adaptados às especificidades dos conflitos de consumo. Deste modo, o surgimento das associações de defesa do consumidor marcou uma clivagem entre uma exclusão dos consumidores do sistema de resolução de litígios para uma fase em que estes dispõem de meios de acesso ao direito e à justiça.

Em Portugal, a primeira forma organizativa dos consumidores foram as cooperativas de consumo, surgidas antes de 1974, cuja área de intervenção se situava, essencialmente, na problemática da habitação e do inquilinato. No entanto, a sua intervenção não se centrou exclusivamente na existência de problemas de consumo. Nesta matéria verificamos que o "Antigo Regime" exercia um grande controlo sobre as cooperativas¹⁴⁹.

Após 1974, a própria lei constitucional estabelece que o apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores é uma tarefa prioritária do Estado (cfr. art. 81º al. m.), o que conduziu a que, como escreve João Freire e Carlos Dias da Silva (1997: 5), "não só as cooperativas (de consumo e outras) ganharam novo desenvolvimento, como, pela primeira vez arranca efectivamente a caminhada do novo associativismo dos consumidores (...)". Por esta altura surge a cooperativa "Novos Pioneiros" com sede em

¹⁴⁹ Consultar a este respeito o Decreto n.º 520/71.

Braga, a "Piedense", as associações de inquilinos de Lisboa e Porto e a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO¹⁵⁰.

Actualmente, o nosso movimento associativo encontra-se, como referem Freire e Silva (1997: 68), num "claro processo de crescimento, de diversificação e de procura de eficácia (...) ultrapassando um estágio inicial de 'cruzada' ou 'voluntarismo militante' ". De acordo com o estudo realizado por esses autores, "pode afirmar-se que o associativismo de consumidores acolhe hoje uma adesão já significativa dos cidadãos portugueses. Esta adesão é relativamente recente – de há dez anos a esta parte, desde a entrada de Portugal na CEE – mas com alguma consolidação" (Freire e Silva, 1997: 63).

No que se refere à dimensão estrutural do movimento associativo, existe presentemente em Portugal uma organização de muito grande dimensão, a DECO; uma de grande dimensão, a Associação dos Inquilinos Lisbonenses; três de média dimensão, a UGC¹⁵¹, a Associação dos inquilinos do Norte de Portugal e a Associação Portuguesa de Espectadores de Televisão. As restantes são de pequena dimensão (Freire e Silva: 1997: 65).

De acordo com o mesmo estudo (1997: 64), o perfil do consumidor associado, em Portugal, pode ser definido como registando um carácter predominantemente masculino, com uma idade média de 46 anos, trabalhador assalariado, casado e com filhos. O seu nível de escolaridade e nível de rendimentos é elevado, isto é, "quer em relação à escolaridade dos representantes quer em relação aos rendimentos auferidos quer ainda em relação aos índices de capacidade de consumo", a adesão às associações de consumidores era, em geral, tanto mais alta quanto mais elevados eram os valores desses indicadores. Por outro lado, concluiu-se que a população portuguesa é uma população fortemente disponível para o fenómeno associativo, dado que três quartos dos inquiridos são também membros de associações recreativas, desportivas ou culturais, mais de metade estão sindicalizados e quase um terço são sócios de cooperativas (Freire e Silva, 1997: 64).

¹⁵⁰ Marco importante nos primeiros passos do associativismo de consumo existente no nosso país foi a realização, em 1978, das "Jornadas sobre defesa do consumidor" que contava com o apoio internacional dos movimentos de consumidores mobilizou fortemente a opinião pública.

¹⁵¹ A União Geral de Consumidores foi criada pela União Geral de Trabalhadores (UGT) atendendo a que seria necessária a existência de uma associação autónoma que se dedicasse à defesa dos direitos e interesses dos consumidores. Pelo contrário, a CGTP-IN criou dentro da sua própria estrutura uma secção que actua neste domínio, os Interconsumidores.

No que se refere à sua orientação geral, "ela centra-se na combinação de equilíbrio instável e de resultante incerta, várias linhas distintas entre si". Por um lado, desenha-se como movimento que toma a forma de grupo de pressão institucional e, por outro lado, apresenta sinais de se constituir como um novo movimento social que pode assumir a forma ou contra-poder social ou orientar-se para uma estratégia de mudança na esfera política (Freire e Silva, 1997: 69-70). De resto, como refere Eugénia Rodrigues (1995: 1-2), com a intervenção dos Novos Movimentos Sociais "as tácticas não convencionais, a estrutura organizativa flexível e as formas de decisão participativas e descentralizadas ajudaram a imprimir na cena política alterações fundamentais, chamando a atenção para o tema da cidadania e questionando os anteriores equilíbrios institucionais (...), não só com a entrada em cena dos novos temas em debate, mas também através dos mecanismos de diálogo e negociação que os diferentes grupos obrigam a criar inserindo-se assim nas estruturas de intermediação de interesses".

O apoio à constituição e funcionamento das associações de consumidores e cooperativas de consumo compete ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais (Lei n.º 24/96), realçando a União Europeia o seu contributo para a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores. Ainda recentemente, como já se referiu, o "Plano de Acção para a Política dos Consumidores 1999-2001" considerou que um dos três objectivos principais para habilitar os consumidores a desempenharem um papel activo no Mercado Único comunitário é assegurar-lhes uma voz mais activa em toda a Europa. Assim, as organizações de consumidores são chamadas a prestar um contributo importante e poderão contar com o apoio da Comissão Europeia¹⁵², tratando-se, como refere Bourgoignie, de "encorajar a emergência de uma verdadeira "opinião pública europeia" do consumidor, única capaz de assegurar que apareça, num mercado único alargado que se está a concretizar, um consumidor activo que seja ao mesmo tempo sujeito e condição desse resultado"¹⁵³.

As associações de consumidores são, de acordo com o art. 17.º da Lei n.º 24/96, "associações dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos e com o objectivo

¹⁵² Conferir, a este respeito, o Parecer do Comité Económico e Social elaborado em Maio de 1999. Já em 1987, o Conselho de Ministros das Comunidades Europeias aprovou uma resolução sobre o acesso dos consumidores à justiça, sublinhando "o papel importante das associações de consumidores" (JO n.º C 176 de 4 de Julho de 1987).

¹⁵³ Cfr. III Conferência Europeia sobre o "Acesso dos Consumidores à Justiça" (AAVV, 1994: 29).

principal de proteger os direitos e os interesses dos consumidores em geral ou dos consumidores seus associados", e dispõem de um vasto leque de direitos, de entre os quais se destaca: o direito de representar os consumidores no processo de consulta e audiência públicas a realizar no decurso da tomada de decisões susceptíveis de afectar os direitos e os interesses daqueles; o direito de acção popular; o direito de queixa e denúncia, bem como o direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contra-ordenacional, quando o requeiram; o direito de receber apoio do Estado para a prossecução dos seus fins (art. 18.º).

Segundo a tipologia adoptada por Freire e Silva (1997: 29), as associações de consumidores podem ser classificadas em associações com representatividade genérica, associações de carácter geral e âmbito nacional e, ainda, associações de carácter sectorial.

As associações de consumidores com representatividade genérica dos consumidores que actuam no nosso país são: a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (que possui delegações no Porto, Santarém, Coimbra, Évora, e Leiria), e a UGC – União Geral de Consumidores. A única associação de carácter geral e âmbito nacional existente no nosso país é a ACOP – Associação de Consumidores de Portugal. As associações de carácter geral e âmbito regional são: a Associação dos Consumidores da Região dos Açores – ACRA; a Associação Regional de Consumidores do Vale do Ave – ARCO; a Associação Madeirense de Defesa do Consumidor - AMDC; e a Associação Nacional de Consumidores - ANCO.

As associações de carácter sectorial são: o Automóvel Clube Português – ACP; a Associação de Defesa dos Utentes do Sangue – ADUS; a Associação dos Inquilinos Lisbonenses – AIL; a Associação dos Inquilinos do Norte de Portugal – AINP; a Associação Portuguesa de Espectadores de Televisão – APET; a Associação de Telespectadores – ATV; a União Portuguesa dos Utentes de Saúde – UPUS; e a Associação Portuguesa de Utilizadores de Telefones, Telecomunicações e Telemática – UT3.

Existem igualmente outras entidades com intervenção na área da defesa do consumidor, como a Associação Portuguesa de Direito do Consumo – APDC e os Interconsumidores, departamento da CGTP (IN) para os problemas dos consumidores.

4.2. A DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

A DECO¹⁵⁴, como referimos, é a maior organização de defesa do consumidor. A DECO foi fundada em Fevereiro de 1974 e reconhecida como associação de utilidade pública em 1978. A associação conta na actualidade com mais de 260 mil associados e tem como objectivo informar, defender e representar os consumidores portugueses. A DECO é parceiro social e tem assento em cerca de trinta organismos de consulta ou concertação, como representante dos consumidores portugueses. Para além de desenvolver uma actividade de informação exerce, também, a mediação de conflitos de consumo e a interposição de acções judiciais, formação e representação dos consumidores¹⁵⁵.

Uma outra área de actuação da DECO é o estímulo e auxílio à criação de organismos de apoio ao consumidor, como é o caso dos Centros de Informação Autárquica ao Consumidor e dos Centros de Arbitragem. No primeiro caso, a DECO tem exercido uma actividade de concorrência com o Instituto do Consumidor, como é o caso do apoio à criação dos CIACs existentes em Gondomar, Loures (extensão de Moscavide), Pinhal Novo e Valongo. A título exemplificativo, refira-se que na proposta apresentada pela Câmara Municipal de Gondomar, para criação de um Gabinete de Apoio ao Consumidor, se reconhece que "a DECO, pela sua expressão nacional e âmbito genérico, poderá dar à Câmara uma importante colaboração na organização dum serviço informativo de apoio aos consumidores da Autarquia", e que esta tem um acesso "informativo de grande valor que pode ser posto ao serviço dos consumidores (...) e que tem projectos de cooperação com o INDC que podem ser potenciados com a existência de um serviço de informação e apoio aos consumidores". No âmbito deste protocolo, a DECO assegurará a formação inicial e contínua do pessoal de atendimento, o apoio jurídico que se revelar necessário e a formação permanente do pessoal de atendimento, fazendo, para o efeito, deslocar a Gondomar um jurista três horas por semana.

No que respeita à criação de Centros de Arbitragem/Tribunais Arbitrais, a DECO esteve presente na constituição da maioria dessas estruturas, designadamente na criação das associações que criaram e mantêm em funcionamento os Centros de Arbitragem de

¹⁵⁴ Neste sentido consultar Pegado Liz (1998) e o estudo realizado por João Freire e Carlos Dias da Silva (1996) que consideram a DECO a maior organização de consumidores do nosso país.

¹⁵⁵ Bastante visibilidade pública designadamente através da sua revista "Pro-teste" tem tido a actuação desta associação na realização de testes e ensaios comparativos que permitem uma maior consciencialização dos consumidores aquando da escolha de determinados produtos ou serviços.

Lisboa, Coimbra e Porto e, mais recentemente na constituição da Associação de Arbitragem Voluntária de Litígios do Sector Automóvel, criada na sequência do alargamento do âmbito de competência do Centro de Arbitragem de Litígios de Reparação Automóvel¹⁵⁶.

De seguida apresentaremos alguns dados compilados pela DECO, entre os anos de 1998 e 2001, que nos permitem analisar qual o número e tipo de reclamações apresentadas naquela instituição, e ainda os casos encaminhados para o serviço de mediação.

No ano de 1998, foram recebidas e tratadas no Gabinete Jurídico da DECO cerca de 36.000 reclamações distribuídas da seguinte forma:

¹⁵⁶ A escritura pública de constituição da Associação foi realizada a 20 de Novembro de 1998, passando posteriormente o Centro a ser designado Centro de Arbitragem do Sector Automóvel.

Quadro 90
Distribuição de reclamações – 1998

Temas	Processos	Atendimentos	Total	%
Alfaías, Jardinagem	2	10	12	0,03%
Arrendamento	54	201	255	0,71%
Artigos de arte	4	14	18	0,05%
Combustíveis e afins	28	104	132	0,37%
Diversos	724	2.905	3.629	10,10%
Domésticos	12	72	84	0,23%
Electrodomésticos	178	721	899	2,50%
Ensino	166	685	851	2,37%
Equipamento Foto/Vídeo	58	245	303	0,84%
Habitação	334	1.326	1.660	4,62%
Informática	42	172	214	0,60%
Jogos, Brinquedos, Desporto	16	63	79	0,22%
Lavandarias e Tinturarias	106	428	534	1,49%
Livros, Jornais, Material Escolar	46	195	241	0,67%
Louças, Utensílios Domésticos	40	158	198	0,55%
Material Construção Civil	10	39	49	0,14%
Material de Escritório	6	26	32	0,09%
Material e Aparelho Terapêuticos	4	14	18	0,05%
Material eléctrico	30	122	152	0,42%
Medicamentos e Farmácia	10	38	48	0,13%
Mobiliário, Artigos de Decoração	128	503	631	1,76%
Ourivesaria, Bijutaria	10	43	53	0,15%
Produtos Alimentares	92	347	439	1,22%
Produtos de Higiene e Limpeza	20	95	115	0,32%
Reparações	196	791	987	2,75%
Restauração e Hotelaria	192	768	960	2,67%
Serviços de Saúde	112	398	510	1,42%
Serviços Financeiros	1.146	4.803	5.949	16,56%
Serviços para crianças e idosos	16	52	68	0,19%
Serviços Públicos	1.662	6.012	7.674	21,36%
Televisão, Teledifusão	292	1.120	1.412	3,93%
Transportes	258	1.032	1.290	3,59%
Turismo, Cultura, Diversões	666	2.652	3.318	9,24%
Veículo e Acessórios	522	2.096	2.618	7,29%
Vestuário, Calçado	98	392	490	1,36%
Totais	7.280	28.642	35.922	100,00%

Fonte: DECO

No ano de 1999, deram entrada naquele gabinete cerca de 25.000 processos, sendo distribuídos da seguinte forma.

Quadro 91
Distribuição de reclamações – 1999

Temas	Processos	Atendimentos	Total	%
Serviços Públicos	1.180	5.310	6.490	25,71%
Serviços Financeiros	864	4.320	5.184	20,54%
Turismo, Cultura, Diversões	508	2.032	2.540	10,06%
Diversos	446	2.007	2.453	9,72%
Veículo e Acessórios	312	1.248	1.560	6,18%
Transportes	216	756	972	3,85%
Habitação	202	707	909	3,60%
Televisão, Teledifusão	138	552	690	2,73%
Mobiliário, Artigos de Decoração	132	528	660	2,61%
Restauração e Hotelaria	102	408	510	2,02%
Serviços de Saúde	82	410	492	1,95%
Ensino	82	287	369	1,46%
Lavandarias e Tinturarias	60	300	360	1,43%
Vestuário, Calçado	56	280	336	1,33%
Electrodomésticos	66	264	330	1,31%
Combustíveis e afins	46	230	276	1,09%
Arrendamento	34	204	238	0,94%
Louças, Utensílios Domésticos	40	158	198	0,78%
Informática	28	126	154	0,61%
Reparações	30	120	150	0,59%
Equipamento Foto/Vídeo	24	72	96	0,38%
Produtos Alimentares	16	72	88	0,35%
Livros, Jornais, Material Escolar	16	48	64	0,25%
Serviços para crianças e idosos	6	24	30	0,12%
Jogos, Brinquedos, Desporto	4	18	22	0,09%
Material eléctrico	4	17	21	0,08%
Produtos de Higiene e Limpeza	4	17	21	0,08%
Medicamentos e Farmácia	2	9	11	0,04%
Material e Aparelho Terapêuticos	2	8	10	0,04%
Ourivesaria, Bijutaria	2	7	9	0,04%
Totais	4.704	20.539	25.243	100%

Fonte: DECO

No ano de 2000, os dados estatísticos que nos foram disponibilizados pela DECO dizem respeito a processos de mediação de conflitos de consumo.

Quadro 92**Distribuição de processos de mediação de conflitos de consumo – 2000**

Temas	Processos
Serviços Públicos	976
Serviços Financeiros	588
Diversos	464
Turismo, cultura, diversões	258
Veículos e acessórios	256
Transportes	192
Restauração e hotelaria	120
Publicidade enganosa	99
Televisão, teledifusão	88
Lavandarias e tinturarias	60
Serviços domésticos	59
Serviços de saúde	50
Louças, utensílios domésticos	43
Electrodomésticos	40
Habitação	38
Vestuário, calçado	32
Ensino	30
Mobiliário, artigos de decoração	24
Informática	16
Reparações	16
Produtos alimentares	14
Serviços para crianças e idosos	10
Arrendamento	9
Equipamento foto / video	6
Jogos, brinquedos, desporto	5
Material eléctrico	5
Produtos de Higiene e Limpeza	5
Combustíveis e afins	4
Livros, jornais, material escolar	3
Total	3510

Fonte: DECO.

Os dados de 2001 dão-nos informação acerca do apoio prestado quer através da prestação de informação, quer através da mediação, a 44 714 consumidores. As solicitações apresentadas, distribuem-se da seguinte forma:

Quadro 93

Meios utilizados na prestação de informação – 2001

Descrição	Número	Meio utilizado
Pedidos de Informação	35 811	Escritas e Telefónicas
Pedidos de Informação	4 800	Pessoalmente
Processos de Mediação	2703	Escritas
Processos de Mediação	1159	Entregue Pessoalmente
Processos de Sobreendividamento	241	Carta/Pessoalmente
Total	44 714	

Fonte: DECO.

No que se refere aos processos de mediação os temas são os seguintes:

Quadro 94

Distribuição das reclamações – 2001

Matéria reclamada	Número de processos
Serviços Públicos	1139
Serviços Financeiros / Seguros	609
Vendas Forçadas	480
Turismo	398
Veículos	242
Habitação	137
Reparações	102
Mobiliário	92
Transportes	87
Electrodomésticos	86
Lavandarias	67
Serviços de Ensino	67
Vestuário e Calçado	60
Informática	51
Televisão / Programação	49
Livros, Jornais e Material Escolar	48
Serviços de Saúde / Medicamentos	40
Alimentos	26
Louças e Utensílios Domésticos	26
Restauração e Hotelaria	24
Combustíveis	18
Jogos e Brinquedos	11
Produtos de Higiene e Limpeza	3
Total	3862

Fonte: DECO

Dos quadros acima apresentados facilmente se consegue retirar que a maioria das reclamações e pedidos de informação estão relacionados com os serviços públicos essenciais e com os serviços financeiros. Os electrodomésticos, a habitação, o turismo, cultura e diversões, os veículos e acessórios e a rubrica diversos também apresentam um número significativo de processos e atendimentos. Os processos de mediação reflectem a mesma tendência, com as rubricas serviços públicos e serviços financeiros a surgirem com o maior número de processos.

A resolução dos litígios de consumo, composto por um conjunto de matérias para o qual o formalismo e rigidez do sistema judicial não está preparado para dar resposta, inscreve-se num dos temas mais caros e mais estudados pela sociologia do direito, o acesso ao direito e à justiça (Pedroso, 2001: 37).

Assim, tem-se vindo a constatar a necessidade de construir meios alternativos que garantam a efectividade dos direitos dos consumidores e tornem a justiça mais acessível (Pedroso, 2001: 37). A criação de ADR/RAL tanto pode surgir como uma forma de desjudicialização, com o objectivo de evitar a sobrecarga que se verifica no sistema judicial, como um meio de promoção de acesso dos consumidores ao direito e à justiça (Pedroso, Trincão e Dias, 2001).

Verificando-se a inexistência em Portugal de qualquer modelo regulatório destinado a resolver o problema do sobreendividamento das pessoas singulares, a DECO tem procurado criar mecanismos extrajudiciais de apoio ao consumidor sobreendividado. Assim, a partir de 2000, no âmbito do Projecto de Prevenção e Apoio ao Consumidor subsidiado pela Comissão Europeia e pelo Instituto do Consumidor foram criados Gabinetes de Apoio e Acompanhamento ao Endividado e ao Sobreendividado e um Observatório de Publicidade aos Serviços Financeiros.

Os Gabinetes de Apoio e Acompanhamento ao Endividado e ao Sobreendividado iniciaram a sua actividade durante o ano de 2001 em Lisboa e nas várias Delegações Regionais da DECO: Porto, Coimbra, Leiria, Évora, Viana do Castelo e Faro. O objectivo principal destes gabinetes consiste na criação de instrumentos extrajudiciais de acompanhamento de consumidores sobreendividados. Para a prossecução deste objectivo, a sua actividade passa pela prestação de apoio, informação e aconselhamento a consumidores de risco e que pretendam recorrer ao crédito, e pelo acompanhamento dos

consumidores que se encontrem sobreendividados, renegociando os créditos e tentando impor-lhes mecanismos de autocontrolo dos seus gastos diários. O Gabinete de Lisboa tem a função acrescida de supervisionar e coordenar os demais gabinetes, através, designadamente, da definição das estratégias de acção a adoptar. Como entraram em funcionamento em 2001, ainda não é possível analisar os dados estatísticos relativos ao seu desempenho.

A caracterização que se segue das situações de sobreendividamento, no total de 203 casos, foi feita a partir do inquérito realizado pela DECO aos consumidores que, entre Janeiro de 2000 e Janeiro de 2002, se dirigiram a essa associação, designadamente aos novos serviços de mediação. A compilação e tratamento dos dados que se irão apresentar foram realizados pelo Observatório do Endividamento dos Consumidores, a partir daqueles inquéritos¹⁵⁷. De seguida, apresentaremos o número e natureza das dívidas dos sobreendividados, a origem, as causas e o tipo de apoio que solicitaram, dados que, como foi dito anteriormente, resultam da análise aos inquéritos da DECO.

4.2.1. Número e natureza das dívidas

A maioria dos sobreendividados tem mais de três dívidas (62,1%), encontrando-se, por isso, multiendividados.

Quadro 95
Número de dívidas

	N.º	%
Uma dívida	27	13,3
Doas dívidas	22	10,8
Três dívidas	21	10,3
Mais de três dívidas	126	62,1
NE	7	3,4
Total	203	100,0

Fonte: OEC e DECO.

¹⁵⁷ O *Observatório do Endividamento dos Consumidores* (OEC) foi constituído em 19 de Julho de 2001, através de um Protocolo celebrado entre o Instituto do Consumidor e a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra – Centro de Estudos Sociais, tendo como objectivo principal a investigação da problemática do endividamento e do sobreendividamento dos consumidores, incidindo particularmente sobre a realidade portuguesa, mas acompanhando, sempre que possível, a realidade de outros países e da União Europeia.

As dívidas resultantes do crédito ao consumo predominam claramente em relação às do crédito à habitação, o que ilustra bem que a casa é algo que se tenta conservar a todo o custo. Dentro das dívidas de consumo, surgem aquelas para as quais o crédito é mais frequente: aquisição de automóvel, despesas relacionadas com a habitação e cartão de crédito. Nota saliente, é o facto de o cartão de crédito e outro crédito pessoal não especificado assumirem a liderança dos créditos em incumprimento nos inquéritos analisados, o que pode indiciar uma aproximação ainda maior aos padrões de consumo e endividamento de outras economias mais desenvolvidas, como por exemplo, a Norte-Americana, onde o chamado crédito *revolving* tem registado um crescimento exponencial.

Quadro 96
Origem das dívidas

		N.º	%
Dívidas de Crédito	Crédito à habitação	99	20,1
	Crédito para aquisição de automóvel	79	16,1
	Crédito para compra de electrodomésticos	34	6,9
	Crédito para compra de mobiliário	41	8,3
	Crédito para obras em casa	63	12,8
	Cartões de crédito/crédito pessoal	115	23,4
	Crédito para outro tipo de bens	51	10,4
	NE	10	2,0
	Total	492	100,0
Serviços básicos	Renda de casa	44	20,6
	Electricidade	45	21,0
	Água	38	17,7
	Telefone fixo	45	21,0
	Telefone móvel	38	17,8
	NE	4	1,9
	Total	214	100,0

Fonte: OEC e DECO.

4.2.2. Causas do sobreendividamento

O principal motivo que levou as pessoas a deixar de pagar ou a estarem na eminência de o fazer foi a insuficiência de rendimentos (33,7%). Esta compreende a insuficiência de rendimentos propriamente dita, os salários em atraso e a frustração na

obtenção de melhores salários. Em segundo lugar, surgem os problemas de saúde (18,2%), seguido dos casos de desemprego, englobando o desemprego das pessoas que pedem apoio, do cônjuge ou de ambos (14,6%). Assumem também alguma importância, as situações onde ocorre uma alteração no agregado familiar (sobretudo por divórcio ou morte) o que origina uma quebra nas fontes de rendimento (12,8%). Vemos, assim, que a escassez de rendimentos aliada à instabilidade no emprego e à doença constituem os elementos perturbadores do cumprimento regular dos compromissos financeiros das famílias.

Quadro 97
Origem das dívidas

	N.º	%
Desemprego	49	14,6
Insuficiência de rendimento	113	33,7
Má gestão do orçamento familiar	27	8,1
Problemas de saúde	61	18,2
Alteração do agregado familiar	43	12,8
Despesas com a educação	29	8,7
Outras causas	4	1,2
NE	9	2,69
Total	335	100,0

Fonte: OEC e DECO

4.2.3. Apoio concedido

Na maioria dos casos analisados, a DECO prestou aconselhamento e simultaneamente agiu como mediador junto das entidades credoras, tendo conseguindo quase sempre, a obtenção de um acordo. Contudo, não é possível saber se a partir dele o devedor conseguiu pagar regularmente as suas dívidas. De qualquer modo, é importante realçar a utilidade deste tipo de intervenção, a qual permite, sem grandes custos, obter resultados em tempo útil.

Quadro 98
Apoio concedido

	N.º	%
Aconselhamento	23	11,3
Mediação	35	17,2
Reencaminhamento para outra entidade	4	2,0
Aconselhamento e Mediação	65	32,0
Aconselhamento e Reencaminhamento para outra entidade	1	0,5
Aconselhamento/Mediação/Reencaminhamento para outra entidade	3	1,5
NE	72	35,5
Total	203	100,0

Fonte: OEC e DECO

Os dados obtidos a partir do inquérito da DECO, permitem-nos concluir que as dívidas são maioritariamente dívidas de crédito. Os serviços básicos não apresentam, nos processos recolhidos, um peso significativo.

Verifica-se, por outro lado, uma esmagadora presença do multiendividamento associado a mais de três dívidas, em contraste com a ausência, quase absoluta, de situações onde apenas existe um compromisso de crédito. Por fim, resta dizer que o tipo de apoio mais prestado foi o aconselhamento e simultaneamente a mediação exercida junto das entidades credoras.

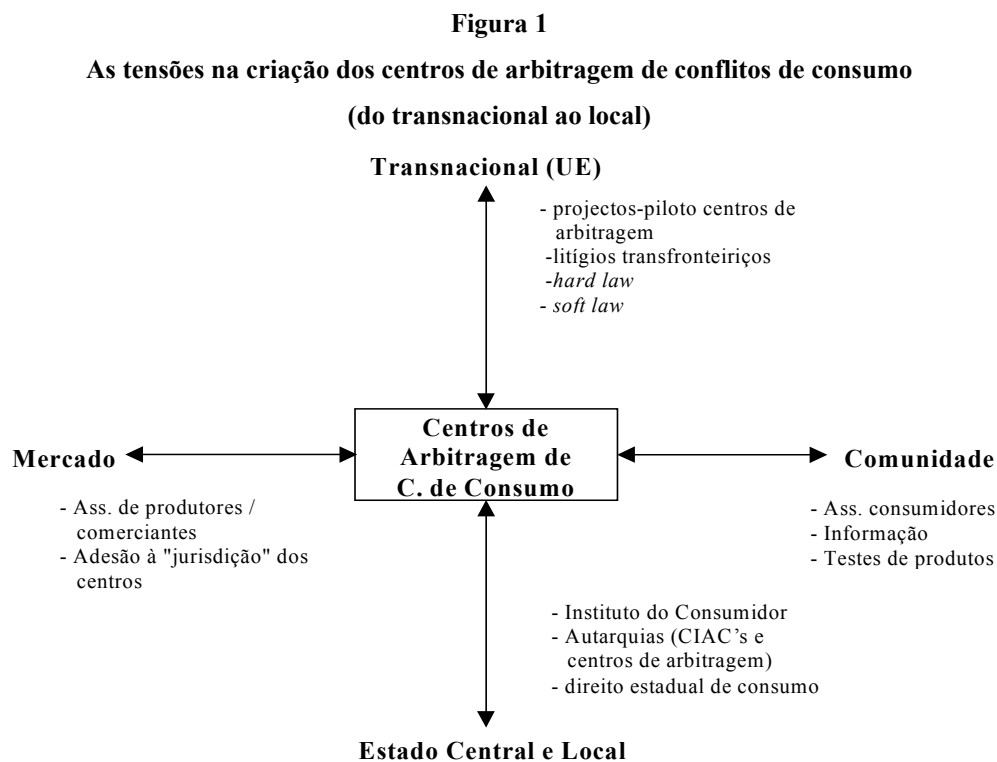
4.3. Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo

O direito e a resolução de litígios de consumo é em Portugal o resultado de uma interpenetração entre a acção transnacional da UE, do papel motor do Estado, através do Instituto do Consumidor, das funções de acolhimento, suporte logístico e dinamização das autarquias locais e, ainda, da participação activa das organizações de consumidores, seja representando os consumidores nas estruturas de concertação, entretanto criadas, seja participando em estruturas de informação e de resolução de litígios de consumidores, que se constituíram ao nível local (concelho, agrupamento de concelhos e distrito).

O impacto decorrente da integração regional da UE na protecção dos consumidores é facilmente detectável, tanto na produção do direito do consumo, como na resolução dos litígios dos consumidores. Para além da pioneira consagração constitucional do direito à protecção dos consumidores, toda a restante legislação é o resultado da transposição das

directivas comunitárias ou é influenciada pela diversa *soft law* da actual União Europeia (Pedroso, 2001). Na área do acesso à justiça e da resolução de litígios essa influência consubstancia-se na transposição da directiva sobre acções inibitórias e na criação dos centros de arbitragem de conflitos de consumo que, na sua maioria, são o resultado dos projectos-pilotos financiados pela União Europeia¹⁵⁸.

No entanto, se não fosse o papel do Estado, através do Instituto do Consumidor, das autarquias, das associações de consumidores (e também de comerciantes/ produtores), a resolução institucional de litígios não teria tido o mesmo sucesso. O efeito globalizador e integrador da UE é mediado através da acção do Estado central e local e das organizações representativas dos actores dos conflitos de modo a construírem os actuais centros de arbitragem de conflitos de consumo existentes em Portugal, bem como as associações, com personalidade jurídica, que os tutelam.



¹⁵⁸ Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2001, de 5 de Dezembro, o Governo português estipulou, no seu preâmbulo, que o Estado “voluntariamente aceite e promova exemplarmente a resolução dos seus litígios fora dos tribunais, quer confiando a decisão a um terceiro neutral que arbitraré quer admitindo o auxílio de um mediador desprovido de poderes de imposição de um juízo vinculativo. Esta é uma opção expressamente acolhida no âmbito da reforma da justiça administrativa”.

Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo são o resultado de uma tensão criativa e associativa entre a acção transnacional, a do Estado central e local, a da comunidade através das associações de consumidores e, embora com menor impacto, do mercado, através das associações de comerciantes e de produtores¹⁵⁹. A arbitragem de conflitos de consumo desenvolve-se entre as pulsões de cidadania dos consumidores, de regulação do estado de concorrência dos agentes do mercado.

Podemos considerar, de um modo geral, que a maioria das estruturas institucionais arbitrais adicionou ao tribunal arbitral um serviço de apoio e aconselhamento jurídico aos cidadãos. Um exemplo paradigmático desta situação é o modelo adoptado pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo, em que o tribunal arbitral é apenas uma parte da estrutura arbitral. Os centros de arbitragem de conflitos de consumo são compostos por um serviço de apoio jurídico que presta informação e consulta jurídica e acolhe as informações dos consumidores, o que leva a que frequentemente o primeiro contacto dos cidadãos com os centros de arbitragem se faça através de um pedido de informação. O serviço de informação e consulta jurídica recebe as reclamações, efectua a sua triagem e procede à instrução dos processos com vista à realização da mediação, conciliação e/ou arbitragem. Caso a mediação efectuada pelos juristas assistentes do centro não solucione o litígio, segue-se a realização de uma tentativa de conciliação que, em caso de ser bem sucedida, o acordo alcançado é lavrado em acta e homologado pelo juiz-árbitro, conferindo-lhe valor de sentença homologatória. Se a conciliação entre as partes não for possível, o processo é submetido à apreciação do tribunal arbitral.

Aparentemente, na área do consumo, a principal causa da reclamação é a insatisfação do consumidor. No entanto, de acordo com Isabel Silva (1994: 34 e ss.), as reclamações podem mesmo ocorrer quando não existe uma compra, quando a performance do produto não está em questão, ou mesmo quando os clientes estão basicamente satisfeitos.¹⁶⁰ Como resposta à insatisfação, o consumidor pode adoptar, segundo a terminologia adoptada por Feick (*apud* Silva, 1994: 62), uma acção *easy* ou *hard*. No

¹⁵⁹ Refira-se, no entanto, que pelo facto da arbitragem de conflitos de consumo depender da adesão do produtor/comerciante reclamado a esse modo de resolução de litígios, o seu sucesso está limitado pela aceitação do mercado.

¹⁶⁰ Segundo a autora, estas situações podem ser ilustradas quando a reclamação é efectuada acerca de preços elevados, em geral, ou acerca de determinadas práticas de publicidade, no primeiro caso. Relativamente a determinadas formas de venda ou serviço prestado no segundo caso, e em relação a preocupações menores com o produto no terceiro caso.

primeiro grupo de acções encontram-se a não-acção, o deixar de comprar o produto ou o reclamar junto do vendedor ou fabricante, enquanto que, no segundo grupo, surgem as acções de reclamação junto de uma terceira entidade. Segundo um estudo desenvolvido por Singh (*apud* Silva, 1994: 60), a importância crescente desta resposta para a reclamação deriva de pelo menos quatro razões: a primeira deve-se ao facto do número de casos de reclamações dirigidas às associações de consumidores terem vindo a aumentar ao longo dos anos; a segunda por ser geralmente aceite que as reclamações para terceiras entidades aumentam os custos, que se reflecte na sociedade em geral e na indústria em particular; a terceira, refere-se aos estudos mais recentes que vieram demonstrar que, quando a insatisfação envolve serviços profissionais, os consumidores recorrem mais a terceiras entidades; por último, o facto de recentemente se ter considerado que as acções dirigidas a terceiras entidades não devam ser ignoradas ou agregadas a um nível superior de análise, como sejam as acções públicas.

Contudo, depois da insatisfação do consumidor, e muitas vezes antes da reclamação, é a dúvida sobre a lesão do seu direito e a procura de informação que deve ser vencida pelos cidadãos. Com efeito, mesmo reconhecendo que o problema pode corresponder a uma violação de um direito, é necessário que o cidadão saiba onde funciona o centro, como e quando contactá-lo, que serviços presta e de que modo vai tentar resolver o seu litígio. Uma vez apresentada a reclamação, o processo é constituído por três fases, a mediação, a conciliação e a arbitragem. Numa primeira fase, é tentada a mediação do conflito pelos juristas assistentes do centro. Normalmente, no próprio dia em que é apresentada a reclamação é estabelecido contacto telefónico com o prestador dos bens ou serviços. Se através da mediação não for alcançado o acordo entre as partes, o processo é instruído, tendo em vista a realização de uma tentativa de conciliação. A parte reclamada é citada para contestar por escrito ou oralmente, sendo simultaneamente notificada da data da realização da conciliação. Ao contrário do que sucede nos restantes centros de arbitragem da área do consumo, em que a tentativa de conciliação é efectuada ou pelo director do Centro ou por um jurista assistente, no Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Vale do Ave esta pode ser efectuada também pelo juiz-árbitro (art. 14º n.º 1 do Regulamento do Centro). A contestação deve ser acompanhada de todos os meios de prova dos factos alegados e da indicação dos outros meios de prova que o reclamado pretenda apresentar. A parte requerida pode apresentar até um máximo de três

testemunhas¹⁶¹. Obtida a conciliação, é lavrada acta que será homologada pelo árbitro e que constituirá título executivo.

Se com a realização da tentativa de conciliação não se solucionar o litígio, inicia-se a fase da arbitragem. Neste aspecto, há centros que realizam no mesmo dia a tentativa de conciliação e a audiência de julgamento arbitral, normalmente uma seguida da outra, como é o caso do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Cidade de Lisboa, e outros em que ela é, na maioria dos casos, efectuada em dias diferentes, como sucede no Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Coimbra e Figueira da Foz.

Deste modo, podemos considerar que existe nos centros de arbitragem uma estrutura de funcionamento semelhante à ilustrada pela pirâmide da litigiosidade que foi identificada em Santos *et al.* (1996). Transportando a sua lógica para o modo de funcionamento dos centros de arbitragem, consideramos que na base se encontram as informações prestadas e no topo os processos findos por decisão arbitral. Num ponto intermédio situa-se a actividade de intermediação realizada por uma terceira parte, mais ou menos interveniente, ou seja, a mediação e a conciliação.

Para além da resolução de litígios, os organismos arbitrais têm vindo a desempenhar um importante papel na informação e aconselhamento aos cidadãos, contribuindo, assim, para um melhor acesso ao direito e à justiça.

De acordo com os elementos estatísticos disponíveis, provenientes das Estatísticas da Justiça, é de realçar a grande actividade informativa e de aconselhamento levada a cabo pelos diversos centros de arbitragem, que se tem revelado tão ou mais relevante que o número de processos tratados por este sistema arbitral. Em 1997 e 1998, os centros de arbitragem prestaram, respectivamente, 6502 e 9629 informações (presenciais, por escrito ou por telefone). Nos últimos dois anos, este crescimento estagnou, tendo inclusive decrescido ligeiramente no ano 2000. Alguns dos pedidos de informação podem, eventualmente, vir a consubstanciar-se numa reclamação, mas não necessariamente, dado que o primeiro contacto do cidadão com o sistema arbitral pode traduzir-se, desde logo, na apresentação de uma reclamação. Os números referidos indiciam que só cerca de 50% dos

¹⁶¹ No Centro de Arbitragem do Sector Automóvel são admitidas quatro testemunhas (cfr. art. 12º n.º 3 do Regulamento do Centro).

cidadãos que solicitam informações é que passam à fase da reclamação (Pedroso e Cruz, 2000).

Quadro 99
Total de informações prestadas (1997-2000)

Informações	1997	1998	1999	2000
Total	6502	9629	9920	9416

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

A este respeito, é significativo o peso da informação prestada na área da resolução de litígios de consumo. De facto, se considerarmos o número de informações prestadas pelo Centro de Informação e Arbitragem de Braga (identificado como Associação Comercial de Braga), pelo Centro de Informação e Arbitragem do Porto, pelo Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Vale do Ave (identificado como Conflitos de Consumo do Vale do Ave), pelo Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Cidade de Lisboa (identificado como Conflitos de Consumo de Lisboa), pelo Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Coimbra e Figueira da Foz (identificado como Conflitos de Consumo de Coimbra) e pelo Centro de Arbitragem do Sector Automóvel (identificado como Litígios de Reparação Automóvel) verificamos que estas são as principais entidades que prestam informações e aconselhamento jurídico aos cidadãos¹⁶².

¹⁶² De referir que estes dados não incluem a totalidade de centros de arbitragem existentes no país, mas tão só os inseridos pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento nas suas estatísticas oficiais, publicadas anualmente.

Quadro 100
Informações prestadas pelos centros de arbitragem
(1997-2000)

	1997			1998		
	Escritas	Presenciais	Telefónicas	Escritas	Presenciais	Telefónicas
Associação Comercial de Lisboa						
Arbitral-Sociedade de Arbitragem		2	5			
Associação Comercial de Braga	261	213	48	290	307	74
Universidade Católica Portuguesa					10	20
AICCOPN		41	12		8	42
Universidade Autónoma de Lisboa						
Conflitos de Consumo da R.T. Algarve						
Conflitos de Consumo de Coimbra		420	172	37	812	330
Conflitos de Consumo de Lisboa	136	1548	1265	258	1354	1964
Conflitos de Consumo do Vale do Ave	79	18	66	22	24	147
Litígios de Reparação Automóvel	34	139	454	30	150	573
Litígios Laborais Desportivos						
Loulé	6	5	6	1	2	2
Centro de Inf. e Consumo do Porto	29	394	1029	33	1016	1666
Serviço Reg. Conciliação e Arb. Trab.					157	
Voluntária da ADJUVA	60	60				
Total	605	2840	3057	671	3840	4818

	1999			2000		
	Escritas	Presenciais	Telefónicas	Escritas	Presenciais	Telefónicas
Associação Comercial de Lisboa						
Arbitral-Sociedade de Arbitragem			11			6
Associação Comercial de Braga	7	386	204	40	484	286
Universidade Católica Portuguesa		3	10			10
AICCOPN		63	82		81	98
Universidade Autónoma de Lisboa						
Conflitos de Consumo da R.T. Algarve				10	145	137
Conflitos de Consumo de Coimbra	3	387	111	22	402	275
Conflitos de Consumo de Lisboa	201	960	2865	247	904	1204
Conflitos de Consumo do Vale do Ave	11	91	502	14	80	464
Litígios de Reparação Automóvel	41	182	864	79	233	771
Litígios Laborais Desportivos						
Loulé						
Centro de Inf. e Consumo do Porto	43	956	1784	42	1144	1769
Serviço Reg. Conciliação e Arb. Trab.		153		260	119	90
Voluntária da ADJUVA						
Total	306	3181	6433	714	3592	5110

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

O número de processos findos nos diversos centros de arbitragem quase que triplicou em apenas quatro anos. No entanto, se observarmos o quadro seguinte, verificamos que os maiores aumentos se registaram nos processos findos por incompetência e por outros motivos. Os processos que foram “verdadeiramente” resolvidos nos centros de arbitragem não registaram um aumento tão significativo, sendo a mediação o mecanismo mais representativo. A conciliação e a arbitragem registaram inclusivamente um

decréscimo nestes quatro anos, ainda que não muito significativo. A confrontação destes dados com os quadros anteriores pode levar-nos a concluir que os cidadãos recorrem muito mais aos centros de arbitragem, mas ficando-se, principalmente, pelo esclarecimento e consulta. A entrada do processo para resolução é um procedimento menos frequente e leva em grande parte, a um termo rápido, por incompetência, por desistência ou por outros motivos.

Quadro 101

Processos nos centros de arbitragem por termo

Processo findos	1997	1998	1999	2000
Incompetência	127	208	944	1310
Desistência	97	169	205	253
Mediação	974	1110	1030	1361
Conciliação	320	283	267	298
Arbitragem	432	380	288	352
Outros motivos	487	521	2828	2800
Total	2437	2671	5562	6374

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

Ao analisar o quadro seguinte, constata-se que os centros de arbitragem com maior número de processos estão relacionados, principalmente, com conflitos de consumo. São igualmente os centros de arbitragem de conflitos de consumo que registam os maiores crescimentos. Assim, verificamos que na área dos conflitos de consumo se tem verificado um desenvolvimento mais rápido. Para além da área do consumo, existem estruturas arbitrais que revelam uma significativa actividade e que solucionam litígios laborais (embora com características regionais), litígios laborais desportivos e litígios emergentes de acidentes de viação¹⁶³.

¹⁶³ A Adjuva - Serviços às Empresas, centra a sua actividade na arbitragem de litígios emergentes de acidentes de viação, recorrendo aos seus serviços predominantemente companhias de seguros sempre que não existe acordo quanto ao grau de culpa a atribuir a cada um dos segurados.

Quadro 102

Processos nos centros de arbitragem por termo e por centro de arbitragem

	Incompetência				Desistência				Mediação			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Arbitral-Sociedade de Arbitragem												
Associação Comercial de Braga	4	2	5	8	3	16	27	40	29	56	104	93
Associação Comercial de Lisboa	1					2	1					
Universidade Autónoma de Lisboa												
Conflitos de Consumo de Coimbra	7	14	6	8	9	16	13	26	32	36	42	60
Conflitos de Consumo de Lisboa	110	163	389	440	4	5	1	6	465	507	417	392
Conflitos de Consumo do Vale do Ave	3	25	41	32		10	29	41	22	51	93	97
Litígios de Reparação Automóvel	2	4	14	15	10	28	22	58	34	35	23	56
Litígios Laborais Desportivos				4	9	2	2					
Loulé												
Ordem dos Advogados						1						
Centro de Inf. e Consumo do Porto			489	803			28	18	392	425	351	432
Serviço Reg. Conc.e Arb. do Trabalho					60	68	74	61				
Voluntária da ADJUVA					2	21	8	3				
Conflitos de Consumo da R.T. Algarve												231
Total	127	208	944	1310	97	169	205	253	974	1110	1030	1361

	Conciliação				Arbitrage				Out. motivos			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Arbitral-Sociedade de Arbitragem												
Associação Comercial de Braga				3			3	7	11	28	38	26
Associação Comercial de Lisboa					4	3	8	4				
Universidade Autónoma de Lisboa		1					2					
Conflitos de Consumo de Coimbra	7	22	14	23	7	14	9	6	36	38	36	62
Conflitos de Consumo de Lisboa	1		1	5	244	134	123	168	38	26	12	30
Conflitos de Consumo do Vale do Ave		9	12	5	1	6	18	22		12	59	64
Litígios de Reparação Automóvel	22	13	9	5	13	5	31	18	37	49	62	91
Litígios Laborais Desportivos	1	9	8	10	67	52	24	58				
Loulé					2	19	25					32
Ordem dos Advogados		1				2						
Centro de Inf. e Consumo do Porto	49	18	8	16	34	27	16	29	37	32	2281	2152
Serviço Reg. Conc.e Arb. do Trabalho	240	210	215	218					328	336	340	307
Voluntária da ADJUVA					60	118	29	32				
Conflitos de Consumo da R.T. Algarve				13				8				36
Total	320	283	267	298	432	380	288	352	487	521	2828	2800

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

Assim, verificamos que as estruturas arbitrais assumem uma dupla função, de resolução de litígios e de informação/aconselhamento, diferenciando-se da estrutura judicial que, de um modo geral, se centra principalmente na resolução de litígios. Uma primeira excepção, consubstancia-se no papel desempenhado pelo Ministério Público em questões de direito da família, designadamente, na prestação de alimentos a menores e a regulação do exercício do poder paternal¹⁶⁴. De acordo com o estudo efectuado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, “Justiça de Menores: as crianças entre

¹⁶⁴ Sobre o papel do Ministério Público nos tribunais consultar, entre outros, Costa e Cunha (2000) e João Paulo Dias (2001).

o risco e o crime” (Pedroso *et al.*, 1998), o Ministério Público é um dos principais mobilizadores dos Tribunais de Menores¹⁶⁵. Uma segunda exceção, respeitante à actividade realizada pelo Ministério Público e pelas organizações sindicais em questões laborais. De acordo com Casimiro Ferreira (1998), estas duas entidades desempenham um papel de enorme centralidade, assumindo uma função facilitadora de acesso ao direito e justiça laborais¹⁶⁶.

Este papel desempenhado pelos centros de arbitragem revela-se, por outro lado, tão ou mais importante, se considerarmos que, em Portugal, não existe um sistema coordenado de informação e aconselhamento jurídico aos cidadãos, existindo apenas algumas entidades públicas e privadas que, de um modo geral, prestam este tipo de serviço, é o caso da Administração Pública, em geral, do Ministério Público que tem horários de atendimento ao público em todas as comarcas, recebendo e informando os cidadãos dos seus direitos; dos advogados; e dos centros de arbitragem voluntária.

Assim, podemos afirmar que se não existissem estas instâncias arbitrais, que adoptaram um modelo integrado de serviço de apoio jurídico, os cidadãos poderiam não encontrar esclarecimento sobre os seus direitos, de modo a permitir uma consciencialização do litígio e a sua transformação em reclamação de tutela de um direito. Conforme referimos, no estudo de Santos *et al.* (1996), aquando da análise da pirâmide da litigiosidade, não basta o comportamento lesivo de uma norma para desencadear o litígio. É necessário que se tenha consciência de que esse dano viola uma norma e que é possível reagir contra o seu causador. Aí, a informação é um factor-chave, assumindo-se assim uma condição essencial no acesso ao direito.

A única informação que possuímos relativamente aos processos que deram entrada nos Centros de Arbitragem durante o ano de 2001 são aquelas que constam do estudo levado a cabo pelo Instituto do Consumidor. Nos oito Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo (CACC) existentes em Portugal – Algarve, Braga, Coimbra, Lisboa, Porto, Vale do Ave, Centro de Arbitragem do Sector Automóvel (CASA) e Centro de

¹⁶⁵ O seu papel activo como promotor do processo “terá sido determinado, em boa parte, pela instituição do serviço de atendimento ao público, onde são verbalmente apresentadas situações às quais o curador assumirá posteriormente a iniciativa processual”. Sobre o papel do Ministério Público ver o Capítulo VII.

¹⁶⁶ Recorde-se que, de acordo com o actual Código do Processo de Trabalho (art. 8º), o Ministério Público deve o patrocínio oficioso aos trabalhadores e seus familiares. Sobre este assunto, ver o Capítulo VII referente ao papel do Ministério Público e o resultado do inquérito aos sindicatos neste mesmo Capítulo. Ver ainda Casimiro Ferreira (1998a e 2001).

Informação, Mediação e Arbitragem dos Seguros Automóveis (CIMASA) foram registados 9183 pedidos de informações e 3235 reclamações. Do total de reclamações apresentadas, o comércio a retalho e a reparação de bens de uso pessoal e doméstico deram origem a 892 processos; a reparação e manutenção de conflitos emergentes da reparação e manutenção de veículos automóveis a 600, a actividade bancária e seguradora a 474, os transportes a 407, a prestação de serviços públicos essenciais a 239, o vestuário e sua reparação a 123, e 500 das reclamações apresentadas foram contabilizadas na rubrica “outras”.

Daquele total, os CACC trataram com sucesso 1937 processos, ou seja, aproximadamente 59%, surgindo a mediação como a forma de resolução principal, e não conseguiram resolver 1345 processos (41%). As causas de não resolução apontadas assentam na incompetência do tribunal (623), na desistência das partes (280) e 442 em “outros motivos”. Transitaram para o ano civil de 2002 cerca de 660 processos, sendo que 363 deles pertencem ao CASA.

Quadro 103

Total de reclamações - 2001

	N
Com. Retalho/Reparação bens	892
Reparação/manutenção veículos	600
Banca e Seguros	474
Transportes	407
Sev. Pub. Essenciais	239
Vestuário e reparação	123
Outros	500
Total	3235

Fonte: Instituto do Consumidor.

Se pararmos para fazer uma análise mais aprofundada da actividade desenvolvida pelo mais recente centro, o CIMASA, que começou a operar em 16 de Julho de 2001, constata-se que até 31 de Dezembro do mesmo ano, deram entrada 668 pedidos de informação e 257 reclamações sobre a prestação de serviços no ramo automóvel, por parte das seguradoras. Também neste centro, a mediação surge como instrumento de eleição para a resolução da maioria dos litígios (62) ao lado da arbitragem (23) e da conciliação (19).

Segundo os dados fornecidos pelo Instituto do Consumidor, pode-se ainda afirmar que o CACC do Porto é o mais procurado, logo seguido do CASA e do CACC de Lisboa (Consumidores, 2002: 6).

Os centros de arbitragem são, assim, um meio facilitador do acesso ao direito e à justiça, permitindo a resolução de conflitos que, na sua maioria, nunca chegariam a tribunal, em regra, com prejuízo para o consumidor. A disseminação destes centros, bem como a crescente diversidade de áreas de actuação, vem contribuir para o alargamento dos instrumentos ao dispor dos cidadãos para a resolução de um conjunto de assuntos, normalmente, considerados pouco nobres para ir a tribunal ou de valor reduzido para garantir uma celeridade processual em tempo útil.

4.4. Os Centros de Informação Autárquica do Consumidor

Na sequência do Projecto "Descentralização da actividade de defesa do consumidor", dinamizada pelo Instituto Nacional de Defesa do Consumidor, várias estruturas locais foram criadas – os CIACs¹⁶⁷. Ao INDC competia, neste âmbito, uma intervenção a cinco níveis. Em primeiro lugar, ao nível da formação, compreendendo esta unidades gerais de formação, estágio de integração do INDC, unidades específicas, reciclagem, acompanhamento sistemático à distância e produção de material informativo. Ao INDC cabe, especialmente, a formação de conselheiros de consumo que irão integrar os serviços locais. Para esse efeito, foi estabelecido, aquando da elaboração do Projecto da Descentralização um perfil psicoprofissional que esses profissionais deveriam possuir¹⁶⁸. Em segundo lugar, ao nível da informação, designadamente na elaboração e disponibilização de material informativo e audiovisual e organização de exposições. Em terceiro lugar, ao nível de apoio documental, nomeadamente através do fornecimento de uma biblioteca base de dados de defesa do consumidor, o envio de revistas especializadas e a resposta às solicitações pontuais dos CIAC, em temas específicos. Em quarto lugar, prestar apoio jurídico através da disponibilização, e actualização de legislação básica de defesa do consumidor e fornecimento de informação jurídica. Em quinto e último lugar, a

¹⁶⁷ Como referimos no Capítulo IV, e quando analisamos no presente Capítulo a acção das juntas de freguesia, a Ordem dos Advogados defendeu, em tempos, a ilegalidade da acção dos CIACs.

¹⁶⁸ No Projecto são traçados com bastante pormenor, as características pessoais e profissionais dos conselheiros de consumo, nomeadamente as habilitações académicas que devem possuir e as qualidades psicológicas e intelectuais.

elaboração de estudos técnicos, em que se destaca a feitura e disponibilização de ensaios comparativos de bens e serviços e o acompanhamento de estudos locais a efectuar.

Posteriormente, e face aos resultados positivos alcançados, que se traduziram na criação de um número bastante significativo de CIACs um pouco por todo o país, o INDC desenvolveu contactos com as Autarquias Locais e demais organismos actuantes nesta área de modo a criar, a título experimental, um Tribunal Arbitral/Centro de Arbitragem, primeiro em Lisboa, depois em Coimbra e no Porto e, de seguida, no Vale do Ave. Através do apoio à constituição e implantação destas estruturas, o INDC viu reforçada a defesa dos interesses e direitos dos consumidores a nível local, proporcionando-lhes uma solução que compreende não só a prestação de informações e a recepção de reclamações, mas também a sua resolução por intermédio da mediação, conciliação e arbitragem, constituindo esta última um processo simplificado e eficaz do acesso à justiça. Por exemplo, no Protocolo assinado em 28 de Outubro de 1988 entre o INDC, a DECO, a Câmara Municipal de Lisboa e a União das Associações de Comerciantes de Lisboa, aquando da criação de um sistema de resolução de pequenos litígios de consumo (Tribunal Arbitral) em Lisboa, o INDC considerou de todo o interesse o desenvolvimento de um projecto na cidade de Lisboa, "que controle a execução material e financeira do projecto, assim como a avaliação final; gere os fundos comunitários de apoio ao projecto e mantém com a DGXI os contactos resultantes do contrato financeiro assinado (...) e estabelecerá, ainda os contactos oficiais com o Ministério da Justiça com a finalidade de obter a sua colaboração"¹⁶⁹.

A par da criação de um número significativo destes serviços nos últimos anos (Pedroso e Cruz, 2000; Pedroso, 2001), verificou-se também o aparecimento da carreira de Conselheiros de Consumo. A sua função traduz-se na transmissão aos cidadãos do maior número de conhecimentos sobre as questões de consumo, de modo a que estes tomem consciência do seu posicionamento actual na sociedade de consumo, bem como dos mecanismos de defesa dos seus direitos enquanto consumidores.

Como já atrás se mencionou, dos processos registados no IC, 124 foram remetidos aos CIAC. A este valor acrescem ainda os processos registados em alguns CIACs distribuídos pelo território nacional, que receberam 1453 reclamações. Deste total, 988 eram relacionadas com serviços, 455 com produtos não alimentares e 10 com produtos

¹⁶⁹ Cfr. Protocolo de acordo celebrado no âmbito do Projecto "Os pequenos litígios - acesso dos consumidores à Justiça - Projecto-Piloto de Arbitragem".

alimentares. Os serviços de telecomunicações voltam a estar na frente das reclamações, representando 12% dos serviços, seguido de outro tipo de serviços prestados como as reparações, os serviços bancários, as lavandarias e tinturarias, restauração, seguros, televisão e teledifusão e serviços públicos essenciais. Também nestes centros de informação ao consumidor, a maioria das reclamações relativas a produtos não alimentares estavam relacionadas com veículos e acessórios, bens imóveis, electrodomésticos, etc., ou seja, com o mesmo tipo de bens de consumo que constituíram objecto de reclamação junto do Instituto do Consumidor.

Os CIAC, à imagem do que se referiu em relação aos centros de arbitragem, contribuem igualmente para a melhoria de acesso ao direito e a justiça, ainda que a sua existência esteja menos consolidada e o seu desempenho seja, de certo modo, reduzido. No entanto, constitui mais um instrumento de que os cidadãos se podem socorrer em determinados assuntos.

5. Conclusões

A análise de várias formas de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça através de entidades, públicas e privadas, que actuam fora do sistema judicial permite alargar o conceito de acesso e compreender o impacto destes meios na concretização efectiva dos direitos dos cidadãos. Esta “quase” rede de serviços jurídicos complementares, em regra desvalorizados ou ignorados, permitem estabelecer uma nova concepção de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça onde o papel de um conjunto diversificado de entidades públicas e privadas é bastante importante no reforço e aprofundamento do sistema democrático e, em concreto, no acesso à informação jurídica e à resolução de conflitos através dos meios judiciais e não judiciais, públicos e privados, formais e informais.

As entidades públicas analisadas neste capítulo são de distinta natureza e âmbito de actuação. Analisaremos, assim, a acção da Provedoria de Justiça, da Administração Central, indirecta e local, do Estado (Instituto do Consumidor, IDICT, Serviços Municipais e Juntas de Freguesia). Relativamente às entidades privadas ou que funcionam em parceria analisaremos, designadamente, a acção de associações de diversa natureza, sindicatos e Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo.

A Provedoria de Justiça desempenha um papel importante no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, em particular nos conflitos que opõem os cidadãos aos serviços da administração pública. Na última década verificou-se um crescimento no número de processos/queixas entrados na Provedoria, estabilizando num valor superior aos 5000 processos anuais desde 1996.

Embora um grande número de processos seja arquivado, essencialmente, por falta de fundamentação, as principais queixas referem-se, por ordem decrescente, aos assuntos relacionados com a administração e função pública, aos assuntos sociais, aos assuntos de administração do território, ambiente e recursos naturais e aos assuntos judiciais. A extensão dos serviços da Provedoria aos Açores e à Madeira permitiu alargar as possibilidades de acesso a esta entidade. Em termos de ministérios, o mais reclamado é o da Educação, seguido de longe pelo do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça. Os proponentes de queixas são, principalmente cidadãos a título individual, enquanto as entidades colectivas representam um valor reduzido. Destacam-se entre estas, as comissões de trabalhadores e as associações em geral.

A inexistência de serviços descentralizados no território continental limita o acesso dos cidadãos à Provedoria, acrescido de uma outra dificuldade relacionada com a pouca divulgação da sua actividade e competências, bem como da eficiência que demonstra. A Provedoria de Justiça, segundo a análise efectuada, recebe queixas em áreas onde a procura dos tribunais é baixa, compensando, assim, o difícil acesso a estes.

O IDICT demonstra um desempenho excepcional dentro dos estudos de caso seleccionados. Os seus serviços espalhados pelo país e os que integram as Lojas do Cidadão, já existentes, tem efectuado, em média, 215.000 atendimentos por ano, na última década. Nos últimos três anos analisados, o valor estabilizou na casa dos 200.000 atendimentos anuais. Cerca de 2/3 dos atendimentos são efectuados a trabalhadores e cerca de 1/3 a empregadores.

Os assuntos mais frequentes dizem respeito às férias, ao subsídio de férias, às remunerações, aos despedimentos e aos horários de trabalho. Os consulentes em maior número são provenientes dos sectores de actividade relativos ao comércio a retalho, à construção civil, à hotelaria e, mais recentemente, ao serviço doméstico. O atendimento efectuado pelo IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa segue de perto a distribuição nacional

e demonstra, pelo número de consulentes recebidos no ano de 2000 (15.124), a importância que este serviço desempenha.

Os sectores de actividade mais representados dizem respeito a áreas onde a fragilidade das relações laborais se manifesta com maior acuidade e onde, em regra, os trabalhadores possuem menores habilitações literárias. Além disso, os empregadores destas áreas são os que mais infracções às leis laborais cometem. Assim, a grande procura dos serviços do IDICT permite aos cidadãos informarem-se juridicamente dos seus casos, funcionando como uma primeira instância que esclarece o consulente ou o encaminha para as instâncias mais apropriadas: Ministério Público, sindicatos ou advogado.

O Instituto do Consumidor (IC) desempenha igualmente um papel de facilitador no acesso ao direito e à justiça. Para além do seu papel de divulgação de informação aos consumidores, sobre as mais diversas actividades económicas, o IC tem ainda competências no que respeita ao atendimento ao público. Este atendimento pode ser efectuado junto da sede do IC e integrado nos serviços das Lojas do Cidadão. Além destes serviços, o IC já criou seis Postos de Atendimento ao Cidadão em locais onde não existam Lojas do Cidadão. No ano de 2001, o IC recebeu 7.185 solicitações. O sector dos serviços foi o mais representado, com cerca de 6.000 solicitações. Dentro dos serviços, 25% relacionaram-se com os serviços públicos essenciais, 20% com o turismo, 16% com os seguros, 15% com a teledifusão, 14% com as reparações e 10% com a banca.

O IC sempre que considera necessário, encaminha parte destes processos para outras entidades, principalmente para os Centros de Arbitragem, os Centros de Informação Autárquica ao Consumidor e para a DECO. O IC é ainda a entidade que trata dos assuntos transfronteiriços relacionados com a defesa dos direitos dos consumidores, registando-se no ano transacto 269 pedidos de informação e 157 reclamações.

A articulação com outros organismos de resolução de conflitos relacionadas com o consumo, bem como a diversidade de assuntos que trata, permite afirmar que vem desempenhando, cada vez mais, um papel crucial na gestão, resolução, encaminhamento de processos litigiosos da mais variada índole, o que demonstra bem a sua importância como facilitador do acesso ao direito e à justiça.

Ao nível do Estado Local analisámos as juntas de freguesia dos concelhos de Lisboa e de Coimbra. As respostas obtidas nos inquéritos postais exploratórios efectuados

permitem afirmar que estes concelhos apresentam situações completamente opostas. Enquanto as juntas de freguesia do concelho de Coimbra não disponibilizam serviços de consulta jurídica para os residentes na sua área de competência (apenas uma afirmou fazê-lo), a maioria das juntas de freguesia do concelho de Lisboa responderam afirmativamente (92,6%). Nestes casos, os juristas exercem funções a tempo parcial e os assuntos mais frequentes são os relativos à habitação (inquilinato, condomínios, obras, despejos, etc.) e ao direito de família (divórcios, pensão de alimentos, etc.). A existência destes serviços jurídicos de proximidade não é isenta de controvérsia, dado que, a Ordem dos Advogados não reconhece a sua legalidade. Estes serviços das juntas de freguesia permitem reforçar os meios facilitadores de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, funcionando também como um serviço complementar aos mecanismos oficiais e judiciais existentes.

As organizações da sociedade civil apresentam diferentes desempenhos, em termos de prestação de serviços jurídicos, de acordo com a sua natureza e objectivos. As associações empresariais inquiridas prestam, na esmagadora maioria (96,2%), serviços jurídicos aos seus associados. A sua capacidade é demonstrada, essencialmente, pelo número de consultas anuais, onde 42,4% efectuaram mais de 100. Cerca de 6% efectuaram mais de 1000 consultas anuais. Evidentemente, o número de consultas varia consoante o número de associados e a abrangência territorial. A maioria dos juristas é contratado por avença ou a tempo parcial, mas 1/3 desses profissionais integra os quadros das associações empresariais. As áreas mais solicitadas estão, naturalmente, relacionadas com as suas actividades económicas, estando em primeiro lugar as questões laborais, seguido das cíveis e comerciais. Estas associações facilitam, de modo profissional, o acesso dos seus associados ao direito e à justiça, esclarecendo as suas dúvidas, resolvendo os problemas ou encaminhando-os para outras instâncias judiciais ou não judiciais.

Os sindicatos que responderam ao nosso inquérito possuem, na sua maioria, e à imagem do que vimos para as associações empresariais, a possibilidade de disponibilizarem serviços jurídicos aos trabalhadores seus associados (97,6%). Este apoio jurídico é gratuito na fase de informação e consulta jurídica, podendo ser cobradas algumas despesas processuais no caso de se recorrer aos tribunais (apenas 9,4% afirmaram cobrar nestes casos). O número de consultas jurídicas efectuadas pelos sindicatos supera as associações empresariais. Cerca de 32% dos sindicatos inquiridos efectuaram mais de 300

consultas no ano de 2000, tendo mesmo 16% efectuado mais de 1.000. Com um número de consultas jurídicas que variou entre as 101 e as 300, no ano de 2000, temos 24,1% dos sindicatos. Estes valores não constituem uma surpresa visto que os trabalhadores são, normalmente, o elo mais fraco da relação laboral. A maioria dos juristas exerce funções a tempo parcial e os assuntos mais frequentes relacionam-se, naturalmente, com os despedimentos, a cessação do contrato de trabalho, as categorias profissionais e as diferenças salariais.

A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima é uma organização cívica que presta serviços de apoio a vítimas de crime e aos seus familiares. Possui actualmente 13 gabinetes descentralizados pelo país onde presta, entre outras actividades, serviços de aconselhamento e acompanhamento aos utentes que aí recorrem. Estes serviços são de teor diversificado, consoante as necessidades: psicológico, social e jurídico. Além disso, estabelece articulações com outras instituições, de modo a melhor poder resolver os casos que se lhe dirigem. O número de solicitações registou um crescimento constante ao longo da última década, começando com 151 processos em 1991 e atingindo os 9476 em 2001. O contacto principal é estabelecido por via telefónica (63,1% no ano 2001), seguido da via presencial (35,3% em 2001). O principal apoio é feito de uma forma genérica (45%), seguido do apoio jurídico com 29,2%. Estes valores comprovam a importância da APAV no acesso das vítimas ao direito e à justiça, com particular incidência na efectivação dos direitos das vítimas de violência doméstica. A sua actuação tem permitido a emergência de situações que, normalmente, não chegariam aos tribunais, funcionando também como um serviço jurídico complementar de grande valor.

As associações de defesa dos direitos dos imigrantes têm estruturas muito débeis, como ficou demonstrando pelo baixo número de respostas ao nosso inquérito. No entanto, das 19 respostas recebidas, 57,9% das associações afirmaram prestar consultas jurídicas. As capacidades operacionais são bastante divergentes com a existência, por um lado, de duas associações a prestar mais de 1.000 consultas jurídicas no ano de 2000 e, por outro, a maioria (oito associações) a efectuar menos de 100 no mesmo ano. As questões relativas à imigração ocupam assim o primeiro lugar dos assuntos mais solicitados. No entanto, através da análise dos inquéritos, constata-se uma grande fragilidade e inconstância na actividade destas associações, assumindo dificuldades de vários níveis: financeiras,

logísticas, falta de profissionais e pouca articulação com outras instituições oficiais (tribunais, entidades administrativas e polícias). Deste modo, embora pudessem ter um papel importante na defesa dos imigrantes, as várias dificuldades de funcionamento limitam a possibilidade de funcionarem como facilitadores do acesso ao direito e à justiça.

As associações de defesa do património e do ambiente são igualmente uma área onde a fragilidade associativa é mais notória. A baixa percentagem de respostas ao nosso inquérito ajuda a concluir que funcionam de uma forma irregular (14,7% ou 23 associações, num total de 163 cartas enviadas), com o recurso ao voluntariado que, de modo irregular se mobiliza, principalmente, em torno de causas. Apenas três associações afirmaram poder disponibilizar algum apoio jurídico em termos de consulta, embora sete afirmem que efectuem apoio judiciário em determinadas causas. Existem, no entanto, duas associações que efectuaram no ano de 2000, respectivamente, 80 e 50 consultas jurídicas. Os juristas que prestam apoio são, normalmente, membros da associação. Os principais assuntos são relacionados com a poluição e com a construção ilegal/áreas protegidas. A inexistência de uma maior capacidade para a defesa dos interesses difusos envolvidos permite afirmar que estamos perante uma situação de limitação do acesso ao direito e à justiça por parte de associações que lutam pela defesa de bens colectivos como são o ambiente e o património, em sentido lato.

A defesa dos consumidores apresenta diferentes respostas em termos de acesso ao direito e à justiça dos consumidores. No início abordámos o Instituto do Consumidor como sendo uma entidade principalmente reguladora e divulgadora dos direitos dos consumidores, embora também faça atendimento. A Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO – é a maior associação nesta área em Portugal, com os seus cerca de 260 mil associados. O número de reclamações recebido entre 1998 e 2001 regista um decréscimo acentuado, apenas invertido no último ano considerado. Assim, das 7.280 reclamações recebidas em 1998, chegamos às 3.862 de 2001. A maioria dos pedidos de informação é efectuado por via telefónica referindo-se, no ano de 2001, principalmente à prestação de serviços, designadamente os serviços públicos, os serviços financeiros/seguros, as vendas forçadas, o turismo e os veículos. Mais recentemente, a DECO iniciou a criação de Gabinetes de Apoio e Acompanhamento ao Endividado (em 2001 existiam sete), procurando disponibilizar meios extrajudiciais de resolução de

conflitos nesta área. Embora nem todas as solicitações sejam de carácter jurídico, a DECO desempenha um papel importante na prevenção, informação e resolução de conflitos associados ao consumo, sendo, deste modo, uma entidade privilegiada como facilitadora do acesso ao direito e à justiça.

Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo desempenham igualmente uma função importante na área dos conflitos de consumo. Embora existam 16 Centros de Arbitragem inseridos nas estatísticas do Ministério da Justiça, apenas 11 apresentaram dados no ano de 1999 e 2000. No período de 1997 a 2000 registou-se um crescimento no número de informações prestadas, passando de 6.502 para 9.416. A principal via de contacto é telefónica, embora a presencial também registe valores consideráveis. A percentagem de processo findos após resolução (arbitragem, mediação e conciliação) é bastante importante, demonstrando as potencialidades destes meios extrajudiciais de resolução de conflitos. Estes serviços jurídicos complementares demonstram assim uma grande utilidade, embora o seu número, diversidade temática e distribuição regional seja ainda bastante limitado. No entanto, permite resolver conflitos ou prestar informações jurídicas em situações que, normalmente, não chegariam a outras instâncias oficiais.

Os Centros de Informação Autárquica ao Consumidor são, actualmente, 54, distribuídos pelo território nacional. Estes Centros receberam em 2001 cerca de 1.500 reclamações relacionadas, principalmente, com a área dos serviços, com particular incidência na área das telecomunicações. Estas estruturas encontram-se numa fase mais embrionária e menos consolidada do que as duas anteriores, demonstrando assim um desempenho mais baixo. Não deixa, contudo, de apresentar potencialidades de afirmação, podendo efectuar um serviço jurídico complementar bastante importante no que respeita à prestação de informação e consulta jurídica aos cidadãos e, desse modo, contribuir para a melhoria do acesso ao direito e à justiça.

Da análise efectuada resultou um conjunto de conclusões gerais e transversais às várias experiências nacionais estudadas de serviços jurídicos complementares na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Em primeiro lugar, a análise das várias experiências nacionais permite-nos afirmar que a diversidade das entidades prestadoras de serviços jurídicos complementares de apoio aos cidadãos demonstra uma maior vitalidade do que se pressupunha inicialmente. Além

disso, esta diversidade de entidades não está associada ao sistema de justiça oficial nem se encontra só na esfera do Estado, antes demonstrando uma multiplicidade de tipologias: estaduais (centrais ou locais); profissionais; semi-profissionais ou semi-voluntárias; e voluntárias.

Em segundo lugar, a existência dentro do Estado de uma rede de entidades públicas que presta informação jurídica concreta não está articulada entre si e/ou com o sistema judicial ou não judicial de resolução de conflitos, nem está à partida vocacionada para o desempenho “natural” dessas funções, testemunhando ainda uma falta de informação sobre a sua “arquitetura”, competências, funções, localização e composição.

Em terceiro, conclui-se que existe uma enorme disparidade de meios e recursos existente entre os vários casos analisados. Esta disparidade proporciona desempenhos muito desequilibrados entre si. Assim, e pese embora a vontade de possuir serviços jurídicos seja relativamente consensual nos estudos de caso analisados, a possibilidade de prestá-los está directamente relacionada com os meios financeiros e logísticos disponíveis por cada uma das entidades estudada.

Em consequência, e como quarta conclusão, podemos afirmar que esta disparidade de meios proporciona uma desigualdade, quer de desempenho quer de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. No que respeita às associações emergentes da sociedade civil, podemos vislumbrar vários níveis de desigualdade: económicos e sociais, entre as associações empresariais e os sindicatos; entre causas de interesse público e colectivo, com o predomínio de fortes associações de defesa dos consumidores e das vítimas de violência em detrimento das que defendem o ambiente e património e os direitos dos imigrantes; e com os cidadãos que possuem melhor informação e meios sócio-económicos a activar mais facilmente os mecanismos ao seu dispor.

Em quinto lugar podemos concluir que, apesar das dificuldades existentes na maioria dos casos analisados, observa-se um aumento da procura destes meios de acesso, bem como da sua capacidade de resposta, o que, por um lado, aumenta a responsabilidade destes protagonistas e, por outro, evidencia as suas fragilidades e desigualdades.

Por fim, e como sexta conclusão resulta da análise efectuada neste capítulo que o desenvolvimento de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça não pode ignorar a acção destas entidades públicas e privadas, que funcionam como um facilitador da

informação jurídica, da consulta jurídica e até da prevenção e resolução de litígios. A dimensão encontrada permite-nos concluir pela existência de uma rede não orgânica e informal de serviços jurídicos complementares àqueles que normalmente são reconhecidos como integradores do sistema de apoio judiciário, ou seja, a informação e consulta jurídica prestada pela Ordem dos Advogados e pelo Ministério Público.

Assim, o alargamento e a diversificação das entidades prestadoras de serviços jurídicos; a estruturação de uma rede de informação jurídica articulada, inclusivamente com o sistema judicial, e dotada de capacidade de resposta efectiva, a transformação das profissões jurídicas e de outras profissões relacionadas, directa ou indirectamente, com a garantia dos direitos dos cidadãos, a dotação da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização, com os meios necessários para o exercício dos direitos de cidadania e para a defesa dos interesses colectivos, não poderá deixar de ser um contributo para o acesso ao direito, à prevenção de litígios e a um sistema integrado de justiça composto pelos tribunais e por meios não judiciais.

Capítulo VII

O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: os casos do direito laboral e de família e menores

1. Introdução

Este capítulo tem como objectivo principal analisar o papel do Ministério Público (MP) enquanto facilitador e meio de acesso ao direito e à justiça, em particular nas duas áreas onde o seu desempenho tem uma tradição, consagração estatutária e uma importância social primordial: a laboral e a da família e menores. Partindo da análise das competências legais do Ministério Público, iremos posteriormente avaliar o seu desempenho nos tribunais, através de informação qualitativa, das estatísticas oficiais relativas ao movimento processual e dos elementos que pudemos colher relativamente ao atendimento ao público.

A análise do movimento processual resultante das estatísticas compiladas pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça e da Procuradoria-Geral da República, permite apenas avaliar uma parte do trabalho efectuado pelo Ministério Público. A outra vertente, não menos importante, está relacionada com o atendimento aos cidadãos que o Ministério Público realiza nas suas várias áreas de actuação, mas que, em regra, não é contabilizado nas estatísticas oficiais nem é valorizado, segundo os magistrados em serviço nas comarcas, pelos vários graus hierárquicos da estrutura do Ministério Público. No entanto, esta é uma das vertentes que os cidadãos mais valorizam, por permitir um contacto informal, fácil e gratuito com um órgão independente e inserido no tribunal, garantindo não só a idoneidade e competência, mas igualmente uma imagem de justiça e isenção que satisfaz as suas pretensões e expectativas. Este contacto, resultante do atendimento ao público, pode ser, na maior parte das vezes, suficiente para o esclarecimento das dúvidas dos cidadãos, não gerando em sequência uma acção em tribunal. No entanto, no caso de ser necessário interpor um acção em tribunal, o próprio MP assume o patrocínio em matéria de defesa dos trabalhadores e/ou dos menores, e remete, nos outros litígios, os cidadãos para a consulta de um advogado ou para o sistema de apoio judiciário, conforme a suficiência ou insuficiência dos seus meios económicos.

Após algumas diligências de investigação é possível afirmar, sem, no entanto, possuir dados empíricos que o comprovem, que o atendimento ao público, em algumas áreas jurídicas e em determinadas zonas geográficas, tem um papel bastante importante no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Através de inúmeros contactos e entrevistas formais e informais com magistrados do MP conclui-se que esta magistratura é, normalmente, procurada em matérias para as quais podem dar resposta por terem competência legal (litígios laborais e protecção dos interesses das crianças e dos jovens) e por pessoas que residam em zonas rurais ou nas periferias das cidades, com recursos insuficientes para custear as despesas judiciais e de contratação de um advogado.

Os cidadãos recorrem, assim, aos serviços do MP por terem limitações sócio-económicas, mas também, por pretenderem consultar um jurista, que por ser magistrado e trabalhar no tribunal lhes merece especial confiança.

Assim, no seguimento desta reflexão, deparámo-nos com bastantes limitações na avaliação da real dimensão do atendimento ao público dos serviços do Ministério Público. Por um lado, porque não existem dados disponíveis e por outro lado, por não ser, ainda, prática corrente, em alguns serviços, a sua contabilização ou registo, de modo a que possam ser consultados. Deste modo, procurámos apenas levantar uma amostra da sua dimensão recorrendo ao estudo do atendimento público (consulta jurídica) nos Tribunais de Trabalho e nos Tribunais de Família e Menores de Lisboa e de Coimbra.¹⁷⁰

Em suma, no presente capítulo atentaremos na análise das competências legais do MP, enquanto facilitador do acesso ao direito e à justiça por parte dos cidadãos. Incidiremos, naturalmente, a nossa análise na acção do MP e no patrocínio judicial exercido na área laboral e da protecção de menores, áreas em que lhe é conferida especial competência.

Por último, analisaremos a questão do atendimento ao público do MP, de modo a recolher alguns indicadores sobre a informação jurídica aí fornecida.

¹⁷⁰ Não foi possível, apesar das diversas diligências, recolher dados do atendimento no Tribunal de Trabalho de Lisboa.

2. O papel do Ministério Público na Lei (Estatuto do Ministério Público): representante de incapazes, advogado do Estado e patrono oficioso dos trabalhadores

“A justiça transformou-se (...) numa deusa longínqua que perdeu a dimensão mítica dos deuses sem ganhar a dimensão terrena dos homens” (Rodrigues, 1999a: 136). O direito de acesso aos tribunais pressupõe que não haja obstáculos de foro económico, que ninguém possa ser privado de agir em justiça por carência de meios económicos e, desse modo, podemos considerá-lo como um direito de dimensão terrena.

Neste sentido, o Ministério Público é um dos meios ao dispor dos cidadãos na concretização do “direito ao direito”. Embora nem sempre se considere o Ministério Público como um meio facilitador do acesso, o papel que desempenha dentro do sistema judicial permite concluir o contrário. E a própria estrutura, e respectivas competências, tem evoluído nessa direcção, visto que, como relembra Cunha Rodrigues (1999a), a tradição portuguesa foi sempre de um Ministério Público (MP) “indivisível e policêntrico”, posição esta que é secundada por António Cluny (1997). Acrescenta, ainda, Cunha Rodrigues que “pela mão da lei, o magistrado do Ministério Público passou a ter de fazer diariamente, numa mesma comarca, uma visita guiada ao Estado, à sociedade e à cidadania: cuidar da criança órfã ou em risco, representar interesses de menores, prevenir e investigar a criminalidade, promover a justiça penal, defender ausentes e incertos em acções contra eles movidas, patrocinar o Estado ou autarquias, requerer a anulação de cláusulas contratuais abusivas e analisar as decisões judiciais para verificar a sua conformidade com jurisprudência obrigatória. (...) E, no entanto, temos de reconhecer que a ideia do Ministério Público como serviço não tem ganho consistência ou visibilidade, ao contrário do poder. Os milhares de crianças para quem procuramos um colo, de trabalhadores para quem reivindicamos o justo salário ou de acções em que lutamos para que o interesse geral prevaleça sobre o interesse egoístico não recebem, em geral, o eco de uma palavra ou de uma linha. O crime sim, sobretudo quando o justificam a natureza dos factos ou a notoriedade dos agentes. Porque é aí que se implica a noção de poder. É aí que estala o escândalo e se armam os jogos da sociedade de comunicação” (1999b: 358).

A representação de determinados cidadãos pelo Ministério Público decorre da lei, visto ser necessária a existência de expressão jurídica que lhe confira legitimidade representativa para, em nome dos cidadãos, exercer o respectivo patrocínio judiciário. Assim, no Estatuto do Ministério Público¹⁷¹ (EMP), aprovado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, uma das competências elencadas no artigo 3.º, na alínea a), determina que cabe ao MP representar os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta. A alínea d), refere que compete especialmente ao MP “exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social”. No artigo 5.º desse diploma, relativo à intervenção principal e acessória, refere o legislador que o MP tem intervenção principal nos processos, entre outras situações, quando “representa incapazes, incertos ou ausentes em parte incerta”, nos termos da alínea c), e “quando exerce o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social”, de acordo com a alínea d)¹⁷².

A representação acessória de incapazes e de ausentes, “traduz-se ainda numa forma subordinada de tutela da personalidade de certas pessoas que se encontram em determinadas situações de impossibilidade física ou legal – do exercício, por si, dos seus direitos em juízo. Trata-se de pessoas físicas que, por incapacidade processual (incapazes)

¹⁷¹ Foi a Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto que criou o Estatuto do Ministério Público. Até então a actividade deste órgão encontrava-se regulada através da Lei Orgânica do Ministério Público. De acordo com 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” (1999: 78). As alterações que o EMP implicou foram, segundo João Paulo Dias, as seguintes: “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 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. (...) As primeiras grandes mudanças surgem, como já se referiu, ao nível das competências do MP. Para além da promoção e realização de acções de prevenção criminal, contestada pelos juizes, o MP 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. (...) Surge então o 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 MP, inclui membros das várias policcias com funções criminais de modo a estabelecer uma melhor coordenação entre os vários órgãos envolvidos. As competências, no que tange aos crimes abrangidos pela sua intervenção, estão também bastante explícitas, dependendo ainda da sua dispersão territorial e dos órgãos de investigação envolvidos. Fica igualmente o novo órgão com a incumbência de realizar acções de prevenção quanto a vários crimes previstos por lei, algo que gerou muita polémica e a que já nos referimos atrás” (2001: 116-119).

¹⁷² Já na Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP), Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, constavam tais competências.

ou incerteza de pessoas e de lugar (impossibilidade física), não podem estar em juízo. O conceito engloba, nas palavras de Neves Ribeiro (1994: 337), “os menores, os incertos, os ausentes em parte incerta, os interditos e os inabilitados”. A protecção dispensada é acessória, “por exclusão da principal, que passou a ser assegurada no início da acção ou supervenientemente, pelo legal representante ou por alguém devidamente mandatado, dispensando a intervenção principal do MP” (1994: 337-338).

O conceito de representação utilizado no artigo 3.º do EMP é, na opinião de Cunha Rodrigues, “juridicamente impreciso, pois compreende situações em que se está perante verdadeiros poderes de representação (tendentes a exprimir a vontade da pessoa ou do ente em nome de quem se age) e situações em que apenas se confia ao Ministério Público o patrocínio judiciário” (1999b: 155). O autor continua, referindo que a representação de incapazes, de incertos e de ausentes é uma das atribuições típicas do MP, que consiste em tutelar interesses de pessoas a quem o Estado dispensa protecção, na sua veste de ente soberano e provedor dos direitos dos cidadãos.

O exercício da advocacia do Estado pelo Ministério Público deve-se, na opinião de Cunha Rodrigues à tradição do país, que no entanto tem sido com frequência posto em causa (1999b). Apesar de objecções, a verdade é que a advocacia do Estado em Portugal “tem sido exercida pelo Ministério Público com equilíbrio e os governos têm-se, em geral, conformado com um contencioso exercido segundo critérios a que por faltar alguma flexibilidade quando comparados com a relação clientelar estabelecida entre o constituinte e o advogado mas onde não têm surgido desvios funcionais verificados noutros países”. Este magistrado refere, ainda, que o EMP comporta mecanismos com o fim de “resolver eventuais conflitos de interesses entre entidades ou pessoas a quem o Ministério Público deva representar. Nestes casos, o Procurador da República solicita à Ordem dos Advogados a indicação de um advogado para representar uma das partes” (1999b: 157). Neste âmbito, a Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, que instituiu o novo EMP, inovou ao acolher “critérios simultaneamente pragmáticos e prospectivos que reflectem uma política gradualista e experimental” (1999b: 157). Foi mantida no MP a advocacia do Estado mas foi admitida a criação de departamentos de contencioso que poderão inspirar transformações mais substanciais. Nesta solução, Cunha Rodrigues descortina três objectivos: “o primeiro, de *diferenciação funcional*, procurando autonomizar uma área em

que existe, de facto, uma específica tensão profissional; o segundo, de *especialização*, em que se atende a exigências de complexidade que a experiência tornou candentes; o terceiro, de *eficácia*, teve em conta solicitações que se colocam em determinados níveis” (1999b: 157). Um desses níveis é, desde logo, o processual, pois as reformas civis têm evoluído de modo a subtrair prerrogativas ao MP, designadamente no âmbito dos prazos.

2.1. O Ministério Público no direito do trabalho: o patrocínio officioso dos trabalhadores

O Estatuto do Ministério Público (EMP), na alínea d) do artigo 3.º, determina que é da competência deste órgão o exercício do patrocínio officioso dos trabalhadores e de suas famílias, na defesa dos seus direitos de carácter social.

O Código de Processo do Trabalho (CPT), por sua vez, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de Novembro, refere no preâmbulo que, em matéria de direito de trabalho, o MP pode intervir a título de representação e prestar patrocínio judiciário. Quanto à intervenção a título de representação, o CPT optou por uma formulação genérica que “permita abranger todas as pessoas e entidades previstas no respectivo Estatuto e em outros diplomas que a consagrem”. Já na intervenção a título de “patrocínio judiciário dos trabalhadores por conta de outrem e seus familiares, por interesses de ordem social e laboral, e tendo em atenção que a actividade de patrocínio é, por princípio, reservada aos advogados, opta-se por considerar o patrocínio pelo Ministério Público nessas situações como uma garantia acrescida dos trabalhadores no acesso ao direito, muito embora sem qualquer primazia face ao mandato judicial ou ao regime de apoio judiciário, ao qual poderão aceder, segundo a sua livre opção e desde que verificados os respectivos pressupostos”.

O artigo 6.º do CPT refere que são representados pelo MP “o Estado e as demais pessoas e entidades previstas na lei”. O artigo 7.º, versa sobre o patrocínio pelo MP e determina que sem prejuízo do regime do apoio judiciário, quando a lei o determine ou as partes o solicitem, o Ministério Público exerce o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares. De acordo com Neves Ribeiro, esta é uma “preocupação fundamental de permitir o acesso fácil aos tribunais por parte de certas pessoas, em especial os trabalhadores subordinados, assegurando a igualdade de garantias judiciárias” (1994: 305).

O artigo 8.º do CPT regulamenta os casos em que o MP deve, ou pode, recusar o patrocínio dos trabalhadores. Ora, deverá ser recusado o patrocínio “a pretensões que repute infundadas ou manifestamente injustas e poderá recusá-lo quando verifique a possibilidade de o autor recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente”. O patrocínio oficioso cessa no caso do representado constituir voluntariamente mandatário judicial ou na situação do patrocínio ser recusado por despacho irrecorrível.

A atribuição ao MP do patrocínio dos trabalhadores e de suas famílias visa um interesse social baseado na protecção do trabalho e na defesa de pessoas a que o Estado reconhece uma posição de fragilidade. Consiste, nas palavras de Cunha Rodrigues, numa “reminiscência tutelar cujas representações sociais tiveram, noutras épocas, diferentes destinatários e, nomeadamente, os fracos, os órfãos e as viúvas” (1999b: 170). Tal reminiscência, uma vez recuperada pelo Estado corporativo, logo adquiriu consistência. Os dias de hoje, mostram como o Estado-social ou Estado-providência, convive com esta solução e como é necessária, designadamente, em ciclos de depressão económica e de enfraquecimento do movimento associativo. Ao contrário do patrocínio exercido por advogado, “o Ministério Público exerce uma papel legalmente vinculado, gratuito, geral e subsidiário” (Rodrigues, 1999b: 170).

Além desta actividade, o MP intervém, ainda, numa outra qualidade, no processo especial por acidente de trabalho, na qual preside à fase conciliatória. De referir também o cunho social que é imposto pela actualização de pensões. Nos processos emergentes de acidentes de trabalho, o patrocínio dos trabalhadores impõe ao MP, dado que com frequência, nestas situações, os trabalhadores não constituem advogado, a iniciativa de actualização das pensões calculadas com base no salário mínimo nacional, sempre que se verifique alteração do valor (Rodrigues, 1999b: 171).

2.2. O Ministério Público no direito de menores

A justiça de menores, bem como todo o sistema de intervenção do Estado e da comunidade junto de menores, em Portugal, tem estado nos últimos anos no centro da discussão pública, dando origem a um movimento reformista. Empreendeu-se então uma reforma da justiça de menores através da entrada em vigor da Lei Tutelar Educativa – Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro – e da Lei de Protecção das Crianças e Jovens em Perigo –

Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro –, assumindo-se que a intervenção estadual relativa aos menores infractores não pode ser a mesma que se aplica às situações de menores em risco, como acontecia no âmbito da anterior Organização Tutelar de Menores.

É neste contexto que se coloca a questão do papel do Ministério Público no novo direito de menores. Perda de protagonismo, como afirmam alguns, ou um novo papel e acrescidas responsabilidades neste diferente modelo de intervenção, como replicam outros?

De acordo com o artigo 1.º do EMP, aprovado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, é o MP que “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”. É a própria CRP, no seu artigo 219.º, que confere ao MP a competência para “a defesa dos interesses que a Lei determinar”. No artigo 69.º, a CRP prevê que “as crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições”. No n.º 2 do mesmo artigo determina que “o Estado assegura especial protecção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal”.

Neste âmbito é o mesmo EMP, no artigo 3.º, que fixa, entre outras, a seguinte competência: “a) representar o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta”. De entre todas as suas competências, a representação de incapazes, incertos e ausentes em parte incerta é geralmente considerada como típica das atribuições do Ministério Público. Trata-se de tutelar interesses de pessoas a quem o Estado, na sua veste de ente soberano e garante dos direitos dos cidadãos, deve protecção. A defesa dos direitos e interesses dos menores pelo MP não se traduz numa mera representação de carácter processual, dado agir em representação do “interesse do menor” enquanto interesse público a prosseguir pelo Estado-colectividade, o que vai muito além da defesa do interesse concreto da defesa da criança em causa¹⁷³.

¹⁷³ É por a intervenção do Ministério Público assumir nesta matéria uma natureza predominantemente tutelar que os magistrados do MP foram designados, no passado, por curadores. Os curadores têm a seu cargo a defesa dos direitos e dos interesses dos menores, podendo exigir aos pais, tutores ou pessoas encarregadas da

O papel do Ministério Público tem sido não só o de guardião da protecção das crianças e jovens, mas igualmente o guardião da articulação entre o universo judiciário e o não judiciário. A Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, aprovou um novo regime de protecção de crianças e jovens em perigo, instituindo igualmente uma nova forma de intervenção estadual neste âmbito. Por seu lado, a Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, que aprovou a Lei Tutelar Educativa, instituiu um novo modelo de actuação junto de menores (de 12 a 16 anos) que tenham praticado factos qualificados pelo direito penal como crimes.

Neste novo cenário, a existência de dois regimes jurídicos diferenciados para crianças e para jovens¹⁷⁴ – um que se aplica a crianças e jovens, com idades compreendidas entre os 12 e 16 anos, que cometeram factos qualificados pela lei penal como crimes, e outro que se aplica a crianças e a jovens em perigo – demonstra que são complementares e que exigem necessariamente articulação. Assim, coloca-se a questão sobre a reformulação do papel do MP no novo direito de menores.

A perda de protagonismo ou de centralidade do papel do MP na reforma do direito de menores tem sido referida com frequência. Esta posição parece-nos pouco fundamentada, pelo facto de que o MP tem a seu cargo, no âmbito da intervenção legal junto das crianças e jovens, o papel fulcral de garante da unidade do sistema, bem como de garante da articulação das várias instâncias com competência ao nível da infância e juventude. No novo direito de menores, o MP assume-se como o “grande articulador do sistema”, harmonizando e aproximando a Lei Tutelar Educativa da Lei de Protecção e o universo judicial do não judicial.

Outra área de intervenção do MP é, pois, o direito de menores e família. Na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, tal

sua guarda os esclarecimentos necessários. Desta forma, tem vindo a competir-lhes representar os menores em juízo, intentando acções e usando de quaisquer meios judiciários em defesa dos seus direitos e interesses.

¹⁷⁴ A reforma global projectada nesta área fundamentou a existência de dois regimes jurídicos relativos a crianças e a jovens, em virtude de “serem diferenciados à partida e à chegada, terem pressupostos distintos, reclamarem regulamentações legais próprias e terem necessariamente medidas de apoio institucional diferenciado. Mas como se destinam a crianças e jovens que maioritariamente têm as mesmas características de vulnerabilidade social e económica (...) estes dois regimes legais têm necessariamente de ser harmonizados. (...) Distinguindo-se as situações de menores maltratados ou em perigo das situações em que o menor é agente de um facto de relevância jurídico-penal, a reforma estrutura-se segundo duas vertentes que, comunicando entre si, organizam o sistema de intervenção tutelar de protecção e o sistema de intervenção tutelar educativa diferenciadas pelos respectivos factores de legitimação, pelas finalidades que prosseguem e pelas respostas que consagram” - Extractos da Exposição de Motivos da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.

competência encontra-se regulada num capítulo autónomo – o Capítulo V - nos artigos 72.º e ss. Porém, ao longo dessa lei, várias são as referências à actuação do MP¹⁷⁵.

¹⁷⁵ O artigo 11.º, alínea f) da Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, determina que cabe ao MP desencadear a intervenção judicial quando “considere que a decisão da comissão de protecção é ilegal ou inadequada à promoção dos direitos ou à protecção da criança ou do jovem”. O artigo 18.º, alínea h), refere que é da competência da comissão alargada de protecção de crianças e jovens “Aprovar o relatório anual de actividades e avaliação elaborado pelo presidente e enviá-lo à Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, à assembleia municipal e ao Ministério Público”. Nos termos do artigo 28.º, as deliberações da comissão de protecção de menores (CPM) são vinculativas e de execução obrigatória para os serviços e entidades nela representados, salvo oposição devidamente fundamentada. O n.º 2 desta norma refere que a comissão de protecção “comunica ao Ministério Público as situações em que um serviço ou entidade se oponha à execução das suas deliberações”. Sempre que o MP entenda, pode requerer auditorias ou inspecção das comissões de protecção de menores, de acordo com o artigo 33.º. O artigo 58.º, ao definir os direitos da criança e do jovem em acolhimento, garante, na alínea g) que o mesmo possa contactar, “com garantia de confidencialidade, a comissão de protecção, o Ministério Público, o juiz e o seu advogado”. Cabe às instituições de acolhimento comunicar ao MP, por força do artigo 65.º, n.º 2, “todas as situações de crianças e jovens que acolham sem prévia decisão da comissão de protecção ou judicial”. As comissões de protecção devem comunicar ao MP, nos termos do disposto no artigo 68.º, “a) As situações em que considerem adequado o encaminhamento para a adopção quando o organismo da segurança social divergir desse entendimento; b) As situações em que não sejam prestados ou sejam retirados os consentimentos necessários à sua intervenção, à aplicação da medida ou à sua revisão, em que haja oposição da criança ou do jovem, ou em que, tendo estes sido prestados, não sejam cumpridos os acordos estabelecidos; c) As situações em que não obtenham a disponibilidade dos meios necessários para aplicar ou executar a medida que considerem adequado, nomeadamente por oposição de um serviço ou instituição; d) As situações em que não tenha sido proferida decisão decorridos seis meses após o conhecimento da situação da criança ou do jovem em perigo; e) A aplicação da medida que determine ou mantenha a separação da criança ou do jovem dos seus pais, representante legal ou das pessoas que tenham a sua guarda de facto”. Cabe ao Ministério Público, por força do artigo 69.º, receber as seguintes comunicações das comissões de protecção, para efeitos de procedimento cível: “as situações de facto que justifiquem a regulação ou a alteração do regime de exercício do poder paternal, a inibição do poder paternal, a instauração da tutela ou a adopção de qualquer outra providência cível, nomeadamente nos casos em que se mostre necessária a fixação ou a alteração ou se verifique o incumprimento das prestações de alimentos”. Por força do artigo 70.º, quando os factos que tenham determinado a situação de perigo constituam crime, as entidades e instituições com competência em matéria de infância e juventude, devem comunicá-los ao MP ou às entidades policiais, sem prejuízo das comunicações previstas nos artigos anteriores. Os artigos 72.º a 76.º, integrados no Capítulo V, são relativos à intervenção do MP. Um dos papéis centrais do MP diz respeito à apensação dos processos. Estipula a este respeito o artigo 80.º que, sem prejuízo das regras de competência territorial, “quando a situação de perigo abranger simultaneamente mais de uma criança ou jovem, pode ser instaurado um único processo e, tendo sido instaurados processos distintos, pode proceder-se à apensação de todos eles ao que foi instaurado em primeiro lugar, se as relações familiares ou as situações de perigo em concreto o justificarem”. Já quanto à apensação de processos de natureza diversa, dispõe do seguinte modo o artigo 81.º: “1 - Quando, relativamente à mesma criança ou jovem, forem instaurados sucessivamente processos de promoção e protecção, tutelar educativo ou relativos a providências tutelares cíveis, devem os mesmos correr por apenso, sendo competente para deles conhecer o juiz do processo instaurado em primeiro lugar. 2 - A apensação referida no número anterior só será determinada relativamente ao processo de promoção e protecção a correr termos na comissão de protecção se o juiz, por despacho fundamentado, entender que existe ou pode existir incompatibilidade das respectivas medidas ou decisões. 3 - Para a observância do disposto no número anterior, o juiz solicita à comissão de protecção que o informe sobre qualquer processo de promoção e protecção pendente ou que venha a ser instaurado posteriormente relativamente à mesma criança ou jovem”. A apensação de processos no âmbito das crianças e jovens, traduz-se num papel de grande importância que cabe essencialmente ao MP, uma vez que conhecendo de todos os processos, será ele o órgão conveniente para a promover. Também no que diz respeito aos procedimentos urgentes na ausência do consentimento, o artigo 91.º refere que o MP tem um papel importante: “1 - Quando exista perigo actual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem e haja oposição dos detentores do poder paternal ou de

No que especificamente se prende com a intervenção do MP, cabe ao artigo 72.º fixar as suas atribuições ao nível do processo de protecção e promoção. Nos termos do n.º 1, o MP “intervém na promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens em perigo (...) podendo exigir aos pais, ao representante legal ou a quem tenha a sua guarda de facto os esclarecimentos necessários”. O n.º 2 determina que o MP “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 adequados”. O n.º 3 do artigo 72.º continua, referindo que compete “de modo especial, ao Ministério Público representar as crianças e jovens em perigo, propondo acções, requerendo providências tutelares cíveis e usando de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua protecção”.

O artigo 73.º elenca as situações em que o MP requer a abertura do processo judicial de promoção dos direitos e de protecção. Isso acontece quando o MP tenha

quem tenha a guarda de facto, qualquer das entidades referidas no artigo 7.º ou as comissões de protecção tomam as medidas adequadas para a sua protecção imediata e solicitam a intervenção do tribunal ou das entidades policiais. 2 - As entidades policiais dão conhecimento, de imediato, das situações referidas no número anterior ao Ministério Público ou, quando tal não seja possível, logo que cesse a causa da impossibilidade. 3 - Enquanto não for possível a intervenção do tribunal, as autoridades policiais retiram a criança ou o jovem do perigo em que se encontra e asseguram a sua protecção de emergência em casa de acolhimento temporário, nas instalações das entidades referidas no artigo 7.º ou em outro local adequado”. O mesmo se refira quanto ao artigo 92.º, sobre procedimentos judiciais urgentes: “1 - O tribunal, a requerimento do Ministério Público, quando lhe sejam comunicadas as situações referidas no artigo anterior, profere decisão provisória, no prazo de quarenta e oito horas, confirmando as providências tomadas para a imediata protecção da criança ou do jovem, aplicando qualquer uma das medidas previstas no artigo 35.º ou determinando o que tiver por conveniente relativamente ao destino da criança ou do jovem. 2 - Para efeitos do disposto no artigo anterior, o tribunal procede às averiguações sumárias e indispensáveis e ordena as diligências necessárias para assegurar a execução das suas decisões, podendo recorrer às entidades policiais e permitir às pessoas a quem incumba do cumprimento das suas decisões a entrada, durante o dia, em qualquer casa. 3 - Proferida a decisão provisória referida no n.º 1, o processo segue os seus termos como processo judicial de promoção e protecção”.

De referir é também o artigo 95.º, sobre a falta do consentimento: “Faltando ou tendo sido retirados os consentimentos previstos no artigo 9.º, ou havendo oposição do menor, nos termos do artigo 10.º, a comissão abstém-se de intervir e comunica a situação ao Ministério Público competente, remetendo-lhe o processo ou os elementos que considere relevantes para a apreciação da situação”. Portanto, a falta de consentimento à intervenção da CPM determina a remessa do processo ao MP. O artigo 98.º - decisão relativa à medida - determina que a comissão restrita delibere quanto à aplicação da medida adequada à situação em que se encontra a criança ou jovem. Sempre que não haja acordo quanto à mesma o processo é remetido ao Ministério Público. (...) 3 - Havendo acordo entre a comissão de protecção e as pessoas a que se referem os artigos 9.º e 10.º no tocante à medida a adoptar, a decisão é reduzida a escrito, tomando a forma de acordo, nos termos do disposto nos artigos 55.º a 57.º, o qual é assinado pelos intervenientes. 4 - Não havendo acordo, e mantendo-se a situação que justifique a aplicação de medida, a comissão de protecção remete o processo ao Ministério Público”. O Art. 105.º (Iniciativa processual) determina que “1 - A iniciativa processual cabe ao Ministério Público. 2 - Os pais, o representante legal, as pessoas que tenham a guarda de facto e a criança ou jovem com idade superior a 12 anos podem também requerer a intervenção do tribunal no caso previsto na alínea e) do artigo 11.º”.

conhecimento das situações de crianças e jovens em perigo residentes em áreas em que não esteja instalada uma comissão de protecção. Isto sem prejuízo do seu arquivamento liminar, de acordo com a alínea a), nos casos em que tendo recebido comunicações das comissões de protecção de crianças e jovens e “considere necessária a aplicação judicial de uma medida de promoção e protecção”, e de acordo com a alínea b), podendo, antes de requerer a abertura do processo judicial, requisitar à comissão o processo referente ao menor e solicitar-lhe os esclarecimentos que entender convenientes. Outra situação prevista é a da alínea c), de acordo com a qual o MP pode requerer a abertura do processo judicial referido quando solicitar a apreciação judicial da decisão da comissão de protecção, através de requerimento nesse sentido. Por força do artigo 74.º - arquivamento liminar - o MP, através de despacho fundamentado, poderá arquivar liminarmente as comunicações que receber, quando for manifesta a sua falta de fundamento ou a desnecessidade da intervenção.

Ao MP compete igualmente, nos termos do artigo 75.º, requerer ao tribunal as adequadas providências cíveis, no caso de entender adequado o encaminhamento para a adopção, quando o organismo da segurança social divergir desse entendimento e a comissão de protecção for de opinião favorável, e também sempre que entenda necessário, no caso das comunicações das comissões de protecção ao MP, para efeitos de procedimento cível. De acordo com o artigo 76.º, o MP requer a apreciação judicial da decisão da comissão de protecção se entender que as medidas aplicadas são ilegais ou inadequadas para promoção dos direitos e protecção da criança ou jovem em perigo. Em tal requerimento, serão indicados os fundamentos que justificam a intervenção judicial e é acompanhado do processo da comissão de protecção, que previamente fora requisitado pelo MP. O requerimento deverá ser apresentado no prazo de 15 dias após o recebimento da comunicação da decisão da comissão pelo MP, sendo dele dado conhecimento à comissão de protecção. O presidente da comissão de protecção é ouvido sobre o requerimento do MP

Estas são algumas das intervenções que cabem ao MP, no âmbito do processo judicial de protecção e promoção de crianças e jovens em perigo, atendendo às atribuições que a lei lhe conferiu nesta matéria: promover e defender os direitos das crianças e jovens

em perigo, acompanhar a actividade das CPM, zelar pelo cumprimento da legalidade e adequação das suas decisões.

Pelo exposto e contrariamente a certas teses, o papel do MP não diminuiu na nova Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), tendo assumido, sim, um novo protagonismo. A reforma da legislação de menores, implicou novas atribuições para a intervenção do Ministério Público, a saber:

- O MP assume-se notoriamente como o garante da legalidade, o que é demonstrado, não só pelo seu Estatuto, como pela LPCJP e pela Lei Tutelar Educativa.
- O MP continua, naturalmente, a ser o garante da protecção e defensor dos interesses das crianças (artigo 3.º do EMP), cabendo-lhe intervir na promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens em perigo, designadamente a possibilidade de exigir aos pais, ao representante legal ou a quem tenha a sua guarda de facto, os esclarecimentos necessários (artigo 72.º, n.º 1 da LPCJP).
- A actividade do MP situa-se entre os Tribunais Judiciais e as novas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. Ora, é precisamente o facto de o MP se assumir simultaneamente como defensor da legalidade e do interesse do menor, que acarretou a sua saída enquanto membro das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (artigo 72.º, n.º 2). Com esta solução, procurou a LPCJP fixar de uma forma mais nítida a intervenção do MP enquanto órgão judicial: o MP deixa de ser parte das Comissões de Protecção mas acompanha a sua actividade, solicita informações ou esclarecimentos, participa nas reuniões, dá pareceres quando entender oportuno, consulta os processos quando julga ser necessário e recebe as comunicações da Comissão, nos termos do artigo 68.º da LPCJP.

De facto, e apesar de ter tido um papel fundamental no arranque das Comissões de Protecção, a permanência do MP nessas Comissões não se afigurava como a solução mais adequada pois: por um lado, o facto de ser membro da CPM (em muitos casos cabendo-lhe a presidência da mesma) contradizia o próprio Estatuto do Ministério Público, que determina a sua autonomia (artigo 2.º); por outro lado, essa saída seria inevitável atento, aliás, o desejável percurso de desjudicialização deste tipo de problemática. Tratou-se de

devolver a magistratura do MP à sua verdadeira função estatutária, nomeadamente: promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens em perigo, fiscalização da legalidade da actividade processual e da legalidade e adequabilidade das decisões da Comissão de Protecção aos casos concretos de cada criança ou jovem.

Contudo, o facto de o agente do MP deixar de integrar a composição da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo não significa, como referem algumas posições, uma diminuição do papel do MP neste novo modelo de intervenção, nem perda de interdisciplinaridade ou legalidade na intervenção da Comissão. É a própria LPCJP, no seu artigo 20.º, n.º 4, que reforça a necessidade da composição interdisciplinar da comissão restrita, que deve incluir, sempre que possível, pessoas com formação nas áreas de serviço social, psicologia, educação, saúde, assim como de direito, por forma a assegurar a interdisciplinaridade imanente às várias formas de abordagem e intervenção desta concreta problemática.

Ao abrigo da nova legislação, o MP deve estar, sim, junto dos tribunais, actuando em defesa da legalidade e controlando as decisões e intervenção das comissões (alínea f) do artigo 11.º), na defesa dos interesses dos menores.

Para acompanhar a actividade das Comissões de Protecção, o MP tem que participar, a convite ou por iniciativa própria, em algumas reuniões das comissões, consultar processos, dar pareceres e analisar as comunicações recebidas nos termos do artigo 68.º, com o conseqüente despacho de arquivamento (artigo 74.º da LPCJP), requerimento de abertura de processo judicial de promoção de direitos e protecção ou apreciação judicial da comissão (artigo 73.º, n.º 1, alíneas b) e c) e n.º 2 da LPCJP). Por outro lado, e como se referiu, o MP assume-se, agora, como o garante da unidade do sistema, assegurando a articulação a dois níveis: entre o modelo de protecção de crianças e jovens em perigo e o modelo tutelar educativo, e entre o sistema judicial e o não judicial. De facto, só o Ministério Público, que está presente, quer no sistema judicial, quer no sistema não judicial e acompanha processos tutelares educativos e processos de protecção, bem como os processos das próprias Comissões de Protecção, garante o bom cumprimento das duas leis, bem como a sua desejável articulação.

É que “o êxito do novo modelo agora em vigor, depende naturalmente da articulação entre o direito tutelar educativo ou de educação social e o direito de protecção e promoção dos direitos das crianças em risco. A superação dos modelos de protecção e de justiça do direito de menores, que se procura assim o exige. Só esta articulação, na procura da cidadania das crianças, impedirá que as duas vertentes do direito de menores caiam, por um lado, em intervenções paternalistas e não-legitimadas e, por outro lado, em “procedimentos” e “medidas” exclusivamente de controlo social” (Pedroso, 1998).

Ao Ministério Público competirá, assim, promover a intervenção judicial relativamente a crianças que praticam crimes ou “devolvê-los” ao sistema de promoção e de protecção dos direitos das crianças em risco sempre que se encontrem também elas nessa situação. Só haverá êxito na intervenção se ambas as leis (tutelar e de protecção) não forem vislumbradas como compartimentos estanques, mas sim como modelos complementares e comunicantes. A defesa do superior interesse da criança e do jovem em concreto e o da defesa da comunidade deve ser ponderada em simultâneo, de modo a permitir uma decisão mais justa e mais adequada, quer às circunstâncias do menor, quer aos factos por ele praticados e que sejam tipificados como crime.

Não será raro encontrar casos de crianças e jovens entre os 12 e 16 anos que tendo praticado um facto qualificado pela lei penal como crime, estejam simultaneamente numa situação de risco (Pedroso *et al.*, 1998; Pedroso e Fonseca, 1999). Constata-se com alguma frequência que a criança ou jovem que pratica um crime esteja igualmente numa situação de perigo (*v.g.* negligência parental, abandono escolar, violência doméstica, etc.). Nesta situação em que o tribunal judicial esteja perante uma “criança vítima” e simultaneamente “agressora ou delinquente”, cabe ao MP a opção por um dos seguintes comportamentos:

- a) promover a apensação dos processos tutelar educativo, de promoção e protecção e tutelares cíveis, nos termos do artigo 81.º da LPCJP, de modo a garantir a ponderação em conjunto de todas as circunstâncias relativas à situação da criança e do jovem;
- b) arquivar liminarmente, nos termos do artigo 78.º da LTE, arquivar de harmonia com o artigo 87.º, ou promover o arquivamento (artigo 93.º, n.º 1, al. b) da LTE) quando for desnecessária a aplicação de uma medida tutelar educativa,

respectivamente nas situações de crimes puníveis com pena inferior a um ano, três anos ou superior a três anos;

- c) promover – em qualquer fase do processo tutelar educativo, designadamente em caso de arquivamento – as diligências adequadas junto das entidades administrativas, comissões de protecção de crianças e jovens e dos tribunais, de modo a afastar ou a remover as situações de perigo em que o menor se encontre (artigo 43.º da LTE).

Por outro lado, o MP continua a assumir-se como a entidade articuladora com a comunidade. De facto, a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo vem impor que a intervenção se faça em patamares sucessivos pelas diversas entidades com responsabilidade em matéria de infância e juventude, como o impõe o princípio da subsidiariedade. As várias instituições (com competência ao nível da educação, saúde, acção social, organizações não governamentais, as autarquias, as comissões de protecção, tribunais, etc.) devem intervir sucessivamente por níveis ou patamares, sendo cada patamar superior sempre subsidiário do patamar antecedente. Desta forma, o primeiro patamar da intervenção deve situar-se sempre ao nível das entidades públicas ou privadas cujas funções abrangem crianças e jovens em matéria de educação, saúde ou acção social. Trata-se do primeiro nível de protecção. Só quando se deparem com a impossibilidade de assegurar à criança ou jovem em perigo “a protecção adequada e suficiente no âmbito exclusivo das suas competências nomeadamente por se tornar uma intervenção de tipo interdisciplinar ou interinstitucional deverão participar a situação às entidades de segunda linha” (Gersão, 2000). As comissões de protecção de crianças e jovens nos casos em que não possam actuar, encaminharão a situação para um último patamar: o Tribunal, que deverá ser sempre a última *ratio*.

Estamos, assim, perante a definição de um renovado papel de charneira fundamental para o Ministério Público, dado que devido à natureza das suas funções é a única entidade com vocação para articular as intervenções comunitária, administrativa e judicial, quer nas situações de crianças em risco, quer nas de crianças que pratiquem factos qualificados na lei penal como crime, quer se encontrem ou não em situação de vulnerabilidade social (Pedroso, 1998).

Ao concluir esta análise das competências legais do MP, no âmbito da representação das crianças e jovens em perigo, há a considerar que, de harmonia com o artigo 72, n.º 3 do citado CPCJ, compete, ainda, de modo especial, ao Ministério Público propor acções, requerer providências tutelares cíveis e usar de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua protecção.

3. O desempenho e o atendimento ao público do Ministério Público nas áreas laboral e de família e menores

“O acesso à justiça deve ser entendido como o acesso à entidade (ou terceiro) que os litigantes considerem mais legítima e adequada para a resolução do seu litígio e defesa dos seus direitos. Ora esse terceiro tanto pode ser o tribunal como qualquer instância que cumpra essa finalidade. A questão fundamental é que a terceira parte escolhida pelo cidadão para resolver o seu litígio não lhe seja imposta, mesmo que subtilmente, pelas estruturas sociais, mas corresponda, pelo contrário, ao meio mais acessível, próximo, rápido e eficiente de tutela dos seus direitos” (Pedroso, Trincão e Dias, 2001: 52-53). O Ministério Público é considerado, entre nós, uma peça fundamental do acesso ao direito e à justiça e “(...) um actor importante no processo de desjudicialização” (Pedroso, Trincão e Dias, 2001: 409).

A proposta de redistribuição de competências pelos vários actores judiciais e, em concreto, o Decreto-lei n.º 272/2001, prevêem que o Ministério Público possa desempenhar novas funções, para além das referidas nos pontos anteriores, designadamente ao nível: da separação ou divórcio por mútuo consentimento, com a obrigatoriedade do Ministério Público ser notificado do acordo alcançado; do suprimento do consentimento, que passa a decorrer igualmente perante o Ministério Público, assim como a autorização ou confirmação de outros e do conselho de família; dos processos especiais, relacionados com a nomeação ou destituição de titulares de órgãos sociais e a nomeação incidental de representantes (Pedroso, Trincão e Dias, 2001: 409).

O Ministério da Justiça pretende, igualmente, como se refere na nota introdutória da proposta de redistribuição de competências, extrair todas as virtualidades do estatuto legal do Ministério Público na tutela dos interesses dos menores, incapazes e ausentes, conferindo-lhe, p.e., competência para suprir o consentimento, sem prejuízo de recurso

para o tribunal judicial. Deste modo, propõe que o Ministério Público assumira novas competências ou, pelo menos, caso já as possuía, as exerça com maior acuidade. No entanto, antes de qualquer intervenção de carácter processual, o MP presta um importante serviço de atendimento, que facilita o acesso à justiça por parte da comunidade. Na verdade, o artigo 3.º, alínea m) do EMP atribuí ao MP a competência para exercer funções consultivas.

Assim, no âmbito do quadro legal exposto, pretende-se averiguar a relevância do papel do Ministério Público nos Tribunais de Trabalho e nos Tribunais de Família e Menores, tomando em linha de conta, como já referimos, por um lado, os dados estatísticos publicados pelos relatórios da Procuradoria Geral da República Portuguesa, por outro lado, os dados fornecidos pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, para os compararmos com os dados colhidos pela nossa equipa de investigação, relativos ao atendimento nos Tribunais de Trabalho e de Família e Menores dos distritos judiciais de Lisboa e Coimbra.

3.1. A acção do Ministério Público: a promoção do acesso ao direito e à justiça nos Tribunais de Trabalho

De acordo com António Casimiro Ferreira (2001: 9-32), a via judicial continua a ser o espaço preferencial de resolução dos conflitos laborais. “A ausência de canais e espaços alternativos de composição dos conflitos faz com que o judicial-laboral fique por isso sujeito a uma grande procura”. No âmbito das relações de natureza laboral, e como atrás foi referido, o Ministério Público tem como competência o exercício do patrocínio oficioso dos trabalhadores e de suas famílias, na defesa dos seus direitos de carácter social (artigo 3.º, alínea d) do EMP) e, nos termos do preâmbulo do CPT, pode intervir a título de representação e prestar patrocínio judiciário.

A questão do patrocínio judiciário por parte do Ministério Público tem levantado grande polémica junto dos vários operadores judiciais¹⁷⁶.

¹⁷⁶ O patrocínio judiciário consiste “na representação das partes em juízo por profissionais do foro (advogados, advogados estagiários e solicitadores) na condução e orientação técnico-jurídica do processo” (Prata: 1998) e, nos termos da lei processual civil português a, a constituição de advogado é obrigatória nas causas de competência de tribunal com alçada em que seja admissível recurso ordinário; nas causas em que seja admissível recurso, independentemente do valor; nos recursos e nas causas propostas nos tribunais

O advogado António Marinho Pinto expressou o seu entender afirmando “que as normas do Código de Processo do Trabalho (artigos. 6.º a 9.º) que prevêem tal patrocínio, bem como as do Estatuto do Ministério Público, que lhe impõem esse dever (nomeadamente o art. 5.º al. d)) violam os artigos. 13.º, 20.º, 204.º e 208.º da Constituição da República Portuguesa” (Pinto, 2002). Segundo o mesmo autor, “existirá sempre uma desigualdade entre as partes quando uma delas é patrocinada por um magistrado que, estatutariamente, não pode estar na mesma posição processual do mandatário da outra. Essa desigualdade de tratamento torna-se, assim, particularmente chocante, quando iluminada pelo regime do apoio judiciário em vigor. É que, estabelecendo o próprio Estado para a generalidade dos cidadãos um regime de apoio judiciário que inclui o pagamento dos serviços do advogado, não se compreende que para outros cidadãos fixe um regime especial de apoio judiciário”. (...) de facto, não se vislumbram quais os especiais valores ou bens jurídicos que o Estado procura acautelar com o patrocínio do Ministério Público nas acções do foro laboral. (...) Além de que uma tal discrepância ao pretender um tratamento de favor para uma classe de cidadãos, viola flagrantemente o princípio da igualdade estatuído no art. 13.º, bem como o princípio do acesso ao direito incido no art. 20.º, ambos da CRP, já que trata desigualmente cidadãos em função da sua condição social e exclui as pessoas que não sejam trabalhadores do mesmo modelo de acesso ao direito que admite para estes. Uma tal situação encerra outrossim (...) uma ideia desqualificadora da função dos advogados em geral, não os considerando idóneos ou pelo menos tão idóneos como o MP, para conduzir aquele patrocínio – assim violando também o estatuído no art. 208.º da CRP, com a redacção resultante da revisão de 1997” (Pinto, 2002).

Por outro lado, da análise das posições dos intervenientes no painel “Da reforma do processo de trabalho”, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), no Centro de Estudos Sociais, no dia 15 de Junho de 2002¹⁷⁷, com o objectivo de

superiores. Por outro lado, de acordo com a mesma lei, naqueles casos em que não é necessária a constituição de advogado, a representação pode ser levada a cabo pelas próprias partes ou estas serem representadas por advogados estagiários ou solicitadores.

¹⁷⁷ O painel teve a intervenção de juízes, de magistrados do Ministério Público e de advogados e foi moderado por António Casimiro Ferreira, Conceição Gomes e João Pedroso, investigadores-coordenadores do OPJ.

Nesse painel participaram os juízes Dra. Albertina Pereira, Dr. Domingos Morais; Dr. Fernando Monteiro, Dr. José Luís Ramalho Pinto; os magistrados do Ministério Público Dr. André Vaz, Dr. Carlos Guiné, Dr. João Marques Vidal, Dr. João Rato, Dr. Sousa Mendes; e os advogados Dr. Luís Caseiro, Dr. João Correia, Dr. Joaquim Dionísio, e Dr. José Augusto Ferreira da Silva.

aferir do impacto e efectividade da nova legislação processual laboral, pudemos verificar quão divergente é o posicionamento dos diversos actores judiciais, nomeadamente no que toca a esta questão do patrocínio judicial, e mesmo depreender a existência de algum confronto entre as posições assumidas por advogados e por magistrados do MP.

3.1.1. O MP enquanto representante do trabalhador: uma função controversa - análise de opinião

Para ilustrar o que acabámos de afirmar, passamos a citar algumas das posições defendidas nos referido painel:

- a) a preocupação com o decréscimo ligeiro que se verifica nas acções de contrato individual de trabalho propostas pelo Ministério Público

***MP1:** «(...) Em relação ao atendimento, a generalidade dos Tribunais do Trabalho, tem o cuidado de indicar quantas pessoas atendem, quantos casos resolvem por forma extrajudicial, quantas acções propõem, quantas acções contestam. Toda essa informação é recolhida, é enviada, não tem sido tratada, porque os mapas não exigem isso, o que não quer dizer que não deva ser tratada. Mas relativamente à menor intervenção do Ministério Público (...) posso dizer que comparativamente aos últimos anos, nota-se que o Ministério Público trabalha menos, agora falta saber a que é que se deve isso»*

***MP4** «Chamo a atenção para um aspecto: no atendimento para obviar esta questão, estamos a entregar um impresso ao trabalhador que recorre ao turno de atendimento, no sentido de o instruir e ajudar a preencher o pedido de apoio judicial, para evitar esta situação anómala. Não obstante e quanto ao que sucede, alerta para um aspecto que não é da minha obra, mas foi referido por um colega e acho que é pertinente: é que o facto de estar nomeado o patrono não está constituído o mandatário, e portanto mesmo com a acção proposta pelo Ministério Público, mesmo que tenha sido nomeado patrono,*

Os excertos dos discursos dos operadores judiciais são identificadas por J, MP e A, querendo significar, respectivamente, juiz, magistrado do Ministério Público e advogado, seguido de um número aleatoriamente

deve o trabalhador ser ouvido, se efectivamente pretende o patrocínio do MP que já está na lide ou se efectivamente pretende ser substituído por um advogado e não pura e simplesmente, o advogado vir ao processo e dizer, porque foi nomeado, que é o patrono. »

MPI «(...)verificou-se nos últimos dois anos, três, quatro anos, que o número de acções propostas pelo Ministério Público no conjunto das acções de contrato de trabalho, ao nível do país, tem vindo a decrescer. Enquanto que houve uma altura em que se podia apontar para uma taxa de 39% a 40% de acções propostas em todo o país, neste momento se rondar os 27%, 28%, é muito bom. E porque, apesar disso, há ainda muitos tribunais, como é o caso do Tribunal do Trabalho de Coimbra, onde o Ministério Público ainda propõe muitas acções»

b) Os advogados defendem que o MP não deve representar os trabalhadores

ADVI «(...) o MP tem uma faculdade, relativamente à abordagem do conflito de trabalho que nós os advogados não temos. O MP tem uma abordagem, que não sei se é lícita ou não é. Também não vou discutir isso agora. Essa faculdade consiste em chamar a parte contrária ao seu gabinete. Nós os advogados não temos essa faculdade, em princípio. (...) O MP age nessa dupla função de MP e de agente de patrocínio do interesse da parte. Essa dupla função não é simbiótica ... Eu não posso usar isso enquanto advogado».(...) Isso significa que aquilo que o MP pode fazer, seja por virtude da teorização dos seus poderes, seja por virtude do exercício concreto dos poderes que tem como MP, o que é certo é que chama a parte e a parte vem, e se eu chamar não vem. Eu não ponho nenhuma acção que não convide a parte contrária a conciliar-se. Nenhuma(...)O sentimento que se tem quando se fala com responsáveis, quer da Procuradoria Geral da República, quer do MJ é que os Magistrados do MP não estão a desenvolver as suas funções primárias, fundamentais de investigação criminal. Nós queremos dar o contributo

ideológico, digamos assim, para que o MP regresse às suas funções fundamentais, prioritárias, paradigmáticas e sejam entregues aos advogados a função natural de propor acções em tribunal. Para libertar o MP (...) segundo nos dizem os responsáveis não chegam para as encomendas. Então se não chegam para as encomendas, o MP que deixe de exercer funções que são próprias da advocacia, essencialmente próprias da advocacia e passe a desempenhar funções que são essencialmente próprias do MP. No fundo é este o contributo que a Ordem está a querer dar».

ADVI «No distrito judicial de Coimbra, os números podem não ser rigorosos, mas há seguramente mais de 10/12 comarcas que têm representantes do MP, porque não há MP. Eu acho que esse facto, fazer perder tempo o MP em acções de contrato de trabalho, que podiam ser feitas pelos advogados. Como isto se estende obviamente mais a que seja o MP a defender os interesses privados do Estado, em determinadas situações. Têm é que haver advogados para defender os interesses do Estado, contratados com transparência, obviamente».

- c) O Ministério Público pretende manter a representação dos trabalhadores: o potencial da conciliação e a importância do Ministério Público na jurisdição de trabalho e a falta de alternativas.

MP4 « (...) o argumento se adianta é um argumento a meu ver muito frágil, porque só diz "o MP não tem meios e portanto reserve-se para a área penal". Quando a questão não está aí. A questão tem a ver com o modelo. O que temos que ver é se o modelo, tal como está gizado na lei, responde e se o outro que se propõe em alternativa responde melhor. Se o modelo de MP está a responder ou não está a responder. O senhor advogado deu um argumento muito importante a favor do modelo de MP. O qual seja, nomeadamente, a virtualidade e pela posição que tem de previamente marcar uma tentativa de conciliação, em que não obriga a parte a comparecer; não tem qualquer sanção; faz isso num processo chamado administrativo, em que manda um postal simples. A parte vem se quer, se não quer não vem. De imediato toma

declarações ao trabalhador(..). Virtualidade do sistema: evita, como já disse, que efectivamente se inunde o tribunal com mais uma acção, porquanto, como diz o senhor advogado e bem, a parte, se for um advogado a convocar, pronto, por razões institucionais e até pelo estatuto que tem, normalmente não vai, enquanto que ao MP, conforme foi referido, e é verdade, acontece. Ora, temos que ver é se este modelo, efectivamente deve ser potenciado e não com o argumento de que não tem quadros, ser pura e simplesmente ignorado. Esta é que é a questão e penso que isso é uma visão lateral (...).

Só há mais um aspecto ainda a considerar, é que o MP, toda a sua actividade fica retractada no chamado processo administrativo que é objecto de inspecção.

Em relação aos advogados, havendo o sistema da nomeação, há, eventualmente, porque a maioria dos trabalhadores, como sabemos, carece de apoio jurídico, e é o Estado que vai suportar esse custo. Já se contabilizou a quanto é isso equivale. Já se contabilizou se o MP pode sair do tribunal de trabalho, porquanto tem uma intervenção na área dos acidentes de trabalho; tem execuções por custas para instaurar; tem um conjunto de intervenções que além do patrocínio dos trabalhadores acrescem no âmbito do tribunal de trabalho. Portanto, mesmo essa questão tem que ser avaliado qual o custo e qual a qualidade da prestação».

MPI *«(...) Em relação à intervenção do MP nos tribunais de trabalho não tem tabu nenhum. Pelo contrário. Parece-me que é inquestionável que em relação aos acidentes de trabalho, a não ser que queiram que haja uma perda significativa para os sinistrados, aí nem sequer me parece que seja fácil afastar a intervenção do MP. Agora na questão dos acidentes de trabalho há um problema, que eu coloco numa perspectiva um pouco diferente do Dr., que é a seguinte: a questão da falta de meios do MP, não é relevante porque somos cerca de 69/70 magistrados que estamos nos tribunais de trabalho, todos com a categoria de Procurador da República, portanto, não havia ganho nenhum em termos de intervenção na área penal, o facto de esses 69 magistrados,*

eventualmente, serem desmobilizados de tarefas que têm nos contratos de trabalho, para irem para a investigação penal. Por aí não chegamos lá.

Há um problema que é o seguinte: é o do acesso ao direito. Esta forma de acesso ao direito satisfaz ou não satisfaz (...).

Agora, é difícil, salvo melhor opinião, dismantelar esta forma de acesso ao direito. É uma forma de acesso ao direito, que em relação ao MP tem funcionado bem».

MP5 *« Eu acho que esta questão da Ordem dos advogados é mais uma questão de mercado de trabalho, penso eu. Não vai resolver problema nenhum. Manifestamente não vai resolver problema nenhum».*

«(...) Mesmo nesta área do processo aquilo que eu costumo dizer aos meus “clientes” é que se quiserem um advogado o melhor é procurarem-no. O MP não é um bom advogado e não consegue ser, porque, de facto, há ali uma altura do processo, em que se tem que negociar em verbas, e eu pelo menos, e a maior parte dos MPs que conheço, negoceiam mal. Eu reconheço isso de caras e digo às pessoas.

Quanto a esta questão que o doutor acabou agora de levantar, institucionalizar esta tentativa de conciliação, que é promovida pelo MP, e que de facto dá muitos resultados. Mais de metade dos processos de pessoas que lá se apresentam não têm sindicato, e este é realmente um factor importante; são por exemplo 300 em Águeda, e são cada vez mais, porque as pessoas resolvem o problema a dois meses, a partir da participação para eles em tribunal (...) saem de lá com um acordo escrito, ou pagamento em prestações e vão com uma sentença e está o problema resolvido.

Acho que, de facto, não tem que passar por nenhuma norma de processo de trabalho. Acho que devia passar por uma norma no estatuto do MP, ou seja, o MP devia poder convocar qualquer entidade para comparecer, sob pena de multa.

(...) Fiquei surpreendido, porque eu venho de fora, com a importância que o MP tem nos tribunais de trabalho. Na minha opinião, muitas vezes a diferença entre a única protecção que resta ao trabalhador é mesmo o MP. É o MP

perante as seguradoras; é o MP nos exames médicos; é no controlo das temporárias e é, muitas vezes, nestas questões em que o trabalhador não tem sindicato, já foi à Inspeção do Trabalho disseram-lhe a mesma coisa, já foi ao advogado que lhe disse “eu não percebo nada disso, vá para o tribunal de trabalho” e só lá estamos nós. E, ao contrário do que possa parecer, por exemplo, no meu caso que só tenho metade do tempo disponível para o tribunal de trabalho, tenho a certeza absoluta de que aumentou o número de causas patrocínio oficioso desde que lá estou. Como não as posso resolver, digo de caras às pessoas que com o actual esquema resolvo o problema daqui a um ano. Têm a hipótese de recorrer ao patrocínio oficioso. E mais, os advogados que intervêm na questão muitas vezes vêm discutir comigo, falamos uns com os outros e vamos, muitas vezes, propondo as acções em paralelo, em colaboração.

Portanto, da minha experiência fiquei convencido que, de facto, o MP tem uma importância, de facto, no concreto, superior aquilo que possa parecer de fora. Tem muita importância para estas pessoas, porque de facto elas não têm protecção nenhuma.

Em relação ao funcionamento do MP nos tribunais de trabalho, a minha opinião, enfim, fica só en passant, o MP não cumpre não cumpre minimamente as funções, devia cumprir. Não há nenhuma uniformização de jurisprudência e a culpa é do MP. Não há nenhuma actuação do MP em globo, perante as seguradoras, quando as seguradoras actuam em globo, o que é uma coisa vergonhosa. Ou seja, isto é em prejuízo dos trabalhadores. Tanto quanto eu sei, segundo me disse aqui o meu colega, há sete leituras (...) em vigor no país, mas há um só MP. Ninguém percebe porquê.(...) as pensões são fixadas de sete maneiras diferentes. Isto é culpa do MP.

Apesar desta importância toda, existem funções que são propriamente específicas do MP. Há que procurar a unidade onde ela deva existir. Existe um enorme défice. Nunca tive nenhuma reunião oficial com os colegas que aqui estão, nem com outros. Encontrei-os aqui; encontro-os em privado noutros sítios. Mas nunca houve uma reunião oficial do MP sobre direito de trabalho. Não existe».

ADV2 «(agora como representante da AO) De facto perante os “apetites” de, por um lado privatizar o MP, doutro lado funcionalizar o MP, os advogados defenderam o estatuto do MP, dizendo que devia mantê-lo na qualidade de magistratura e não abandonar essa qualidade. Isto tem preços. Tem uma coerência interna, a circunstância de defender que o MP é uma magistratura. Não digo mais nada...

MP2 «Relativamente ao MP, eu sou do MP militante e acho mesmo que o nosso país ganhará com um bom MP. Mas sou MP, por acaso. Por acaso como muitos da minha geração, que foram para o CEJ e lhe perguntaram “o que é que o senhor quer ser” e eu disse “sou capaz de querer ser do MP.” Mas acertei, acertei. Sinto-me bem naquilo que faço(...).e portanto estou à vontade para discutir tudo.

No seio do actual grupo de trabalho de revisão do actual CPT, a pessoa que suscitou a questão de manter ou não manter o patrocínio do MP, relativamente aos trabalhadores e outras entidades, fui eu. Toda a comissão esteve de acordo que naquele momento, independentemente de questões de principio de que já vou falar, não havia alternativa. Portanto, não havendo alternativa o melhor era deixar ficar. E ficou com aquele, que sendo sugerido pelo senhor Dr., sem prejuízo do apoio judiciário. Exactamente para fazer o quê? Todos concordámos, porque havia já jurisprudência do Tribunal Constitucional, a dizer que, aquele problema de saber se a pessoa, não obstante ter a possibilidade de aceder ao MP, tinha ou não direito de pedir a nomeação de patrono, baseado no princípio da confiança, se em relação ao patrono(...), não se pode estabelecer com o MP, certamente, porque não é advogado. Eu já escrevi muita coisa sobre isso. Sou defensor deste patrocínio, mas em questão de principio, até admito discutir princípios. Se ao MP calha bem um determinado modelo de MP a defesa ou não dos interesses privados do Estado e os interesses dos trabalhadores. Agora, também não deixo de reconhecer, que conhecendo eu o Dr. há muitos anos, sei que ele está de boa-fé; sempre esteve, e que a questão dele é de principio. Mas, calhou mal porque o actual

Bastonário da Ordem dos Advogados, em quem acredito que seja também por uma questão de princípio, fez um estudo sobre saídas profissionais, encomendado por alguém há tempos, onde se apontava como uma das hipóteses de saídas profissionais pelos advogados, a retirada do MP do patrocínio. Portanto, isto agora gerou aqui agora alguma celeuma mas eu não acredito, sinceramente que seja isso. Acredito que o modelo de MP, a que eu aderi por acaso, tinha também já o patrocínio dos trabalhadores. Eu continuo a defender que ele pode existir. O patrocínio do MP cai de maduro por si, basta que criem alternativas eficazes de patrocínio aos trabalhadores. Quando os trabalhadores sentirem que há outras alternativas, o MP deixa de propor acções. Não tenham dúvidas disso.

Portanto, não precisamos de mexer na lei. Precisamos é de criar as tais alternativas, seja através da revitalização do sindicalismo e do contencioso dos sindicatos, porque o patrocínio do MP, como dizia o senhor Dr., não se esgota no patrocínio. Começa pelo pré patrocínio. O pré patrocínio para além dessa possibilidade de conciliação, que os advogados também têm obrigação contactando os colegas, têm também a formação».

ADV3 «Ainda em relação ao MP, os meus colegas advogados que me perdoem, mas eu tenho aqui uma opinião que se me afigura, que o papel do MP é relevante no que diz respeito ao patrocínio do trabalhador e será até uma obrigação do próprio Estado. É a parte mais desfavorecida. Aquele que financeiramente tem mais dificuldades de acesso à justiça; é a parte que é menos esclarecida nessa matéria (...). Eu dizia a jovens alunos que, se eles tiverem um problema e se não estiverem sindicalizados, o que têm a fazer é, em primeira mão irem ao IDICT, onde serão informados dos vossos direitos; se forem despedidos dirigirem-se a um tribunal de trabalho. Para procurar um advogado das uma: ou conhecem, ou vão procurar um que alguém lhes indicou e sabe-se lá a quem é que vão pedir a informação “se for baratinho”. Ainda por cima não sabem é que ele percebe alguma coisa de direito de trabalho, até pode, mesmo sem ser muito esclarecido nessa matéria, assumir logo o patrocínio. Por isso os senhores têm imediatamente o tribunal de

trabalho. Há um horário de atendimento; têm o senhor doutor delegado que vos atenderá durante essas horas. Logo vos dirá se realmente há direitos vossos que estão violados e, numa situação de precaridade económica e financeira, até vos patrocinará, ou encaminha-vos para o apoio judiciário com nomeação de patrono ».

Da leitura das intervenções proferidas no referido painel, constata-se que o patrocínio judiciário do MP está directamente ligado à questão essencial do acesso ao direito e à justiça. Na verdade, e independentemente das posições defendidas, não podemos esquecer, como já atrás se referiu, que o patrocínio judiciário pelo Ministério Público constitui uma garantia acrescida dos trabalhadores no acesso ao direito que deverá, no entanto, ser recusado sempre que a pretensão seja infundada ou manifestamente injusta e nos casos em que o trabalhador possa recorrer aos serviços da associação sindical que o represente.

Para confirmar o que inicialmente afirmámos, e para avaliar o papel desempenhado pelo MP na resolução da litigiosidade laboral, faremos uma análise da intervenção desta magistratura nas acções referentes a contratos individuais de trabalho e a acidentes de trabalho, nas acções em que intervém como patrono oficioso e, por último, no atendimento ao público, tomando como estudo de caso o Tribunal de Trabalho de Coimbra.

3.1.2. Os Magistrados do Ministério Público: um mobilizador especial da justiça do trabalho

3.1.2.1 O Ministério Público e as acções referentes a acções de contrato de trabalho

Os quadros 1 e 2 permitem-nos comparar, em termos absolutos, a evolução total de processos de contratos individuais de trabalho entrados, findos e pendentes em Portugal

entre 1990-2000 compilados pela Procuradoria-Geral da República, com os dados estatísticos do GPLP¹⁷⁸ relativos ao mesmo tipo de acções.

Quadro 1
Acções referentes a contratos de trabalho

Anos	Pendentes do ano anterior	Iniciados no ano	Total	Findos	Pendentes	Pendentes para propôr
2000	12896	12548	25444	13808	11636	970
1999	12619	12439	25058 ¹⁷⁹	12280	12653	766
1998	14311	13238	27549	14139	13168	652
1997	14619	14468	29087	14501	14586	922
1996	14047	15934	29981	15159	14822	1013
1995	13680	14954	28634	14621	14013	981
1994	13979	15720	29669	15865	13834	776
1993	10774	14849	25623	11749	13874	474
1992	10459	10683	21142	10551	10591	1911
1991	11651	9401	21052	10587	10465	504
1990	12858	9751	22609	10787	11822	464

Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República, 1990-2000

A análise das estatísticas da Procuradoria-Geral da República e do GPLP, permite-nos concluir que, nos últimos 10 anos, a litigação laboral apresenta um movimento de sentido contrário ao da restante litigação, quando confrontada com o aumento global do volume do movimento processual, na medida em que se tem vindo a verificar uma diminuição na proposição de acções do foro laboral (Ferreira, Martinho e Abreu, 2002: 15).

¹⁷⁸ Note-se que existem algumas diferenças nos dados estatísticos apresentados pela Procuradoria-Geral da República e pelo GPLP., devido ao diferente modo de recolha de informação.

¹⁷⁹ Dados corrigidos

Quadro 2
Movimento das acções de contrato individual de trabalho

Total nacional

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pendentes	13058	12172	11017	11107	13250	12709	13626	14366	13907	13291	13020
Entrados	10195	9918	10997	15186	16120	16226	15779	14640	13635	13461	12524
Findos	11086	11000	10987	12196	16212	15290	14946	15070	14188	13522	14067

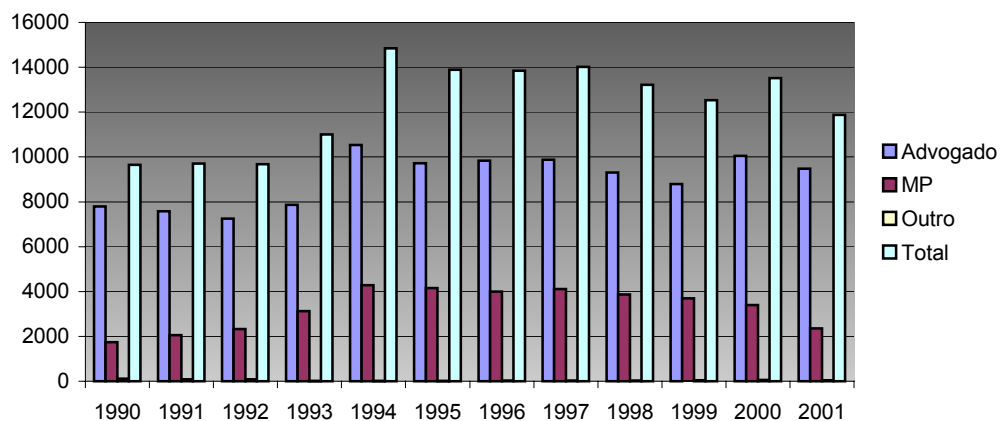
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como resulta dos quadros acima, o número de processos entrados de acidentes de trabalho evoluiu de forma crescente até 1996, altura em que atingiu o pico, vindo a decrescer gradualmente nos anos seguintes para 12524 (conf. Quadro 2) acções judiciais intentadas no ano de 2000. Já o número de processos findos revela um aumento tendencial deste tipo de litigação, sendo de salientar a forte expressão dos valores dos termos findos antes do julgamento por transacção (Ferreira, Martinho, Abreu, 2002:50).

Os mobilizadores mais frequentes nas acções de contratos individuais de trabalho são pessoas singulares, o que não é de admirar se tivermos em conta as características sócio-económicas que subjazem às relações laborais. Na verdade, e principalmente neste tipo de acções, os autores são na sua maioria trabalhadores por conta de outrem que intentam acções contra as entidades patronais, os réus. O autor pode ser representado por um mandatário por si escolhido, mas pode também ser representado pelo MP.

Seguidamente, avaliaremos a actividade do MP, unicamente enquanto patrono do autor, para aferir do seu papel de facilitador do acesso à jurisdição laboral nas acções de contratos individuais de trabalho.

Gráfico 1
Patrocínio Judiciário Autor CIT
total nacional – processos findos



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Através do cruzamento dos dados constantes no verbete estatístico de acções findas pode concluir-se que depois de um acréscimo verificado inicialmente, principalmente entre 1993 e 1998, o número de processos em que o MP intervém tem vindo a diminuir. É ainda de registar o facto dos advogados assumirem um papel bastante mais relevante enquanto representantes oficiosos dos trabalhadores, tendo intervindo, por exemplo, no ano de 2000 em 10049 processos. O número de acções patrocinadas pelo MP começou por representar no início da década de noventa 21,2% em relação ao total de acções de contrato individual de trabalho entradas, em 1995 representava 29,9%, no ano de 2000, 25,2% e em 2001, 19,8%. Assim, podemos concluir que o MP desempenha também uma importante função de patrocínio judiciário no domínio das acções de contrato individual de trabalho.

Quadro 3
Patrocínio judiciário autor CIT %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Advogado	78	76,9	75	71,4	71	70	71	70,5	70,4	70,2	74,4	79,9
MP	21,2	22,7	24,1	28,4	28,9	29,9	28,9	29,3	29,3	29,5	25,2	19,8
Outro	0,8	0,4	0,9	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Na valoração da acção do Ministério Público haverá, ainda, a ponderar todo o seu potencial de promover a conciliação, como foi referido no painel analisado anteriormente, o que permite resolver os litígios sem intentar a necessária acção judicial.

3.1.2.2 O Ministério Público e as acções referentes a acidentes de trabalho

O quadro seguinte mostra-nos o número de acções registadas pela Procuradoria-Geral da República relativas a acidentes de trabalho entre os anos de 1990 e 2000.

O processo especial de acidentes de trabalho é composto por duas fases, uma fase conciliatória, cujo objectivo é alcançar a composição amigável do conflito acerca dos direitos e obrigações de cada uma das partes, e uma fase contenciosa, que terá lugar sempre que as partes não cheguem a acordo. O processo inicia-se com a fase conciliatória, que é presidida pelo MP, onde é feita a participação do acidente de trabalho. Nos termos da legislação em vigor¹⁸⁰, as participações de acidentes de trabalho podem ser feitas pela vítima, pela entidade patronal, que por sua vez deverá fazer a participação do sinistro ao tribunal competente, excepto quando tenha transferido a responsabilidade de participação para a entidade seguradora.

Tal como aconteceu para as acções de contratos individuais de trabalho, também aqui apresentamos os dados estatísticos da Procuradoria-Geral da República e do GPLP¹⁸¹. O número de processos distribuídos em cada ano manteve-se com valores constantes durante os primeiros anos da década de noventa com um aumento contínuo, começando, em 1994, a verificar-se um decréscimo de processos que se prolongou até 1999. Em 2000, o volume de processos instaurados conheceu uma subida significativa (de 17979 para 19497), bem como o número de processos findos (de 17002 para 18986), ficando 18304 processos pendentes, de entre os quais 12424 na fase conciliatória e 6280 na fase contenciosa. No entanto, o número de acções pendentes para propor, e apesar do decréscimo verificado em 1999, registou um aumento significativo (1747).

¹⁸⁰ Cfr. Decreto-lei n.º 360/71, de 21 de Agosto que aprovou o Regulamento da Lei dos Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais.

¹⁸¹ Note-se que existem algumas diferenças nos dados estatísticos apresentados pela Procuradoria-Geral da República e pelo GPLP, pelas mesmas razões já referidas anteriormente.

Quadro 4
Acções referentes a acidentes de trabalho
Total nacional

Anos	Pendentes do ano anterior	Iniciados no ano	Total	Findos	Pendentes		Pendentes para propôr
					Fase concil.	Fase contenc.	
2000	18193	19497	37690	18986	12424	6280	1747
1999	17101	17979	35080	17002	12268	4893	1081
1998	16276	16363	32639	16287	9964	5495	2161
1997	14332	15897	30229	14897	10136	4364	2635
1996	14781	15852	30633	15559	9494	5074	2914
1995	13776	15838	29614 ¹⁸²	16135	8498	4830	2715
1994	16389	16781	33170	18973	10825	3368	130
1993	16675	18738	35413	20689	10402	4322	137
1992	16864	18824	35688	19005	12206	4477	133
1991	16974	18464	35438	18670	12187	4285	1283
1990	15690	18663	34353	17471	12723	4121	859

Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República, 1990-2000

O movimento das acções de acidentes de trabalho registadas pelo GPLP demonstra também um aumento gradual do número de processos entrados e findos, mas em contrapartida, a pendência também vem aumentando, representando, em 2000, 98% do total de processos findos.

Quadro 5
Movimento das acções de acidentes de trabalho
Total nacional

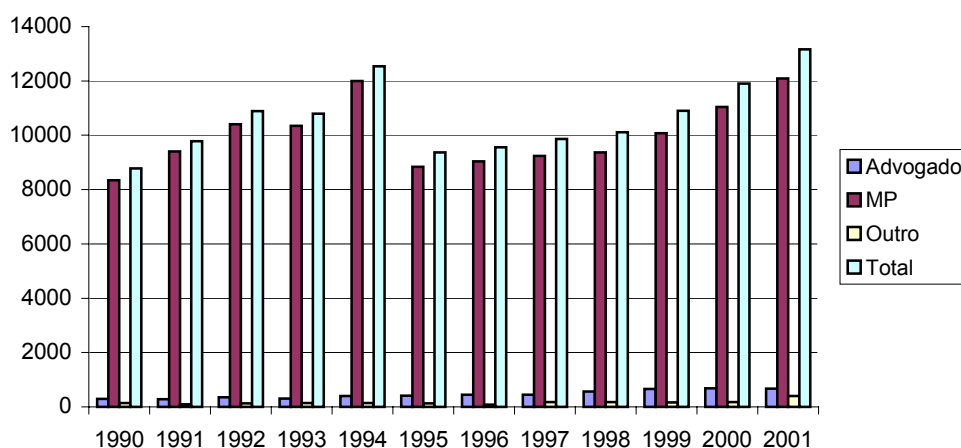
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pendentes	17574	18801	17787	16924	16229	13284	14542	15417	16480	17507	18313
Entrados	18495	18208	18753	18637	16666	16444	15772	16278	17193	18262	19412
Findos	17288	18676	19376	17989	19034	15129	14762	15029	15803	16914	18513

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

¹⁸² Dados corrigidos.

Atendendo ao objecto deste tipo de acções é natural que o número de processos em que o MP intervém seja bastante significativo, visto que ele assume a dupla função de presidir à fase conciliatória do processo e de representar o sinistrado, desempenhando um importante papel no âmbito da sinistralidade laboral¹⁸³.

Gráfico 2
Patrocínio Judiciário Autor AC
total nacional—processos findos



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode observar no gráfico acima e no Quadro 6, a sua intervenção tem vindo a representar ao longo da década valores bastante elevados que se situam sempre acima dos 90%, sendo que em 2001 a sua actividade de patrocínio judiciário representava cerca de 91,4% relativamente ao total de acções judiciais entradas de acidentes de trabalho.

¹⁸³ O que nos leva também, tal como aconteceu para o ponto anterior, mas aqui com maior ênfase a analisar unicamente o patrocínio do autor.

Quadro 6**Patrocínio judiciário autor AT %**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Advogado	3,4	2,9	3,2	2,8	3,2	4,4	4,6	4,5	5,6	6	5,7	5,1
MP	95	96,2	95,5	95,9	95,7	94,3	94,5	93,7	92,7	92,4	92,8	91,9
Outro	1,6	1	1,2	1,3	1,1	1,3	0,8	1,8	1,8	1,6	1,5	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

3.1.3. O Tribunal de Trabalho de Coimbra¹⁸⁴***3.1.3.1. O Ministério Público enquanto autor de acções de contrato individual de trabalho e de acidentes de trabalho***

Os quadros que se apresentam a seguir dizem respeito ao total das acções relativas a contratos de trabalho e a acidentes de trabalho contabilizadas pela Procuradoria-Geral da República nos tribunais de trabalho do distrito judicial de Coimbra.

¹⁸⁴ O Tribunal de Trabalho de Coimbra é, nos termos da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, rectificada pela Declaração n.º 7/99, de 16 de Fevereiro, um tribunal de competência especializada que tem como função apreciar matérias de natureza laboral cível, contravencional e contra-ordenacional. A sua sede é em Coimbra, é composto por 2 juízos e a sua área de competência abrange os círculos judiciais de Coimbra e de Pombal e da comarca de Oliveira do Hospital.

Quadro 7
Acções referentes a contratos de trabalho
Distrito Judicial de Coimbra

Anos	Pendentes do ano anterior	Iniciados no ano	Total	Findos	Pendentes	Pendentes para propor
2000	1393	1689	3082	2020	1062	3
1999	1440	1738	3178	1785	1393	2
1998	1650	1741	3391	1991	1400	20
1997	1818	1975	3793	2143	1650	62
1996	1860	2123	3983	2165	1818	185
1995	2109	2294	4403	2543	1860	112
1994	2041	2540	4581	2472	2109	28
1993	1561	2081	3642	1601	2041	53
1992	1284	1696	2980	1419	1561	43
1991	1248	1304	2552	1267	1285	42
1990	1320	1329	2649	1401	1248	57

Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República, 1990-2000

Nos quadros anterior e posterior, podemos observar um crescimento diferenciado entre as acções individuais de contrato de trabalho e as acções de acidentes de trabalho. Enquanto que nas primeiras, se verifica um certo decréscimo do número de processos entrados e findos sobretudo a partir do ano de 1994 (2540 entrados e 2472 findos), data até à qual a tendência verificada era em sentido contrário, no segundo tipo de acções o número de processos entrados e findos tem vindo a aumentar nos últimos anos. De facto, desde meados da década que o número de processos de acidentes de trabalho tem vindo a aumentar, ainda que, por vezes, de forma inconstante: de 2788 processos entrados em 1994, para 2602, em 1998 e 3258 no ano de 2000.

Quadro 8
Acções referentes a acidentes de trabalho
Distrito Judicial de Coimbra

Anos	Pendentes do ano anterior	Iniciados no ano	Total	Findos	Pendentes		Pendentes para propor
					Fase concil.	Fase contenc.	
2000	2535	3258	5793	2769	1706	1318	13
1999	2264	2667	4931	2540	1612	779	24
1998	2156	2602	4758	2494	1491	773	382
1997	2005	2582	4587	2451	1304	832	156
1996	2128	2634	4762	2757	1284	721	158
1995	1958	2669	4627	2499	787	1341	172
1994	2225	2788	5013	3131	1284	594	11
1993	2327	3210	5537	3437	1261	839	23
1992	2555	3278	5833	3509	1865	459	16
1991	2452	3269	5721	3258	1811	460	15
1990	2585	3049	5634	3182	1988	464	25

Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República, 1990-2000

O atendimento ao público ou a informação jurídica a cargo do Ministério Público

Neste tribunal o MP presta um serviço de atendimento diário ao público, especificamente, nos casos que se prendem com questões emergentes dos contratos individuais de trabalho e dos acidentes de trabalho. Neste serviço de atendimento o utente é atendido por um funcionário que preenche uma ficha de atendimento com a identificação pessoal do utente, os motivos da consulta ou da informação, o resumo da informação e o tempo gasto. Nos casos em que o utente seja sindicalizado, o funcionário deverá encaminhá-lo para os serviços de contencioso sindical, visto que, estes casos são motivo de recusa de patrocínio oficioso por parte do MP. Caso o utente opte pelo patrocínio oficioso do MP ser-lhe-á entregue uma minuta onde constam os elementos necessários à propositura da acção e o prazo de prescrição, para que possa reunir toda a documentação necessária, após o que deverá regressar ao Tribunal e preencher nova ficha com todos os

elementos relevantes para o apreciação da acção. O magistrado de turno despachará o que achar por conveniente. No que toca aos acidentes de trabalho, o atendimento processa-se de forma semelhante com a diferença de o utente fazer, em regra, a participação do acidente.

Por outro lado, os Serviços do Ministério Público prestam ainda informações e orientações, no exercício do patrocínio officioso nomeadamente quando se repute necessário instaurar acções executivas, elaborar contestações, alegações de recurso, respostas e outro tipo de articulados ou formular diferentes tipos de requerimentos, e ainda prestam informações detalhadas sobre o andamento dos processos.

O Tribunal de Trabalho de Coimbra enviou-nos alguns dados sobre o serviço de atendimento relativos aos anos de 1998, 1999, 2000, 2001 e primeiro trimestre de 2002 e que se podem observar no quadro seguinte.

Os serviços do MP do Tribunal de Trabalho de Coimbra atenderam e deram informação jurídica, nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001 a, respectivamente, 1475, 2168, 1315 e 927 trabalhadores.

Quadro 9
Serviço de Atendimento do MP
Tribunal de Trabalho de Coimbra

Anos	Número de fichas
1998	1475
1999	2168
2000	1315
2001	927
2002 (até Abril)	370

Fonte: Serviço do MP do Tribunal de Trabalho de Coimbra

Atendendo que só recentemente foi criado em Coimbra o Gabinete de Consulta Jurídica e não havia alternativa para os trabalhadores, o atendimento e informação jurídica do MP assume um especial significado. Após um pico em 1999, que se deverá explicar por

razões conjunturais, a procura desceu, mas os dados de 2002 vão no sentido da sua reposição dos níveis dos anos anteriores.

Considerando que nos anos de 2000 e 2001 foram intentadas no Tribunal de Trabalho de Coimbra, respectivamente, 450 e 443, acções referentes a contratos de trabalho, é bem visível a importância social na facilitação do acesso ao direito e à justiça exercida pelo MP neste tribunal. Por outro lado, podemos ainda acrescentar os dados estatísticos relativos ao exercício do patrocínio judiciário nas acções de contrato individual de trabalho e nos acidentes de trabalho no mesmo tribunal. Segundo dados das Estatísticas da Justiça, o MP, das acções findas, patrocinou em 2000 e 2001, respectivamente, 24 e 11 trabalhadores em acções de contrato individual de trabalho, o que representa em termos percentuais 5,3% e 2,5%. Por outro lado, de um total de 440 e 388 acções de acidentes de trabalho intentadas, respectivamente em 2000 e 2001, o MP patrocinou e 375 e 359 sinistrados, o que representa cerca de 85,2% e 92,5% em relação ao total de acções entradas naquele tribunal.

Assim, podemos afirmar com António Casimiro Ferreira, que as tentativas de resolução dos conflitos através do recurso ao “magistério de influência” ou pressão institucional consubstanciadas na forma de queixas endereçadas a órgãos de soberania e a órgãos independentes de fiscalização, como o MP, assumem algum relevo entre nós (2001: 26). E, por outro lado, que no contexto da prática informal de conciliação, o MP assume um papel de extrema relevância que ultrapassa as funções de patrocínio judiciário legalmente previstas (2001:22)¹⁸⁵.

3.2. O Ministério Público nos Tribunais de Família e Menores: de curador de menores a promotor e defensor dos direitos e interesses das crianças e jovens.

3.2.1 As crianças entre o risco e o crime

Desde o início do século XX que se generalizou a ideia de que cumpre ao Estado intervir na protecção, educação e correcção dos “menores delinquentes” e dos “menores

¹⁸⁵ No painel sobre justiça do trabalho realizado no CES no dia 15 de junho de 2002, os magistrados do MP presentes foram unânimes em considerar que após prestarem a informação jurídica ao trabalhador, chamam o empregador para tentar a resolução amigável do litígio.

em perigo” (Pedroso e Fonseca, 1999: 132). A promoção do bem-estar das crianças negligenciadas, abandonadas, maltratadas, desamparadas (vagabundagem, mendicidade, libertinagem) e da educação dos menores que praticam crimes integra-se, assim, no âmbito das funções instrumentais dos Tribunais, de controlo social e de resolução de litígios (Santos *et al.*, 1996).

O Ministério Público, como instância de controlo social, tem actualmente como competência, como já referimos, nos termos do seu estatuto, a defesa dos direitos e interesses dos menores, o que se traduz numa intervenção de natureza predominantemente tutelar, para além de se assumir como garante da legalidade. A forma da sua intervenção vem regulada na Lei Tutelar Educativa (Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro) e na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro). Estes diplomas devem ser vistos de forma articulada para que se possa compreender e apreender o papel do MP no acesso à justiça no contexto do direito dos menores.

No entanto, a acção do MP na protecção das crianças em perigo e no desencadear da acção tutelar educativa é uma das suas competências legais, pelo que não a desenvolvemos nesta sede, como também não daremos atenção à sua função de titular da acção penal.

Merece-nos assim, especial atenção a acção desenvolvida pelo MP nos processos tutelares cíveis em que para além de intervir na protecção do interesse de uma criança, também auxilia um dos pais desse menor a resolver um litígio familiar.

3.2.2. Os Processos tutelares cíveis: O Ministério Público em defesa das crianças (e, em regra, de suas mães)

Os dados relativos aos processos tutelares cíveis constituem também uma base de informação que permite uma visão de conjunto sobre as providências em que o MP assume relevante intervenção na defesa dos interesses dos menores. De entre os processos tutelares cíveis existentes na lei de processo, passamos a analisar o papel desempenhado pelo MP em algumas das providências tutelares cíveis mais importantes, como no exercício do poder paternal, a tutela, a adopção, e a prestação de alimentos. Na verdade, compete, de modo especial, ao MP representar as crianças e jovens em perigo, propondo acções,

requerendo providências tutelares cíveis e usando de todos os meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e sua protecção (artigo 72.º n.º 3 da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro).

Os dados seguintes dão-nos a informação sobre o número de processos tutelares cíveis findos a nível nacional, relativos ao exercício do poder paternal, à adopção e à prestação de alimentos, que são os processos tutelares cíveis com relevância estatística.

Quadro 10
Processos tutelares cíveis findos
Total nacional

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PODER PATERNAL	8009	9805	10074	12177	12110	12502	13427	13422	13498	15437
Regulação do exercício	7 310	8 756	7 489	8 506	8 359	8 788	9 373	9 312	9 389	10149
Alteração/incumprimento da regulação	0	0	1 481	2 283	2 446	2 500	2 809	2 956	3 018	3 940
Entrega judicial do menor	86	129	95	77	100	66	91	86	92	101
Inibição do poder paternal	0	0	19	35	28	53	27	39	54	79
Restrições/limitações ao poder paternal (h)	140	202	193	282	257	236	283	278	268	309
Instauração da tutela/administração de bens	473	718	307	345	317	247	208	216	191	286
Outros relativos ao poder paternal	0	0	490	649	603	612	636	535	486	573
ADOPÇÃO	4078	4505	4930	5853	5491	4850	4705	5328	4677	4570
Constituição da adopção plena/restrita	4 078	4 505	4 325	4 803	4 481	4 674	4 618	5 293	4 653	4 533
Outros relativos à adopção	0	0	605	1 050	1 010	176	87	35	24	37
ALIMENTOS	389	529	801	689	636	511	651	659	657	760
Fixação de alimentos	389	529	380	420	425	392	473	475	470	551
Outros relativos a alimentos	0	0	421	269	211	119	178	184	187	209

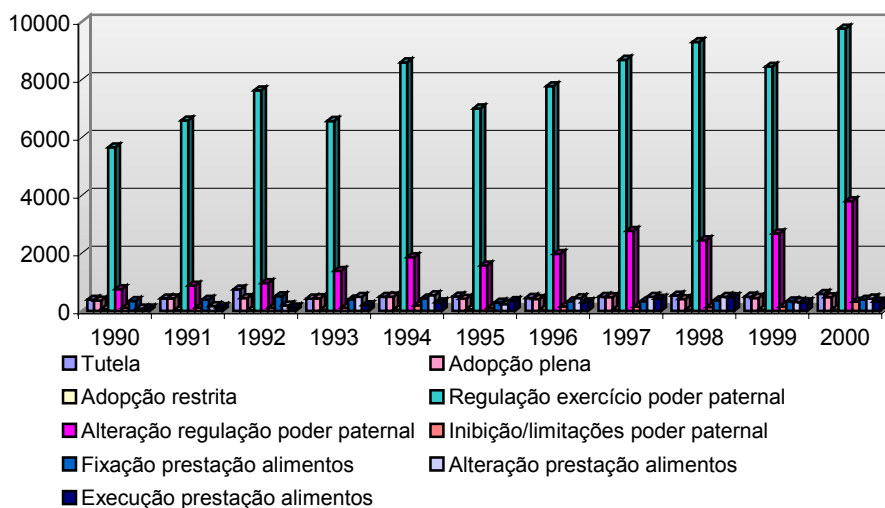
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Os processos de regulação do exercício do poder paternal, ou seja, o litígio sobre a tutela, as visitas e alimentos relativamente aos filhos de um casal que se separa constituem o principal tipo de processo tutelar cível da nossa justiça de família e menores. Nos termos

legais o MP representa as crianças, mas como é consensual, o MP, em regra, actua a pedido da mãe, que vivendo com os filhos não recebe do pai deles qualquer pensão de alimentos para as crianças. Assim, o MP defende o interesse da criança em questão, mas também intervém indirectamente na informação jurídica e na resolução de um litígio familiar.

A evolução verificada nos mesmos processos relatados pelos Relatórios da Procuradoria-Geral da República, leva-nos a concluir que o exercício do poder paternal é, para além da acção com maior relevância aquela onde o MP intervém com maior frequência (Conf. Gráfico 4).

Gráfico 3
Processos tutelares cíveis
com intervenção do MP
total nacional



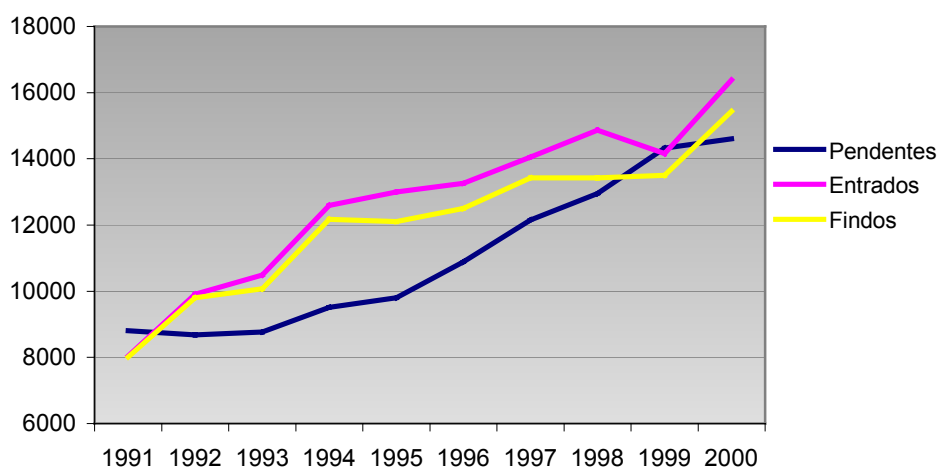
Fonte: Relatórios da Procuradoria Geral da República, 1990-2000

Relativamente às acções de exercício do poder paternal – de regulação, alteração e inibição ou limitação do exercício – o gráfico 8 que se reporta ao total destas acções e dos

processos entrados, findos e pendentes, elaborado com base nos dados do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, mostra-nos uma evolução constante, mas significativa, até 1999 com uma subida mais acentuada a partir do ano de 2000.

Gráfico 4

Movimento dos processos de Regulação do Poder Paternal – Total nacional



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro 11

Exercício do poder paternal com intervenção do MP – Total

Anos	Vindos do ano anterior	Iniciados no ano	Total	Findos	Pendentes
2000	1888	2413	4301	2485	1816
1999	1695	1963	3658	1746	1912
1998	1304	2154	3458	1774	1684
1997	1202	2450	3652	1769	1883
1996	1258	1736	2994	1720	1274
1995	1183	1532	2715	1431	1284
1994	888	1978	2866	1685	1181
1993	897	1403	2300	1269	1031
1992	891	1055	1946	1046	900
1991	866	1056	1922	1034	888
1990	792	1012	1804	939	865

Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República

Como se pode ver, a evolução no total dos processos tutelares cíveis de regulação do poder paternal tem sido contínua, representando os processos findos, por exemplo no ano de 2000, cerca de 16% em relação ao total nacional (2485 acções de regulação do poder paternal findas foram intentadas pelo MP, enquanto o total nacional das mesmas acções foi no mesmo ano de 15437).

Poderemos, ainda, tomar em consideração os dados estatísticos do GPLP relativos ao patrocínio judiciário pelo MP nas acções de incumprimento da regulação do exercício do poder paternal e de alteração da regulação do exercício paternal, no ano de 2000, para confirmarmos a ideia, que temos vindo a acentuar, da importância do MP nesta matéria.

Quadro 12

Patrocínio Judiciário

Incumprimento da regulação e na alteração da regulação do poder paternal

	Incumprimento da regulação d poder paternal		Alteração da regulação do poder paternal	
	2000		2000	
	n.º	%	n.º	%
Outra pessoa	9	0,6	14	0,7
MP	107	7,3	244	12,9
Parente	8	0,5	21	1,1
Curador	50	3,4	99	5,2
Tutor	1	0,1	3	0,2
Mãe	980	67,0	778	41,0
Mãe + MP	3	0,2	1	0,1
Mãe + Tutor	3	0,2	1	0,1
Pai	296	20,2	668	35,2
Pai + Parente¹⁸⁶			1	0,1
Pai + Mãe	4	0,3	67	3,5
Pai + Mãe + Outra pessoa¹⁸⁷	1	0,1	1	0,1
Total	1462	100,0	1898	100,0

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

¹⁸⁶ “Parente” só para a alteração da regulação do exercício do poder paternal.

Da análise dos números constantes dos quadros e dos gráficos precedentes, resulta claro que o MP é em mais de 90% o autor de processos de incumprimento e alteração de regulação do poder paternal.

Assim, a procura do patrocínio do MP é muito mais significativa nos casos em que a contraparte da regulação do poder paternal não cumpre voluntariamente ou se recusa alterar o acordo anterior.

3.2.3. O Ministério Público, os Processos tutelares cíveis e atendimento ao público no Tribunal de Família e Menores de Lisboa: estudo de caso

Nos termos do Regulamento da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, o Tribunal de Família e Menores de Lisboa está sediado em Lisboa. A sua área de competência em matéria de família abrange todo o círculo judicial e em matéria de menores as comarcas de Amadora e Lisboa e ainda as comarcas do distrito judicial de Lisboa, excepto aquelas que pertencem aos círculos judiciais de Almada, Angra do heroísmo, Barreiro, Cascais, Funchal, Loures, Oeiras, Ponta Delgada, Sintra e Vila Franca de Xira, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 84.º, n.º 2 da LOFTJ¹⁸⁸.

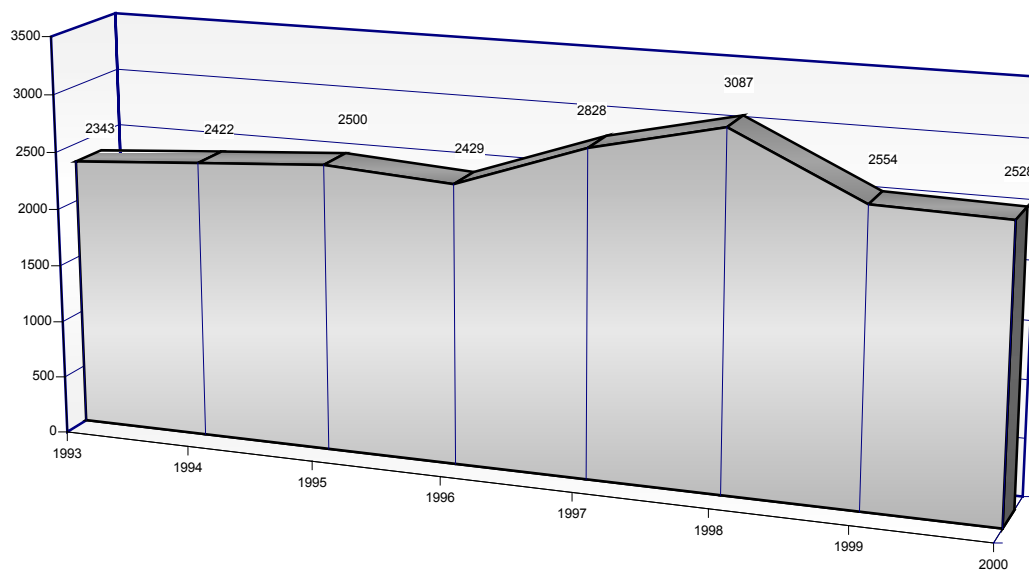
As estatísticas da justiça nacionais, a partir do ano de 1993, mostram-nos o número total de processos tutelares findos no Tribunal de Família e Menores de Lisboa¹⁸⁹. Da análise do gráfico seguinte, verifica-se uma tendência crescente no número de processos findos, com uma pequena oscilação em 1996 (2429), que atinge um pico em 1998 com 3087 processos, data a partir da qual o número de processos regista valores inferiores (em 1999, 2554 e em 2000, 2528 processos findos).

¹⁸⁷ “Outra pessoa” só para a alteração da regulação do exercício do poder paternal.

¹⁸⁸ O artigo 84.º da LOFTJ relativo À constituição dos Tribunais de Menores, dispõe no n.º 2 que “ Nos processos em que se presume a aplicação de medida de internamento e no caso previsto no n.º 4 do artigo anterior, o julgamento pertence a um tribunal constituído pelo juiz, que preside, e por dois juizes sociais”.

¹⁸⁹ Até 1993 os processos eram distribuídos pelos vários juizes cíveis.

Gráfico 5
Processos Tutelares Cíveis findos
Tribunais de Família e Família e Menores de Lisboa
(1993 - 2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

De seguida são apresentados os valores relativos ao patrocínio nos Tribunais de Família e Família e Menores de Lisboa, para podermos avaliar do papel do MP.

Quadro 13
Patrocínio nos Tribunais de Família e Família e Menores de Lisboa

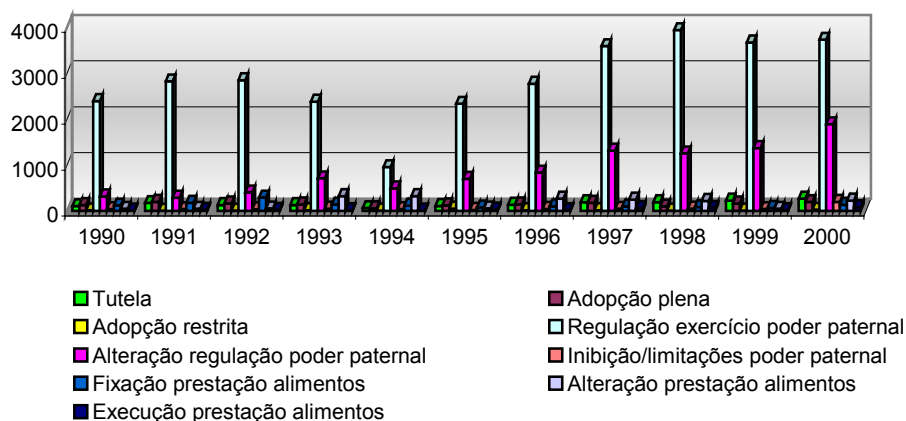
	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Outra Pessoa	412	17,6%	424	17,5%	447	17,9%	748	30,8%	361	12,8%	310	10,0%	217	8,5%	273	10,8%
Ministério Público	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	822	29,1%	981	31,8%	654	25,6%	612	24,2%
Parente	9	0,4%	11	0,5%	18	0,7%	21	0,9%	21	0,7%	22	0,7%	16	0,6%	18	0,7%
Curador	310	13,2%	334	13,8%	244	9,8%	327	13,5%	376	13,3%	508	16,5%	508	19,9%	473	18,7%
Tutor	9	0,4%	5	0,2%	7	0,3%	6	0,2%	11	0,4%	11	0,4%	4	0,2%	2	0,1%
Mãe	1 194	51,0%	1 249	51,6%	1 357	54,3%	973	40,1%	853	30,2%	857	27,8%	773	30,3%	670	26,5%
Mãe + Outra Pessoa	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Mãe + Curador	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Pai	374	16,0%	368	15,2%	385	15,4%	314	12,9%	328	11,6%	311	10,1%	313	12,3%	347	13,7%
Pai + Outra Pessoa	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Pai + MP	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0,1%
Pai + Parente	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Pai + Curador	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Pai + Mãe	35	1,5%	29	1,2%	42	1,7%	39	1,6%	56	2,0%	86	2,8%	68	2,7%	127	5,0%
Pai + Mãe + Parente	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	2 343	100,0%	2 422	100,0%	2 500	100,0%	2 429	100,0%	2 828	100,0%	3 087	100,0%	2 554	100,0%	2 528	100,0%

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Até 1996 não se verifica nenhuma intervenção por parte do MP. Na verdade, era a mãe quem intentava o maior número de acções (em 1993, 1194; em 1994, 1249; em 1995, 1357), seguida de “outra pessoa” e do pai. No entanto, a partir desse ano, o MP começa a ser autor de um maior número de acções, ultrapassando o número de acções em que o pai da criança surge como autor e, chegando mesmo a atingir em 1998, 31,8% em relação ao total, percentagem superior à mãe enquanto autor (27,8%).

De entre os processos tutelares cíveis analisados no distrito judicial de Lisboa, a regulação do poder paternal é, segundo os dados da Procuradoria-Geral da República, a medida com maior relevância na prática judiciária, seguida da acção relativa à prestação de alimentos.

Gráfico 6
Processos tutelares cíveis com intervenção do MP
Distrito Judicial de Lisboa



Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República, 1990-2000

De acordo com as informações prestadas pelo Tribunal de Família e Menores de Lisboa o número de processos administrativos entrados, acções propostas e atendimentos entre os anos de 1993 e 2001 foi o seguinte:

Quadro 14
Tribunal de Família e Menores de Lisboa

Ano	Proc. Adm. Entrados			Acções propostas			Atendimentos		
	Trib. Família	Trib. Menores	Total	Trib. Família	Trib. Menores	Total	Trib. Família	Trib. Menores	Total
1993	448	66	514	243	62	305	697	-	-
1994	468	160	628	182	53	235	773	-	-
1995	1372	270	1642	236	175	411	1185	318	1503
1996	666	663	1329	571	186	757	1424	352	1776
1997	703	1004	1707	457	413	870	1397	706	2103
1998	529	1052	1581	399	563	962	1545	849	2394
1999	-	-	1326	-	-	1019	-	-	2543
2000	-	-	724	-	-	862	-	-	2755
2001	-	-	933	-	-	871	-	-	2233

Fonte: Serviços do Ministério Público do Tribunal de Família e Menores de Lisboa

O número de processos administrativos entrados teve uma evolução constante até ao ano de 1997, data a partir da qual começaram a decrescer. O mesmo se constata em relação ao número de acções propostas cujos valores começaram a diminuir em 1999, ano em que deu entrada o maior número de acções (1019). Os atendimentos apresentam valores bastante significativos e sempre mais elevados em relação aos processos administrativos e às acções propostas, chegando a atingir em 2000 o total de 2755 e 2233 em 2001. Estes valores ainda se tornam mais relevantes se os compararmos com os atendimentos realizados no Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa, onde em 2001 foram atendidas 2130 pessoas, 428 das quais em matéria de família.

3.2.4. O Ministério Público, os Processos tutelares cíveis e atendimento ao público no Tribunal de Família e Menores de Coimbra: estudo de caso

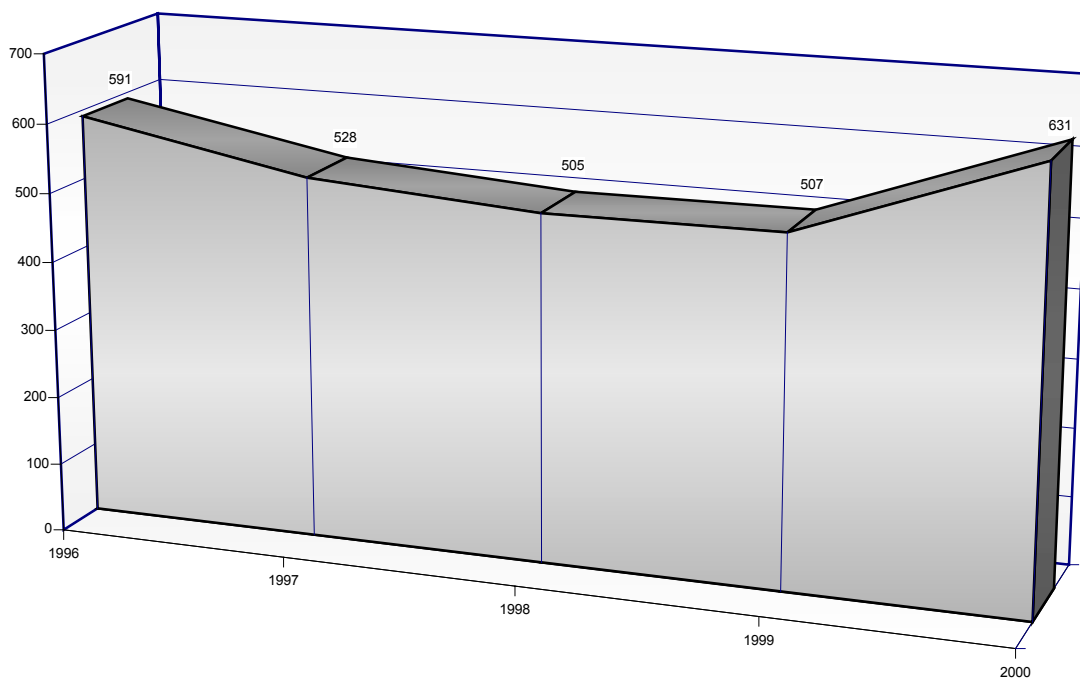
O Tribunal de Família e Menores de Coimbra, nos termos do Regulamento da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, com sede em Coimbra, tem como área de competência o círculo judicial respectivo e as comarcas do distrito judicial de Coimbra, com excepção das que pertencem aos círculos de Anadia e Aveiro, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 84.º, n.º 2 da LOFTJ¹⁹⁰.

As estatísticas da justiça nacionais, a partir do ano de 1993, mostram-nos o número total de processos tutelares findos no Tribunal de Família e Menores de Coimbra¹⁹¹. Da análise do gráfico seguinte, verifica-se uma pequena diminuição no número de processos findos, de 591 processos em 1993, para 505 em 1998, registando-se uma subida algo acentuada entre 1999 (507) e 2000 (631).

¹⁹⁰ O artigo 84.º da LOFTJ relativo À constituição dos Tribunais de Menores, dispõe no n.º 2 que “ Nos processos em que se presume a aplicação de medida de internamento e no caso previsto no n.º 4 do artigo anterior, o julgamento pertence a um tribunal constituído pelo juiz, que preside, e por dois juizes sociais”.

¹⁹¹ Até 1996 os processos eram distribuídos pelos vários juizes cíveis.

Gráfico 7
Processos Tutelares Cíveis findos no Tribunal de Família e Menores de Coimbra
(1996 - 2000)

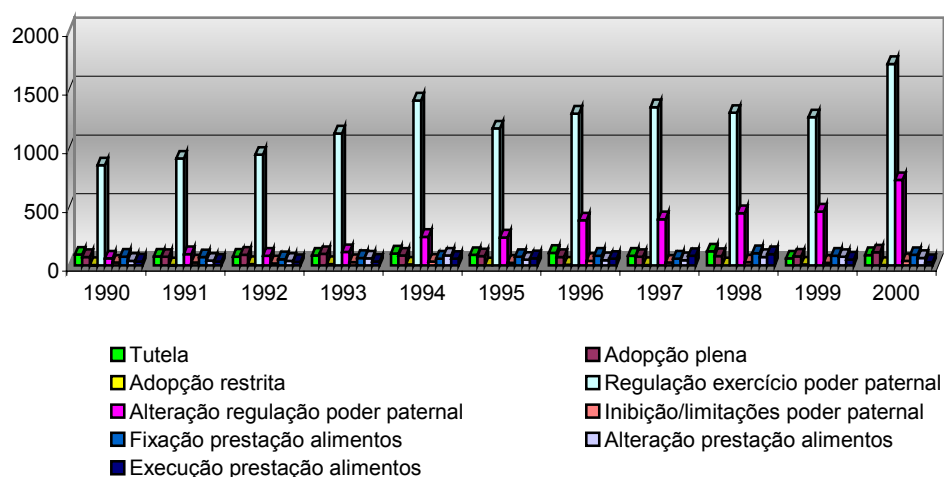


Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando o número de processos tutelares cíveis findos, com o número de acções em que o MP é autor destas acções, podemos afirmar que a sua actividade representava em 1997, 35% do total de acções, contra 27,7%, valor que corresponde ao número de acções intentadas pela mãe. Contudo, tem-se verificado no Tribunal de Família e Menores de Coimbra uma tendência crescente em relação ao número de acções em que a mãe é autora em detrimento do MP. Por exemplo, em 2000 o número de acções em que a mãe patrocina a acção representava 36,5% do total, enquanto o MP representava 20,9%. Mesmo assim, é de salientar a importância do patrocínio por parte do MP, na medida em que continua a ser uma das entidades que mais acções propõe.

Como nos mostra o gráfico seguinte, e no que toca aos processos de natureza tutelar cível onde se verifica a intervenção do MP, o exercício do poder paternal é, mais uma vez, aquele processo que apresenta valores mais elevados.

Gráfico 8
Processos tutelares cíveis com intervenção do MP
Distrito Judicial de Coimbra



Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República, 1990-2000

De acordo com as informações prestadas pelo Tribunal de Família e Menores de Coimbra, a Procuradoria respectiva registou, no ano de 2001, 188 fichas de atendimento para regulação do exercício do poder paternal e 256 atendimentos de outra natureza. Também, nesta área o MP compensa a inexistência de outras alternativas formais de consulta jurídica, no âmbito do apoio judiciário¹⁹².

4. Conclusões

A actividade do Ministério Público desempenha um importante papel como facilitadora do acesso ao direito e à justiça. Este actor do sistema judicial português tem como competências, para além da área penal que consiste na sua principal área de intervenção, a defesa dos incapazes, incertos e ausentes, o exercício do patrocínio officioso dos trabalhadores, dos menores e a defesa dos interesses colectivos e difusos.

¹⁹²O Gabinete de Consulta Jurídica de Coimbra só entrou em funções em Junho de 2001.

Neste capítulo procedemos a uma análise da intervenção do MP nos conflitos de trabalho e nos conflitos de família e menores, com base nas prerrogativas do seu Estatuto em articulação com o Código de Processo de Trabalho e com a legislação tutelar e de protecção, em especial, os processos tutelares cíveis.

O nosso estudo pretende, assim, avaliar a relevância da intervenção do MP nas acções referentes aos contratos individuais de trabalho e a acidentes de trabalho. Relativamente às acções de contratos individuais verifica-se, comparando os dados dos Relatórios da Procuradoria Geral da República e os dados do GPLPMJ, um aumento no número de processos entrados e findos, o que demonstra a importância do papel do MP que continua a ser um grande mobilizador deste tipo de acções. Das estatísticas da justiça através dos verbetes das acções findas, concluímos que o MP em 1998, 1999, 2000 e 2001 patrocinou 29,3 %, 29,5%, 25,2%, e 19,8% das acções de contratos individuais de trabalho, que terminaram nesses anos, o que significa que o MP é um importante facilitador do acesso ao direito de trabalho.

As acções referentes a acidentes de trabalho também registam 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 MP intervém a título de patrono: em 1998, 9374 (92,7%); em 1999, 10072 (92,4%); em 2000, 11039 (92,8%); e em 2001, 12091 (91,9%). Assim, esta magistratura é, fundamentalmente nas acções de acidentes de trabalho, o garante da legalidade e defensor dos valores e interesses de ordem pública.

Os dados do serviço de atendimento ao público, relativo a contratos individuais de trabalho e a acidentes de trabalho, prestado pelo MP no Tribunal de Trabalho de Coimbra, assumem algum relevo. Na verdade, foram atendidos nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001, respectivamente, 1475, 2168, 13151 e 927 trabalhadores. Assim, podemos afirmar que, em primeiro lugar, o MP desempenha um relevante papel como “conciliador informal”, nas situações em que o conflito terminou com um acordo entre as partes, e, em segundo lugar, que o serviço de atendimento representa uma percentagem importante do total de acções laborais (CIT e AT) entradas no Tribunal do Trabalho de Coimbra.

A questão do patrocínio judiciário, da informação e consulta jurídica prestada pelo MP aos trabalhadores constitui um dos pontos mais controverso entre os vários operadores judiciais.

No painel do debate que efectuámos, onde se abordou o tema, esgrimiram-se argumentos. A favor de que o MP deixe de dar informação jurídica e de representar os trabalhadores, invocou-se a actual falta de recursos do MP, a necessidade recentrar o MP nas suas funções de magistrado e a desigualdade entre o MP e um advogado na representação dos trabalhadores, já que este assume uma dupla função de advogado e autoridade judicial, o que simbolicamente influencia os litigantes.

A favor da manutenção do actual modelo argumentou-se essencialmente com o potencial de prevenção e conciliação de litígios existentes na acção do MP, a falta de alternativas credíveis a quem os trabalhadores carenciados economicamente e não sindicalizados pudessem recorrer, o bom desempenho do actual sistema e a necessidade que o MP continue nos tribunais de trabalho a desempenhar todas as suas outras funções, designadamente nos acidentes de trabalho e no processo executivo.

A análise do papel do MP na promoção do acesso nos Tribunais de Família e Menores deve partir da premissa de que existem, actualmente, dois regimes cuja articulação deve ser assegurada, o regime de protecção de crianças e jovens em perigo e o regime tutelar educativo. É ao MP que cabe esta missão, é ele que deve estar presente quer no sistema judicial, quer no sistema não judicial, é ele que deve garantir a necessária articulação entre os dois regimes, acompanhando os processos tutelares educativos, os processos de protecção e os processos das Comissões de Protecção. No entanto, no que toca às medidas tutelares cíveis, que mereceram a nossa especial atenção, o exercício do poder paternal apresenta os valores mais elevados: 13422 processos em 1998, 13498, em 1999 e 15437 em 2000. Assim, o MP é o autor em 16% (2485) das acções de regulação do poder paternal no ano 2000, subindo a cerca de 90% nos casos de incumprimento ou alteração da regulação do poder paternal, ou seja, nos casos em que um dos pais não cumpre voluntariamente a decisão da regulação do poder paternal ou recusa injustificadamente a que seja alterada. As afirmações precedentes servem também para os Tribunais de Família e Menores de Lisboa e Coimbra. No Tribunal de Família e Menores de Lisboa em 1998 deram entrada cerca de 4943 acções, em 1999, 4990 e em 2000, 5667

acções. No Tribunal de Família e Menores de Lisboa em 1998 entraram 1774 acções, 1746, em 1999 e 2485 processos em 2000.

Os elementos fornecidos pelo Tribunal de Família e Menores de Lisboa relativos ao número de processos administrativos entrados, de acções propostas e de atendimentos ao público permite-nos verificar que esse serviço é fundamental. Na verdade e, por exemplo, em 1999, foram realizados 2543 atendimentos contra 1326 processos administrativos e 1019 acções propostas. Por seu turno, o Tribunal de Família e Menores de Coimbra, que nos forneceu os dados relativos ao ano de 2001, registou 188 fichas de atendimento relativas à regulação do poder paternal e 256 fichas de outra natureza.

A visível e relevante intervenção do MP nas acções tutelares e tutelares cíveis no âmbito do direito da família e dos menores permite-nos afirmar com João Pedroso (1998) que estamos perante “a definição de um renovado papel de charneira fundamental para o MP, dado que devido à natureza das suas funções ele é a única entidade com vocação para articular as intervenções comunitária, administrativa e judicial, quer nas situações de crianças em risco, quer nas de crianças que pratiquem factos qualificados na lei penal como crime, quer se encontrem ou não em situação de vulnerabilidade social”. E para além disso, sem os serviços prestados no atendimento ao público e no patrocínio das acções tutelares respectivas, em regra, as relativas à regulação do poder paternal, muitos desses litígios seriam “reprimidos” e não teriam qualquer solução.

Capítulo VIII

O funcionamento e desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica

1. Introdução

O presente Capítulo procura compreender as funções e níveis de desempenho que os Gabinetes de Consulta Jurídica (GCJ) têm na promoção do acesso ao direito e à justiça. Assim, iremos analisar várias vertentes consideradas essenciais tais como o quadro legal, a distribuição geográfica, as entidades promotoras, os mecanismos de divulgação e reencaminhamento, as formas de financiamento, os horários de funcionamento, a evolução das consultas ou a adesão dos advogados.

2. Os Gabinetes de Consulta Jurídica: a lei e a prática

A existência do primeiro Gabinete de Consulta Jurídica Gratuita data de 18 de Março de 1974, constituído durante o triénio do Bastonário da Ordem dos Advogados Ângelo de Almeida Ribeiro (1972-1974), tendo funcionado na dependência da Ordem dos Advogados. Contudo, apenas em 1986 foi celebrado um convénio entre a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça (com Mário Raposo como Ministro da Justiça e António Osório de Castro como Bastonário) tendente à criação do Gabinete de Consulta Jurídica do Ministério da Justiça. Surgiu assim, a título experimental, o Gabinete de Consulta Jurídica da Comarca de Lisboa¹⁹³.

Foi no Governo de maioria absoluta do PSD (1987) que entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, regulando o regime de acesso ao direito e aos tribunais, onde se afirmava que em “cooperação com a Ordem dos Advogados, o Ministério da Justiça instalará e assegurará o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica, com vista à gradual cobertura territorial do país”. Este processo foi então

¹⁹³ A informação contida neste ponto baseia-se, em parte, num documento elaborado pelo GCJ de Lisboa prestando informação ao Bastonário António Pires de Lima sobre o processo de constituição dos GCJ a nível nacional. Realce-se que a documentação existente no GCJ de Lisboa constitui um rico manancial de informação sobre a evolução deste mecanismo de acesso ao direito e à justiça dos últimos anos. Agradecemos ao Director e à Directora-Adjunta do GCJ de Lisboa, Dr. Miguel Bastos e Dra. Célia Midões, todo o apoio concedido.

desenvolvido pelos então Ministro da Justiça Fernando Nogueira e Bastonário da Ordem dos Advogados Augusto Lopes Cardoso. Este convénio procurou adequar-se, igualmente, à nova organização judiciária resultante da nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro).

Instituiu-se, através deste convénio, que a consulta jurídica seria assegurada por advogados e advogados estagiários, ficando a Ordem dos Advogados, e respectivas Delegações e Conselhos Distritais, com a responsabilidade de efectuarem as escalas necessárias aos horários de funcionamento de cada Gabinete. Segundo o artigo 6.º deste convénio, “os advogados serão escalados tendo em atenção, em princípio, o regime de inscrição voluntária para a prestação desses serviços e atendendo, sempre que possível, à especialização manifestada pelos próprios, devendo existir correspondência numérica entre os advogados e advogados estagiários escalados”.

A remuneração, nos termos do Despacho n.º 14/91, de 8 de Fevereiro (publicado em Diário da República, IIª Série, n.º 51, em 2 de Março de 1991), fixou os seguintes valores por consulta: advogados – Esc. 2.300,00 (€ 11,47); advogados estagiários – Esc. 1.150,00 (€ 5,74). Estes valores, segundo informação prestada pela Ordem dos Advogados em Abril de 2002, estão em vigor sem qualquer actualização, ou seja, mantêm-se estáveis desde há mais de uma década.

2.1. A criação dos Gabinetes de Consulta Jurídica

A celebração de um convénio entre a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça, com o objectivo de instalar definitivamente o GCJ de Lisboa e criar o GCJ do Porto, teve lugar em 28 de Novembro de 1989, publicado no Diário da República, IIª Série, n.º 295, em 26 de Dezembro de 1989. O primeiro, ficou na dependência do Conselho Geral da Ordem dos Advogados e o do Porto, junto do Conselho Distrital do Porto. Cerca de um mês depois foi homologado, através da Portaria n.º 1102/89, de 26 de Dezembro, do Ministro da Justiça, o Regulamento dos GCJ de Lisboa e do Porto. Os fundos financeiros e os meios materiais eram assegurados pelo Ministério da Justiça.

Um ano mais tarde, o GCJ do Porto propôs a criação de uma extensão em Guimarães, tendo assim sido constituído um novo GCJ, cujo regulamento foi aprovado

pela Portaria n.º 1231/90, de 26 de Dezembro. Neste caso, o secretariado era assegurado pela Câmara Municipal e os advogados que aí prestavam serviço estavam inscritos no Conselho Distrital do Porto, mas com escritório na área da comarca de Guimarães. Alguns meses depois, foi publicada a Portaria n.º 421/91, de 21 de Maio, que regulamentava o GCJ de Coimbra, a funcionar junto do Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados, que assegurava o respectivo secretariado. Este GCJ deixou de funcionar em 1996, tendo reiniciado funções apenas em Junho de 2001, após a assinatura de um novo Convénio entre o Conselho Distrital de Coimbra e o Ministério da Justiça, cabendo à Câmara Municipal a disponibilizar as instalações necessárias e a assegurar os serviços administrativos.

Évora foi o local escolhido para criar o quinto GCJ, funcionando junto do respectivo Conselho Distrital, após a aprovação da Portaria n.º 993/91, de 30 de Setembro. De seguida, e ainda no mesmo ano, foi constituído o GCJ de Lamego, através da Portaria n.º 1000/91, de 1 de Outubro, funcionando em instalações cedidas pela Câmara Municipal, que assegura igualmente o secretariado. A mesma situação ocorre na Covilhã, apenas se diferenciando no início de funcionamento que ocorreu cerca de um ano depois do GCJ de Lamego, após publicação da Portaria n.º 1207/92, de 23 de Dezembro.

Ponta Delgada foi o oitavo GCJ a ser inaugurado, decorria o ano de 1993, após a publicação da Portaria n.º 679/93, de 20 de Julho, passando a funcionar junto das instalações do Conselho Distrital dos Açores da Ordem dos Advogados. Vila do Conde foi o seguinte GCJ a ser criado, com a Portaria n.º 741/93 a ser publicada em 16 de Agosto. De seguida foi a vez de Faro, e pese embora tenha sido publicada a Portaria n.º 1256/93, de 9 de Dezembro, este Gabinete não entrou em funcionamento até ao momento.

O próximo GCJ a iniciar as suas actividades foi o de Angra do Heroísmo, a partir da Portaria n.º 506/95, de 27 de Maio, que veio a abrir as portas em Janeiro de 1996. Os seguintes gabinetes a serem criados foram, respectivamente, os de Viana do Castelo e de Vila Nova de Gaia, embora a data de publicação dos diplomas legislativos pudesse indiciar a ordem inversa, respectivamente a Portaria n.º 1471/95, de 22 de Dezembro e a Portaria n.º 511/95, de 29 de Maio. Ambas as Câmaras Municipais asseguraram, desde logo, as instalações e o secretariado destes gabinetes. Em 1996, por iniciativa da Delegação da Ordem dos Advogados de Cascais, foi criado o Gabinete de Consulta Jurídica Gratuita, que

tem um funcionamento autónomo, quer da Ordem dos Advogados, quer do Ministério da Justiça, tendo apenas apoio da Câmara Municipal, para além da própria Delegação da OA. Deste modo, a criação deste gabinete não implicou a publicação de qualquer Portaria por parte do Ministério da Justiça.

O GCJ de Matosinhos foi o seguinte. A sua criação foi oficializada pela Portaria n.º 403/97, de 19 de Junho, sendo o secretariado assegurado pelo Presidente da Junta de Freguesia de Matosinhos, que também cede as instalações. De seguida, foi criado o GCJ de Sintra, através da Portaria n.º 1233/97, de 16 de Dezembro, embora tivesse funcionado em regime experimental, entre Novembro de 1996 e Dezembro de 1997. As instalações e secretariado são assegurados pela respectiva Câmara Municipal.

O GCJ da Guarda foi criado quase um ano depois do GCJ de Matosinhos. A Portaria que o instituiu é a n.º 621/98, de 28 de Setembro e o secretariado é garantido pela Câmara Municipal. Logo de seguida foi publicada a Portaria n.º 272/99, de 13 de Abril, de criação do GCJ de Oliveira do Bairro, embora a sua entrada em funcionamento só se tenha a verificado em Setembro de 2000, mais de um ano depois. No mesmo mês de Setembro é publicada a Portaria n.º 722/00, de 6 de Setembro, de criação do GCJ da Horta, que entra de imediato em funcionamento.

O ano de 2001 regista a entrada em funcionamento de sete novos GCJ, designadamente, Barreiro, Cadaval, Castelo Branco, Seia, Coimbra, Setúbal e Pombal. Com a excepção do Barreiro, que começou a funcionar em Maio de 2001, após a publicação da Portaria n.º 238/01, de 20 de Março, os restantes GCJ foram criados em simultâneo. As Portarias que criaram estes gabinetes foram, respectivamente, as seguintes: n.º 1150/2001, n.º 1151/2001, n.º 1152/2001, n.º 1153/2001, n.º 1154/2001 e n.º 1156/2001, todas em 29 de Setembro.

Nesse ano, foram ainda aprovados os GCJ de Albufeira e de Estremoz, pelas Portarias n.º 239/01, de 6 de Setembro, e n.º 1155/2001, de 29 de Setembro. Quase no final do ano de 2001 foram realizados os protocolos respeitantes a Bragança, Chaves, Entroncamento, Olhão e Viseu (todos firmados a 5 de Dezembro, com a excepção de Chaves que foi a 4 de Dezembro). Estes GCJ aguardam ainda a publicação da respectiva portaria, condição indispensável para poderem entrar em funcionamento. Outros casos

pendentes são os de Alcobaça e Santiago do Cacém. Por informação do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, prevê-se que estes GCJs entrem em funcionamento, de forma gradual, após as férias judiciais.

A Ordem dos Advogados, através da Comissão dos Direitos Humanos, anunciou em Junho de 2002, a intenção de criar até ao final do corrente ano Gabinetes de Consulta Jurídica Gratuita em seis estabelecimentos prisionais, designadamente Lisboa, Tires, Vale de Judeus, Coimbra, Porto e Paços de Ferreira. Também é intenção da AO promover à instalação de advogados nas esquadras policiais, de modo a poderem prestar serviços de informação e aconselhamento jurídico aos cidadãos que, por qualquer motivo, aí recorrem.

2.2. Os Gabinetes de Consulta Jurídica, os Ministros da Justiça e os Bastonários da Ordem dos Advogados

O ritmo de criação dos GCJ depende de vários factores, entre os quais podemos destacar as iniciativas protagonizadas pelo Ministério da Justiça, pela Ordem dos Advogados, Conselhos Distritais e Delegações, pelas Câmaras Municipais e, mesmo, pelas Juntas de Freguesia. Neste ponto, vamos apenas contextualizar a criação dos GCJ nos mandatos de Ministros da Justiça e de Bastonários da Ordem dos Advogados por considerarmos que as políticas defendidas por estes dois órgãos são cruciais para o desenvolvimento destes mecanismos de acesso ao direito e à justiça. Contudo, embora tenhamos optado por referir todos os GCJ existentes nesta data em funcionamento, há que ter em consideração que alguns deles surgiram sem ser publicada qualquer Portaria por parte do Ministério da Justiça, visto que funcionam de um modo autónomo. De tal forma que os dados estatísticos publicados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça não incluem os dados provenientes de alguns gabinetes, casos de Cascais e, em certa medida, Matosinhos que está junto com o GCJ do Porto.

No quadro que se segue, os GCJ serão dispostos por ordem cronológica, de modo a que seja perceptível em que períodos a sua criação foi mais acelerada. Esta análise não tem em consideração dois aspectos principais: os termos em que funcionam os gabinetes e o contexto sócio-político, que nos indicam que o acesso ao direito e à justiça tem vindo a ganhar uma importância cada vez maior nos últimos anos. Contudo, permite retirar algumas ilações sobre a prioridade conferida por cada Ministro e por cada Bastonário.

Vamos apenas inserir os GCJ de facto em funcionamento, omitindo os que estão em criação ou adiados temporariamente. As referências às datas tem em consideração a data de publicação da respectiva Portaria e não, em concreto, a data de abertura ao público que, normalmente, ocorre alguns meses depois.

Inserimos, neste quadro, apenas os gabinetes que estão criados legalmente e efectivamente a funcionar. De realçar que as informações provenientes das diversas entidades envolvidas (Ministério da Justiça e seus departamentos, Ordem dos Advogados e suas delegações e Câmaras Municipais) são, por vezes, contraditórias, podendo originar algum equívoco que, de todo o modo, procurámos, até ao final do relatório, ir corrigindo.

Quadro 1
Gabinetes de Consulta Jurídica – Ordenação cronológica

N.º	Ano	G CJ	Ministro	Partido	Bastonário
1	1986	Lisboa	Mário Raposo	PSD	António Osório de Castro
2	1989	Porto	Fernando Nogueira	PSD	Augusto Lopes Cardoso
3	1991	Guimarães	Laborinho Lúcio	PSD	Maria de Jesus Serra Lopes
4	1991	Coimbra ¹⁹⁴	Laborinho Lúcio	PSD	Maria de Jesus Serra Lopes
5	1991	Évora	Laborinho Lúcio	PSD	Maria de Jesus Serra Lopes
6	1991	Lamego	Laborinho Lúcio	PSD	Maria de Jesus Serra Lopes
7	1992	Covilhã	Laborinho Lúcio	PSD	Maria de Jesus Serra Lopes
8	1993	Ponta Delgada	Laborinho Lúcio	PSD	Júlio de Castro Caldas
9	1993	Vila do Conde	Laborinho Lúcio	PSD	Júlio de Castro Caldas
10	1995	Angra do Heroísmo	Laborinho Lúcio	PSD	Júlio de Castro Caldas
11	1995	Vila Nova de Gaia	Laborinho Lúcio	PSD	Júlio de Castro Caldas
12	1995	Viana do Castelo	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
13	1996	Cascais ¹⁹⁵	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
14	1997	Matosinhos	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
15	1998	Guarda	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
16	1998	Sintra	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
17	1999	Oliveira do Bairro	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
18	1999	Horta	Vera Jardim	PS	Júlio de Castro Caldas
19	2001	Barreiro	António Costa	PS	António Pires de Lima
20	2001	Cadaval	António Costa	PS	António Pires de Lima
21	2001	Castelo Branco	António Costa	PS	António Pires de Lima
22	2001	Seia	António Costa	PS	António Pires de Lima
23	2001	Coimbra	António Costa	PS	António Pires de Lima
24	2001	Setúbal	António Costa	PS	António Pires de Lima
25	2001	Pombal	António Costa	PS	António Pires de Lima

As primeiras referências aos GCJs aparecem referenciados pela primeira vez no programa eleitoral do PPD/PSD, em 1976. Esta referência integra uma preocupação mais geral de melhorar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, onde se inclui ainda a assistência judiciária e o patrocínio não judicial. No entanto, o programa de governo elaborado do PS não incluiu qualquer referência a este mecanismo. Nos anos seguintes, e em parte devida à instabilidade política dos sucessivos governos, as referências específicas a mecanismos que permitam melhorar o acesso ao direito e à justiça são quase inexistentes.

¹⁹⁴ Coimbra, como já foi referido, funcionou, inicialmente, entre 1991 e 1996. Após anos de interregno, como voltou a funcionar em 2001, este GCJ aparece referenciado duas vezes nesta cronologia.

¹⁹⁵ O Gabinete de Consulta Jurídica Gratuita de Cascais funciona desde 1996, sendo a sua criação da responsabilidade da Delegação da Ordem dos Advogados e da Câmara Municipal de Cascais. A prestação dos advogados não é remunerada e cerca de 25 advogados garantem as consultas jurídicas, num universo de mais de 400 advogados registados no concelho. No entanto, como não estabeleceu um protocolo com o Ministério da Justiça, este não inclui os dados referentes à sua actividade nas estatísticas anuais que publica. Deste modo, embora tenhamos efectuado diligências nesse sentido, não foi possível obter os valores referentes ao GCJ Gratuita de Cascais, limitando a análise dos dados estatísticos globais.

Num segundo momento, quando a Aliança Democrática (coligação PPD/PSD e CDS) chega ao Governo, em 1980, o seu programa não refere, em termos concretos, a possibilidade de criação de GCJs. Pelo contrário, e invertendo-se o que sucedeu no período de 1976 a 1980, é o programa eleitoral do PS que propõe a criação de gabinetes regionais de informação jurídica. O PS volta a referir, no seu programa eleitoral para as eleições de 1983, a necessidade de implantar um verdadeiro serviço de informação jurídica, embora sem concretizar o seu modelo. A defesa de um sistema público de informação, consultoria e representação é igualmente uma prioridade inserida no programa eleitoral do PCP nestas eleições.

A referência seguinte aos GCJs aparece nas eleições de 1987 por intermédio do PCP, defendendo a criação, por todo o país, de uma rede de gabinetes no âmbito de uma nova lei sobre o acesso ao direito dos cidadãos. Este mesmo objectivo aparece inscrito no programa de governo do PSD de 1991, pela mão do Ministro da Justiça Laborinho Lúcio que, como vimos no quadro anterior, foi o primeiro impulsionador da estruturação de uma rede de GCJs no país. No entanto, o programa de governo não reflecte o programa eleitoral do PSD, onde se afirmava a instalação de 60 gabinetes no prazo de dois anos, intenções que ficaram muito aquém da realidade.

As eleições de 1995, que levaram o PS ao Governo, registam uma continuidade no que concerne à instalação de GCJs, referindo-se que estes serão criados sempre que possível e necessário. Esta intenção aparece de forma mais precisa no programa de governo do que no programa eleitoral, onde apenas se referia a necessidade de criar uma rede nacional de informação jurídica, sem concretizar em que termos. O PSD, em coerência com a sua política anterior, defendia a continuação da instalação de GCJs. Constatou-se, contudo, que o ritmo de criação foi ligeiramente mais lento que o do governo anterior.

O governo seguinte, saído das eleições de 1999, foi o que incutiu um ritmo mais forte no âmbito da criação de GCJs, principalmente se tivermos em consideração que apenas esteve em funções durante cerca de dois anos. Esta política segue de perto as intenções inscritas em sede de programa de governo, que especifica mais em pormenor as propostas contidas no programa eleitoral do PS. Já o novo programa de governo da coligação PSD-CDS/PP, embora tenha como um dos objectivos principais a melhoria do

acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, não refere em concreto a política a desenvolver no que respeita aos GCJs. Por seu lado, o programa eleitoral do PS defendia o desenvolvimento dos GCJs, no âmbito de uma rede de consulta jurídica mais alargada e integrando outros actores (juntas de freguesia, sindicatos, associações, etc.). A defesa dos GCJs é igualmente feita pelo PCP no seu programa eleitoral.

3. Os Gabinetes de Consulta Jurídica: o desempenho

Neste ponto, vamos analisar os dados referentes ao funcionamento dos GCJ criados desde 1993 até ao ano de 2001. Como os GCJ não foram criados todos ao mesmo tempo, verificaremos que, ao longo dos anos, a análise vai incorporando os dados referentes aos novos GCJ, assim como deixam de incluir os dados dos GCJ que entretanto deixaram de funcionar ou que apenas mantêm uma existência legal.

A análise dos dados referentes ao desempenho dos GCJ constituem um bom indicador quer do alcance das suas competências quer das suas limitações. Contudo, a sua análise deve ser contextualizada com outros indicadores, objectivos e subjectivos, nomeadamente a abrangência territorial, o número de advogados disponíveis, a localização, os horários de funcionamento, a divulgação efectuada e a interacção com outros serviços (Câmara Municipal, Juntas de Freguesia, Ordem dos Advogados, Tribunais, associações, etc.). A impossibilidade de efectuar essa contextualização limita assim uma análise mais detalhada sobre o funcionamento dos GCJ.

Quadro 2
Gabinetes de Consulta Jurídica – Número de Consultas¹⁹⁶

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Angra do Heroísmo	-	-	-	71	82	88	110	99	127	577
Barreiro	-	-	-	-	-	-	-	-	188	188
Cadaval	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cascais ¹⁹⁷	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Castelo Branco	-	-	-	-	-	-	-	-	13	13
Coimbra	34	37	35	67	-	-	-	-	48	221
Covilhã	-	-	-	93	82	96	98	100	94	563
Évora	42	53	62	81	112	102	106	106	143	807
Guarda	-	-	-	-	-	8	54	53	46	161
Guimarães	199	233	308	268	236	224	188	242	-	1 898
Horta	-	-	-	-	-	-	-	29	115	144
Lamego	37	42	47	54	81	89	86	77	83	596
Lisboa	12 090	4 504	3 920	4 308	3 776	3 614	2 844	2 120	2 130	39 306
Oliveira do Bairro		-	-	-	-	-	-	8	8	16
Pombal		-	-	-	-	-	-	-	7	7
Ponta Delgada	39	226	307	375	465	625	575	569	387	3 568
Porto / Matosinhos ¹⁹⁸	127	174	497	1 070	829	676	- ¹⁹⁹	590	542	4 505
Seia	-	-	-	-	-	-	-	-	16	16
Setúbal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sintra	-	-	-	-	125	170	113	69	145	622
Viana do Castelo	-	-	-	131	158	155	120	77	48	689
Vila do Conde	-	1	10	7	4	2	1	-	-	25
Vila Nova Gaia	-	-	-	88	146	218	219	301	310	1 282
Total	12 568	5 270	5 186	6 613	6 096	6 067	4 514	4 440	4 450	52 204

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

¹⁹⁶ Estes dados, bem como os seguintes, não incluem os valores referentes aos GCJ de Cascais, de Guimarães e de Setúbal para o ano de 2001. Segundo o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, existe algum atraso na compilação destes dados. A falta de informação do GCJ de Guimarães relativa ao ano de 2001, pela evolução dos dados ao longo dos anos, poderá influenciar ligeiramente a análise que vamos efectuar.

¹⁹⁷ Os dados referentes ao Gabinete de Consulta Jurídica Gratuita de Cascais não foram disponibilizados pelo GPLP, visto que este não estabeleceu um protocolo com o Ministério da Justiça, funcionando autonomamente. Este facto envia igualmente a análise efectuada neste e nos quadros seguintes.

¹⁹⁸ A partir de 1998 o GCJ do Porto surge agregado, em termos de dados estatísticos, juntamente com GCJ de Matosinhos pese embora funcionem autonomamente.

¹⁹⁹ Não há dados registados no GPLP para o ano de 1999

Lisboa representa cerca de 73% do total das consultas efectuadas, nos oito anos analisados de todos os GCJ em funcionamento, segundo os dados disponíveis. Esta macrocefalia em termos de desempenho justifica-se por diversas razões. Desde logo, por ser o mais antigo Gabinete, por ter uma implantação bastante grande e por funcionar como um ponto de referência para a Ordem de Advogados. Depois, porque a direcção deste Gabinete demonstrou sempre um grande empenho para que o funcionamento fosse exemplar. Em terceiro lugar, devido à maior proximidade com os órgãos centrais da Ordem dos Advogados e do Ministério da Justiça, que proporciona um acesso mais fácil aos meios necessários para o seu funcionamento. Em quarto lugar, temos quer a abrangência territorial do Gabinete, quer o número de advogados inscritos, que permitem, assim, conferir uma maior capacidade de resposta à procura. Por fim, segundo foi possível apurar, parece haver um mínimo de divulgação das actividades do Gabinete por parte dos tribunais e mesmo dos advogados.

A análise do quadro desperta ainda um conjunto de interpretações, que apenas poderão ser confirmadas com a realização de estudos de caso aprofundados. No entanto, existe um conjunto de ilações que se podem, desde já, retirar. A primeira, é que não existe um padrão de evolução crescente na prestação de consultas jurídicas por parte dos gabinetes. Este facto observa-se quer em termos de consultas totais quer em termos da prestação dos gabinetes em termos individuais. Basta constatar que, tendo-se registado um aumento no número de gabinetes em funcionamento, houve um decréscimo no número de consultas nos últimos quatro anos analisados, com a excepção de 2001. No último ano aparecem dados referentes a mais cinco GCJ, face ao ano anterior, no entanto registou-se apenas um aumento de 10 consultas (curiosamente o mesmo valor que o GCJ cresceu de 2000 para 2001). Embora estes dados sejam influenciados, em grande parte, pelo decréscimo verificado no GCJ de Lisboa, a mesma evolução se pode observar nos GCJ do Porto/Matosinhos, de Viana do Castelo ou de Lamego. Nos restantes, verifica-se uma grande oscilação no número de consultas efectuadas, não havendo um padrão linear.

Em segundo lugar, verifica-se uma grande disparidade no número de consultas entre os gabinetes, mesmo excluindo os de maior abrangência territorial como Lisboa e Porto/Matosinhos. Assim, para dimensões equivalentes, observam-se dados muito diferentes. Como exemplo, podemos citar, para o ano 2000, as 301 consultas jurídicas do

G CJ de Vila Nova de Gaia e as 69 de Sintra ou, numa dimensão mais reduzida, as 242 de Guimarães e as 53 da Guarda. Estas diferenças devem-se não só aos distintos horários de funcionamento (alguns gabinetes funcionam em horários muito reduzidos), mas também às estratégias de divulgação adoptadas ou ao número de advogados inscritos.

A terceira ilação que se pode retirar é que existem gabinetes cujo desempenho é praticamente virtual, devido ao reduzido número de consultas efectuadas. Este é o caso, essencialmente, de Vila do Conde, onde em sete anos de existência se registaram apenas 25 consultas. Contudo, existem gabinetes que, ao contrário do que a sua localização poderia perspectivar, registam valores anuais muito baixos, casos da Guarda, Sintra ou Viana do Castelo.

A quarta ilação que se retira é que alguns dos gabinetes, em vez de demonstrarem uma tendência crescente ao nível das consultas efectuadas, registam um decréscimo ou estagnação da sua actividade. Para além dos casos já mencionados de Lisboa e Porto, verificamos a mesma evolução em gabinetes como Covilhã, Évora, Guimarães, Lamego, Ponta Delgada, Sintra ou Viana do Castelo.

Finalmente, a observação da evolução do número total de consultas jurídicas, no somatório de todos os gabinetes existentes ao longo deste período analisado, permite constatar a existência de um paradoxo: a um aumento do número de gabinetes em exercício de funções contrapõe-se uma diminuição do número total de consultas efectuadas. Com a excepção do ano de 1993, em que se registaram 12.568 consultas, na sua quase totalidade efectuadas pelo G CJ de Lisboa²⁰⁰, registou-se, entre 1994 e 1996, uma ligeira subida, para, a partir do ano seguinte, se observar um decréscimo progressivo, até atingir o valor de 4.440 consultas no ano de 2000. Curiosamente, neste ano recolheram-se dados referentes a 16 gabinetes, enquanto no ano de 1993 apenas havia sete gabinetes em funcionamento. E em 2001, com 18 G CJ em funcionamento, registam-se, como afirmámos atrás, apenas mais 10 consultas que no ano anterior: 4.450 (estes dados não incluem ainda os números referentes aos G CJs de Guimarães e de Setúbal).

²⁰⁰ O valor de 1993 relativo ao G CJ de Lisboa enviesa a análise sequencial dos dados nacionais. Embora tenhamos procurado saber a que se deve valor tão elevado, tal não foi possível. Deste modo, preferimos efectuar a análise desvalorizando o ano de 1993.

Quadro 3**Resultados das consultas presenciais – 2001**

	Esclarecimento	Conciliação	Encaminhamento judicial	Total
Consultas presenciais	3069	50	1414	4533

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Os dados disponibilizados para o ano de 2001 permitem ainda constatar que a maioria das solicitações limitam-se ao esclarecimentos dos assuntos. Este facto permite retirar a ideia da importância dos GCJs quer no evitar do recurso aos tribunais quer no esclarecimento de dúvidas que contribuem assim para uma cidadania mais efectiva. De realçar igualmente o número de encaminhamentos judiciais que, ao contrário da interpretação efectuada para os esclarecimentos, poderá incluir situações em que os cidadãos não recorreriam aos tribunais por ignorância ou incapacidade financeira e/ou jurídica. A conciliação começa, por sua vez, a ganhar algum peso em termos de resolução de conflitos, mas não parece, na actual estrutura organizativa e grau de competências, que os GCJs estejam vocacionados para esta vertente.

Quadro 4**Informações prestadas por escrito – 2001**

Informações	Número
Mero expediente	1109
Esclarecimento público	1492
TOTAL	2601

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Além das consultas efectuadas de uma forma presencial ainda é possível solicitar informações jurídicas por escrito. Assim, como podemos observar no quadro anterior, o número de solicitações ainda atinge um valor considerável durante o ano de 2001: 2601 pedidos. Note-se de que apenas dispomos destes dados para o ano de 2001, não podendo comparar com os anos anteriores para, desse modo, verificar se houve uma evolução positiva ou negativa.

Antes de iniciarmos a análise relativa ao tipo de consultas jurídicas efectuadas, convém realçar a discrepância existente entre estes dados e os registados nos quadros anteriores. Como se pode observar, o total de consultas anuais por áreas jurídicas é superior ao número total de consultas registados inicialmente. Esta situação ocorre devido ao facto de, na mesma consulta, poderem ser prestadas informações sobre mais que um assunto .

Quadro 5
Informações prestadas por áreas jurídicas

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Civil	9 851	4 287	3 520	4 508	4 111	4 506	3 485	2 764	2 978
<i>Arrendamento</i>	2 456	1 358	1 268	1 809	1 605	1 588	1 057	765	648
<i>Familia</i>	3 622	1 114	1 376	1 801	1 571	1 600	1 102	1 205	1 056
Trabalho	649	394	430	849	932	719	604	614	466
Administrativo	118	134	760	416	414	96	43	90	216
<i>Segurança Social</i>	70	5	15	20	51	36	13	35	77
Penal	1 863	524	571	650	650	781	515	574	456
Comercial ²⁰¹	-	-	-	-	-	-	16	68	86
Consumo ²⁰²	-	-	-	-	-	-	47	59	44
Fiscal ²⁰³	-	-	-	-	-	-	23	24	49
Outras	154	73	96	232	240	261	85	539	238
Total	12 635	5 412	5 497	6 727	6 347	6 363	4 818	4 732	4 533 ²⁰⁴

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Os assuntos jurídicos que motivam os cidadãos a recorrer aos GCJ são variados. No entanto, a grande prevalência vai para o direito civil, e, dentro desta área, para as questões relativas aos assuntos familiares e ao arrendamento. As consultas de âmbito criminal registaram, inicialmente, um valor de destaque, mas têm vindo progressivamente a diminuir, sendo actualmente o terceiro motivo que leva as pessoas a recorrer aos GCJ. O segundo motivo é, agora, relativo às questões laborais, embora tenha registado um

²⁰¹ Apenas aparece discriminado a partir de 1999.

²⁰² Apenas aparece discriminado a partir de 1999.

²⁰³ Apenas aparece discriminado a partir de 1999.

decréscimo de 2000 para 2001. Os assuntos administrativos já atingiram valores elevados, tendo em consideração o total das consultas, mas registaram uma queda bastante grande nos últimos anos, registando em 2001 um subida considerável, embora para valores inferiores aos verificados entre 1995 e 1997.

Hoje em dia, e devido à crescente importância no quadro da evolução da sociedade, são autonomizadas, a partir de 1999, as consultas relativas a assuntos comerciais, fiscais e de consumo. Estas três áreas registaram um crescimento, em especial a área comercial. No último ano, as consultas relativas a problemas de consumo baixaram, enquanto os assuntos fiscais duplicaram.

A análise por grupos etários e por situação profissional, por si só, não permite retirar conclusões fundamentadas. Servem, no entanto, como indicadores que permitem caracterizar um pouco melhor quem recorre aos GCJ. Não obstante a existência destes dados, uma melhor caracterização dos utentes exigiria um conjunto de indicadores de que não dispomos, com a exceção para o GCJ de Lisboa, que serão analisados de seguida.

Assim, verificamos que, com a exceção do ano de 1993, os cidadãos que mais recorrem aos GCJ estão situados, em termos etários, no intervalo dos 30 aos 59 anos. A sua variação, assim como a relativa aos restantes grupos etários, acompanha a evolução do número total de consultas, que já foi analisado anteriormente. De seguida, temos o grupo etário com idade superior a 60 anos para, finalmente, registarmos o grupo etário com idade inferior a 30 anos.

²⁰⁴ A soma das parcelas não corresponde ao total uma vez que o GCJ de Pombal não conseguiu fornecer informação desagregada.

Quadro 6
Grupos etários e situação profissional dos utentes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Por Grupos Etários									
Até 29 anos	2 869	732	875	1 053	1 029	1 117	819	839	777
De 30 a 59 anos	4 102	2 915	2 757	3 633	3 189	3 104	2 339	2 279	2 408
Mais de 60 anos	5 597	1 623	1 554	1 927	1 878	1 846	1 356	1 322	1 258
Por Situação Profissional									
Empregado	4 671	1 764	1 705	2 172	1 963	2 086	1 590	1 539	1 551
Desempregado	2 505	962	883	1 148	1 178	1 086	881	656	827
Doméstico	2 749	703	775	1 074	1 047	951	634	673	467
Outras situações	2 643	1841	1 823	2 219	1 908	1 944	1 409	1 572	1 598
Total	12 568	5 270	5 186	6 613	6 096	6 067	4 514	4 440	4 450

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A análise relativa à situação na profissão é ainda mais difícil de efectuar, devido ao elevado número de situações indefinidas ou, como se encontra registado, de *outras situações* (presume-se, embora sem dados empíricos, que dentro desta categoria prevaleçam os reformados e, em menor número, os estudantes). Também as categorias consideradas, por serem tão generalistas, não permitem uma análise mais fina. Observa-se, contudo, que o maior número de utentes deste serviço são cidadãos empregados. De seguida, e com a excepção de 1993 e de 2000, prevalecem os desempregados. Por fim, temos os domésticos, embora muito próximos dos desempregados.

À imagem do referido anteriormente, a evolução dos valores destas categorias acompanha as tendências registadas para a procura dos GCJ, ou seja, uma diminuição progressiva dos valores.

3.1. Os Gabinetes de Consulta Jurídica: as dificuldades

As dificuldades apontadas pelos GCJs, no âmbito das respostas ao inquérito que efectuámos, são várias mas apontam, quase todas, para quatro eixos principais. De realçar, contudo, que apenas cerca de metade respondeu à pergunta relativa à existência de

dificuldades no funcionamento dos GCJs, o que não significa a sua inexistência. Assim, os quatro eixos principais das dificuldades apontadas são os seguintes:

- 1) A falta de divulgação da sua existência, funcionamento e desempenho junto da área de competência geográfica devido, em parte, à falta de sensibilização das entidades oficiais para o encaminhamento dos cidadãos, à deficiente articulação entre as entidades promotoras e à falta de verbas que permitam efectuar campanhas de divulgação;
- 2) A existência de instalações deficitárias com más condições de trabalho para advogados e utentes e falta de verbas para aquisição de materiais e funcionários;
- 3) A fraca disponibilidades de advogados, em determinadas áreas geográficas, devido essencialmente aos valores dos honorários praticados e aos atrasos constantes por parte do Ministério da Justiça na sua liquidação, o que desmotiva ainda mais os eventuais interessados;
- 4) As limitações sentidas em termos de competências na resolução dos litígios com recurso aos vários modos informais, designadamente arbitragem, mediação ou conciliação.

As poucas respostas recebidas neste item não permitem, contudo, aferir com maior profundidade a totalidade das dificuldades de funcionamento dos GCJs, o que requeria uma observação mais próxima em cada gabinete, porque cada caso parece apresentar características singulares.

4. O Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa: estudo de caso

O Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa é, de longe, o que maior desempenho demonstra no cômputo geral da actividade dos GCJ. A análise do quadro seguinte permite constatar que o seu peso no total dos dados nacionais é bastante significativo, com uma média de 75,3%. Embora este valor seja algo condicionado pelos primeiros anos analisados e, em particular, o de 1993²⁰⁵, apenas os anos de 2000 e de 2001 revelam valores inferiores a 50%. No entanto, verifica-se um decréscimo do seu peso em termos nacionais que se deve a duas razões principais: a diminuição do número de consultas efectuadas pelo GCJ

²⁰⁵ Como referimos atrás, o ano de 1993 atingiu valores para o qual não encontramos explicação, pelo que optámos por desvalorizá-lo no cômputo dos anos analisados.

de Lisboa que, com a excepção de 1993, decresceu em cerca de 50%; e o aumento do número de GCJ em funcionamento que, mesmo não revelando uma actividade muito intensa, contribui para um aumento do número de consultas efectuadas no restante território nacional.

Quadro 7
Gabinetes de Consulta Jurídica de Lisboa – Número de Consultas

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Lisboa	12 090	4 504	3 920	4 308	3 776	3 614	2 844	2 120	2 130	39 306
Nacional	12 568	5 270	5 186	6 613	6 096	6 067	4 514	4 440	4 450	52 204
%	96,2	85,5	75,6	65,1	61,9	59,6	63	47,7	47,9	75,3

O GCJ de Lisboa, como se referiu atrás, foi sujeito a um protocolo entre a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça, em 1986, embora a sua existência date já do período imediatamente anterior ao 25 de Abril de 1974 (instituído no consulado do Bastonário Ângelo de Almeida Ribeiro – 1972-1974), embora em moldes pouco estruturados. Através da Portaria n.º 1102/89, de 26 de Dezembro, foi homologado o regulamento de funcionamento do GCJ e os meios financeiros e materiais passaram a ser assegurados pelo Ministério da Justiça.

O desempenho deste gabinete surge descrito, a partir de 1996, em Relatórios de Actividades anuais. O primeiro destes relatórios coincide com a tomada de posse dos novos dirigentes, liderados pelo Dr. Miguel Bastos, que procuraram implementar um novo modelo de gestão que rompesse com as limitações anteriores. Como se refere no Relatório relativo ao ano de 1996, “o que foi um esforço pioneiro e uma visão rasgada na implementação do Gabinete, a que ficará ligado o nome dum antigo Bastonário e Ministro da Justiça, o Dr. Mário Raposo, tem agora que ser institucionalizado numa sistemática mais profissionalizada, em que o esforço generosamente feito integre uma prestação profissional rigorosa, eficiente e estável”.

As principais críticas apontadas num inquérito impulsionado pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados referiam que na actividade do GCJ, havia

“deficiências de estruturação propícias a desregulações funcionais que pervertiam as normas elementares de qualquer serviço, quer pela falta de pessoal de apoio, quer pela forma de organização das consultas e determinação dos consultores. Era patente o «atabalhoamento» burocrático e a discricionariedade das nomeações ou o recurso «ad hoc» aos consultores, sem respeito pela sua ordenação em lista”. Para além destas situações, havia ainda deficiências ao nível administrativo (um funcionário), organizativo (poucos meios materiais e humanos), financeiro (bastante escassos) e funcional (pouca fiscalização sobre as consultas). Assim, o Relatório considera que em termos de exigência, “qualquer que seja a perspectiva porque se encare a consulta jurídica, julgamos que ela não afecta a necessidade de dotar os serviços de apoio mínimo de estruturas, meios e organização que viabilizem a prestação da consulta de forma profissional e dignificada”.

O Relatório de Actividades de 1996, quanto ao funcionamento no exercício, refere que “o número de consultores atingiu 4.308 o que representa uma média diária de vinte (20) consultas. Sendo certo que as consultas são prestadas por duas mesas constituídas por um advogado e dois estagiários, conclui-se que ocupam quatro advogados/dia e oito estagiários/dia. Cada uma das mesas presta, portanto, consulta a cinco consulentes”. O Relatório continua, caracterizando o utente-tipo, que terá entre 30 e 60 anos – até aos 30 anos, apenas 12%, acima dessa idade, cerca de 33%; as questões que põe são sobretudo de âmbito civil, designadamente arrendamento e família. As questões relacionadas com o direito penal representaram apenas 8% do total, o que poderá significar que é uma matéria mais coberta pelo apoio judiciário directo. A maioria dos utentes são mulheres, cerca de 60%, quanto à situação profissional, 30% são reformados, 28% empregados, 17% desempregados e 18% domésticas, 4% são estudantes. De realçar que cerca de metade das consultas teve o cariz de esclarecimento, sem qualquer encaminhamento judicial.

O Relatório de 1996 avançou, ainda, perspectivas futuras para a consulta jurídica, e sugeriu que se averiguasse em que medida seria aconselhável a especialização de consultores e a sua pré-inscrição por matérias, bem como o recurso a advogados mais experientes e melhor preparados em determinados ramos específicos do direito, mesmo ponderando a prestação da consulta fora das instalações do gabinete. Outra sugestão avançada no Relatório prende-se com a ideia de que, numa época de expansão do associativismo e de instituições de defesa e promoção dos direitos do cidadão, urge

equacionar que “a informação ou mesmo a consulta, passem a ser asseguradas nessas entidades, embora, claro, prestadas por profissionais do foro, mediante protocolos a estabelecer com o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados. Esta, ou um Instituto no seu âmbito, assegurariam então, apenas, a escala dos advogados e a disciplina e qualidade de serviço aí prestado, eventualmente integrador duma parte do estágio de ingresso na profissão”.

O Relatório de Actividades do ano de 1997 repete, quase na íntegra, a análise feita no ano anterior, visto que a situação pouco ou nada se alterou. Refere, contudo, que “o acesso ao direito não se alargou, ou seja, não houve uma actuação que visasse dar a conhecer o Direito, e os direitos, aos mais carecidos, não só de condições económicas como de condições económicas sociais e culturais; que os fizesse exercer essa garantia de defesa e realização dum dos bens constituionalmente garantidos – a Justiça”.

A mudança de instalações, da Av. Infante Santo para a Av. Duque D’Ávila, marcou a actuação do GCJ de Lisboa e está expressa no Relatório de Actividades de 1999. Este facto, para além da melhoria das condições físicas de funcionamento (em termos de mobiliário, funcional e de atendimento ao público), permitiu a instalação no local da Adjunta do Gabinete e a possibilidade da Direcção aí efectuar as suas reuniões.

Contudo, a manutenção dos quadros legais de actuação e a não aprovação de um novo regulamento de funcionamento do GCJ, provoca um desajustamento do serviço prestado face à evolução e caracterização da procura. Entre as áreas que o GCJ gostaria de ver abrangidas encontram-se as relativas às vítimas de violência doméstica, aos detidos, aos requerentes de asilo e à actuação dos formadores na vertente de igualdade de condições no trabalho e na formação.

Não obstante as melhorias referidas, em particular em termos de equipamento e de espaço, o funcionamento nas novas instalações não permitiu resolver todos os problemas anteriormente apontados. Continuaram, designadamente, “as más condições de formação, remuneração e trabalho”, a consulta continuou a processar-se em condições pouco indicadas para se obter o máximo dos resultados, além de que as remunerações se mantiveram inalteradas desde 1993 e a especialização ainda não fora implementada. Em relação a este último assunto, a ausência de procura relativa a questões administrativas,

fiscais ou obrigacionais, entre outras, levantava a dúvida sobre a eventual carência de informação pré-contenciosa e, por conseguinte, um desconhecimento do direito e dos direitos por parte dos cidadãos. O número de consultores manteve-se estável, com cerca de oitocentos advogados e de duzentos advogados estagiários, através de um regime de voluntariado de inscrição. A inscrição estava aberta a “todo e qualquer advogado que o pretenda sem especialização, nem qualquer tipo ou limite”.

O Relatório de Actividades do ano transacto vem confirmar algumas situações referidas nos relatórios anteriores, como sejam a falta de pessoal administrativo, de meios informáticos, de pagamento atempado (e sua não actualização) e a manutenção do regulamento desactualizado. Em termos mais concretos, as críticas vão essencialmente para o Ministério da Justiça e seus serviços, nomeadamente pela alteração constante dos funcionários que disponibiliza (e em alguns momentos não disponibilizou durante curtos períodos de tempo), pela não aquisição de um programa informático para elaboração das escalas, pela não concretização dos pedidos de apoio administrativo e pelos atrasos verificados nas verbas destinadas ao pagamento dos serviços da direcção e aos consultores. Mesmo assim, reafirma o relatório que “a consulta (...) manteve um padrão, quer nos temas, quer na sequência (...) sem prejuízo de, em parte pela mediatização feita, quer na imprensa como na televisão, se reconhecer que não decresce a sua procura, mesmo nas actuais condições (...) tal constatação não nos tranquiliza, quer no que respeita à forma como ao conteúdo em que o serviço se desenvolve”.

Do total das 2130 consultas efectuadas, 1245 foram esclarecimentos e 845 resultaram no encaminhamento judicial. Neste ano de 2001 estavam inscritos junto da Ordem dos Advogados 800 advogados e 160 advogados-estagiários, tendo efectuado consultas 364 advogados e 282 advogados-estagiários. Em termos médios, são efectuados dois períodos diários (manhã e tarde) com pelo menos quatro consultores. De referir que, segundo o relatório, “em grande parte por deficiências da organização das escalas, feitas até agora de forma manual e por contacto individual, também não foi possível tornar mais regular a presença de advogados inscritos. Alguns porque faltam, outros porque não chegam a ser convocados”.

Os utentes não diferem, por sua vez, das características nacionais em termos de idade e da situação profissional. O mesmo se pode afirmar em relação às áreas jurídicas

mais solicitadas no âmbito das consultas. De resto, o peso de Lisboa acaba por influenciar bastante os dados nacionais, não se estranhando assim as similitudes detectadas.

4.1. A posição dos advogados que prestam serviço no GCJ de Lisboa

De acordo com a observação efectuada em 2000 no GCJ de Lisboa e com os depoimentos de alguns advogados e advogados-estagiários que aí efectuaram consultas jurídicas, o recrutamento dos advogados ou advogados estagiários processa-se através de inscrição voluntária na Ordem dos Advogados. Posteriormente, cabe à OA fornecer ao Gabinete a lista dos juristas inscritos, que organizando então as escalas. Segundo os relatos de alguns advogados, estes nem sempre são escalados, dirigindo-se, então, directamente ao Gabinete onde se inscrevem referindo as datas mais convenientes. Normalmente, são então escalados passadas poucas semanas, passando a efectuar consultas com uma regularidade de 2 a 3 vezes por ano.

Os advogados e advogados-estagiários tomam conhecimento do Gabinete através do relato de colegas que prestam consulta com regularidade, outros através de uma circular que a OA enviou aos advogados publicitando a sua actividade.

Os advogados prestam consultas jurídicas no Gabinete, sobretudo, por questões cívicas, referindo que se trata, por um lado, de uma forma de solidariedade e, por outro, é o meio de contactarem com questões que não lhes chegam ao escritório, o que os estimula a estudar novos problemas e a investigar matérias diversas das abordadas no âmbito das suas avenças rotineiras. Já para os advogados estagiários, consiste numa forma de adquirirem experiência, observando o modo como o colega mais experiente aconselha e encaminha a questão.

Os advogados não recebem qualquer tipo de formação para prestar consulta jurídica no Gabinete, o que se reflecte na qualidade das consultas e na insatisfação por vezes demonstrada pelos utentes – “vou na mesma!”²⁰⁶. O tempo de espera dos utentes para acederem à consulta é em média de uma semana.

²⁰⁶ Expressão ouvida durante a observação dos nossos investigadores perante uma consulta concreta, que não podemos generalizar.

Os advogados lamentam não poder acompanhar os casos que lhes chegam por intermédio do Gabinete – também os utentes manifestam desagrado por terem de recorrer a outro advogado, ainda que oficioso, para solucionar o seu caso, pois, com frequência, manifestam a sua preferência em serem atendidos pelo mesmo advogado, na próxima vez que recorrerem ao Gabinete, por outro assunto. Os advogados questionados encarariam com agrado a hipótese de manter uma avença com a OA ou com o MJ para prestar consultas com mais regularidade no âmbito do Gabinete.

Os advogados desconhecem que apenas podem prestar um esclarecimento por consulta, assim como não devem prestar consulta ao acompanhante do utente inscrito na consulta, caso este o solicite. Os advogados nem sempre esclarecem o utente acerca do funcionamento do instituto do apoio judiciário, limitando-se a encaminhá-lo sem lhe explicar do que se trata. Normalmente, os utentes são encaminhados para o Gabinete através da OA, MJ, PSP, APAV, familiares, amigos, patrões, entre outros. Embora cada utente apenas possa aceder ao Gabinete 5 vezes por ano, e somente 3 vezes com o mesmo assunto, estas regras não são, contudo, taxativas, visto que alguns utentes ultrapassam em muito esse número. Na sequência da consulta os utentes, segundo pudemos constatar, ficam na sua maioria esclarecidos, recorrendo alguns a outras entidades (IDICT, APAV, Centros de Arbitragem, associações, sindicatos, etc.) e instâncias (tribunais e apoio judiciário).

4.2. As propostas do Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa

O Relatório de Actividades referente ao ano de 1996 incluía já algumas ideias de reforma do sistema de informação e de consulta jurídica. Embora sem especificar com detalhe, considerava necessário, em termos de melhoria de funcionamento do sistema vigente, proceder a uma renovação dos consultores, privilegiando os advogados mais disponíveis, jovens e estagiários, desde que devidamente acompanhados pelos mais experientes. De seguida, propunha uma melhoria do sistema informático para possibilitar uma resposta mais rápida, sistematizada e eficiente, designadamente ao nível da prestação de informações sobre a legislação em vigor recorrendo aos meios electrónicos. Em terceiro lugar, surge a questão remuneratória abordada em duas vertentes: a actualização das retribuições e o pagamento em função, não da consulta como sucede actualmente, mas do

tempo disponibilizado (estimando um número de consultas a prestar no período estipulado).

Contudo, este Relatório apresentou um conjunto de propostas que avança na mudança do actual sistema de consulta jurídica, propondo as seguintes medidas:

- a) A prestação de informação e consultas jurídicas, por profissionais do foro, em associações e instituições de defesa e promoção dos direitos dos cidadãos, devidamente protocolizadas com o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados;
- b) A possibilidade da consulta poder ser efectuada “fora” das instalações do Gabinete, nomeadamente no consultório do advogado, em certas situações (por exemplo, acompanhamento de um caso que necessita de várias consultas);
- c) A especialização e a pré-inscrição por matérias, a estabelecer de acordo com o tipo de procura;
- d) A descentralização da consulta jurídica por área geográfica ou por divisões administrativas;
- e) A criação de um instituto que assegure as escalas, a disciplina e a qualidade dos serviços prestados, podendo integrar parte do estágio de ingresso na profissão.

O Relatório de 1999 afirma que estas medidas, avançadas desde 1996, e outras entretanto pensadas, como as acções de formação e a renovação das inscrições de advogados, necessitam de uma definição dos objectivos a prosseguir, quer por parte do Ministério da Justiça quer da Ordem dos Advogados. Assim, a manutenção da indefinição sobre o futuro da consulta jurídica origina uma estagnação do serviço prestado e, em consequência, uma ligeira desmotivação. O Relatório de 2001 confirma as anteriores propostas, mas num tom mais pessimista por verificar que quase nenhuma foi ainda contemplada e por verificar que as condições de funcionamento se estão a agravar, limitando a operacionalidade do gabinete.

5. Conclusões

Os Gabinetes de Consulta Jurídica são um meio facilitador do acesso ao direito e à justiça. O aparecimento do primeiro deu-se em Lisboa, em 18 de Março de 1974, por iniciativa do Bastonário Ângelo de Almeida Ribeiro, funcionando até 1989 na dependência

única da Ordem dos Advogados, data em que foi celebrado um convénio com o Ministério da Justiça para regular este gabinete e criar o GCJ do Porto. A sua implantação desenvolveu-se de forma gradual, em particular a partir de 1991, a um ritmo muito mais lento do que os discursos políticos afirmavam.

Deste modo, verificou-se desde 1974 um paradoxo político no processo de criação dos GCJs. Os partidos que estavam no Governo eram os que no seu programa eleitoral e, posteriormente, no programa de governo, não inscreviam a implantação destes meios de acesso ao direito e à justiça. Pelo contrário, os partidos que perdiam as eleições tinham nos seus programas eleitorais o objectivo de criação de redes de gabinetes de informação jurídica em todos o território nacional. Apenas a partir de 1991, através do Ministro da Justiça Laborinho Lúcio, passa a haver uma vontade política, em termos de programa de governo, e a sua concretização, ainda que num ritmo muito mais lento do que se pretendia. Nos governos seguintes assistiu-se a uma continuidade de propósitos e respectiva concretização, tornando-se assim numa matéria consensual aos principais partidos políticos, incluindo o PCP mesmo que sob uma outra designação.

A criação dos GCJs foi efectuada de forma casuística, quer em termos de cobertura territorial quer no que respeita às garantias das condições mínimas de funcionamento. A sua criação deveu-se, na maioria dos casos, à iniciativa das delegações da Ordem dos Advogados, ou seja, dos seus dirigentes locais, normalmente com o apoio das Câmaras Municipais, mas que, posteriormente, não asseguravam os meios financeiros, humanos e logísticos que garantissem um funcionamento permanente, eficaz e visível. A análise do quadro referente às respostas ao inquérito revelam que a maioria dos gabinetes funcionam num período muito limitado da semana, nomeadamente 2 a 6 horas semanais em horários, em regra, muito variados e pouco adaptados aos ritmos dos cidadãos. Apenas seis gabinetes asseguram um funcionamento diário, ainda que alguns destes o façam a meio tempo. Nos restantes, observamos uma diversidade de horários enorme, existindo ainda um gabinete que apenas funciona se, antecipadamente, houver lugar a solicitação/marcação.

Este desequilíbrio verifica-se, igualmente, no que concerne ao desempenho dos GCJs, em parte em resultado da análise anterior mas também devido às idiossincrasias locais, designadamente a densidade populacional, o grau de urbanização, as habilitações literárias, o nível sócio-económico da população, entre outros factores. Outro factor que

contribui para este desequilíbrio relaciona-se com o universo de advogados potencialmente disponíveis para participar com os GCJs que difere bastante em termos de distribuição nacional, com variações que vão dos cinco aos 960 advogados/advogados estagiários inscritos para fazer escala nos GCJs, respectivamente em Angra do Heroísmo e em Lisboa. Deste modo se compreende, em parte, que alguns GCJs tenham maiores limitações no que concerne ao alargamento do horário público de atendimento. Acresce-se a estas limitações, a deficiente divulgação da existência, actividade e competências dos GCJs junto dos cidadãos com maiores dificuldades sócio-económicas, devido, entre outras razões, às poucas disponibilidades financeiras, ao pouco envolvimento/empenho das entidades promotoras, aos horários praticados e à falta de uma cultura de encaminhamento/informação dos cidadãos por parte dos advogados, dos diversos serviços judiciais ou de outras entidades públicas ou privadas.

O desempenho dos GCJs apresenta disparidades enormes, mesmo tendo em consideração todos os factores enunciados atrás. Assim, verifica-se que para GCJs implementados, teoricamente, em áreas semelhantes, existem desempenhos completamente opostos. Noutros casos, ao contrário do que se poderia esperar, verifica-se uma estagnação ou, inclusivamente, uma diminuição no número de consultas proporcionado pelos GCJs que estão a funcionar à alguns anos, contrariando a expectativa de afirmação consolidada dos mesmos. O caso mais flagrante, devido ao enorme peso que detém no cômputo geral dos GCJs, é o de Lisboa, que vem registado ao longo da última década um decréscimo quase constante no número de consultas proporcionada (em 1984 efectuou 4.504 e em 2001 apenas 2.130). O mesmo decréscimo se verifica, embora em termos mais ligeiros, noutros gabinetes com uma actividade destacável, como são o caso de Porto/Matosinhos ou de Ponta Delgada.

Ao paradoxo político que explicámos atrás junta-se assim um outro paradoxo. Este diz respeito ao desempenho dos GCJs e podemos designar de paradoxo performativo. Assim, verifica-se que a par de um aumento constante no número de GCJs se regista um decréscimo, igualmente constante, no número de consultas jurídicas prestadas a cidadãos (com a ligeira excepção do ano 2001, mesmo faltando contabilizar dois GCJs), ou seja, desde 1996 que quantos mais gabinetes abrem menor é a sua actividade geral. Face aos

resultados apresentados, podemos afirmar que a existência de alguns GCJs é meramente legal mas não real.

A maioria das solicitações dos cidadãos, segundo os dados referentes a 2001, são relativas a pedidos de esclarecimentos jurídicos, não implicando assim um recurso posterior aos tribunais e assegurando-se uma cidadania efectiva. No entanto, existe um número considerável de situações que são encaminhadas para os tribunais por implicarem um litígio que a estes compete dirimir. A conciliação tem um valor meramente residual, não estando ainda incorporada nos objectivos e práticas quotidianas dos GCJs. As informações prestadas por escrito começam igualmente a ganhar um valor considerável, podendo ser uma vertente que poderá crescer mais no futuro, inclusivamente através dos meios informáticos, caso estes sejam incorporados no funcionamento dos gabinetes.

Os assuntos mais solicitados são de direito civil (família e arrendamento), laboral e penal, com grande predominância para o primeiro, em particular sobre questões relacionadas com querelas familiares. Nos últimos anos começaram a surgir, ainda que com valores residuais, novas áreas jurídicas, como sejam as de direito do consumo, comercial e fiscal, acompanhando assim o alargamento deste tipo de litígios na sociedade.

O GCJ de Lisboa, pela sua tradição e dimensão, mereceu uma análise diferenciada. Desta análise podemos concluir, em síntese, que as dificuldades de funcionamento vem crescendo com o passar dos anos, seja em termos de condições físicas e logísticas ou no que respeita a recursos humanos e financeiros. O decréscimo do número de consultas que se assistiu, principalmente, a partir de 1996. Mesmo tendo em consideração que 1997 foi o ano de mudança de instalações, afectando assim a sua actividade normal, o decréscimo manteve-se e acentuou-se até 1999, estagnando a partir daí. Em 2001 registou inclusivamente um ligeiro aumento do número de consultas. O peso de Lisboa no âmbito dos GCJs nacionais também diminuiu, atingindo nos últimos anos um valor inferior a 50%. Esta situação deve-se, não só à diminuição da actividade do GCJ de Lisboa, mas também ao aparecimento de novos gabinetes.

As consultas efectuadas pelo GCJ de Lisboa proporcionaram um conjunto de reflexões por parte dos advogados e dirigentes que prestam aí serviços e que foram recolhidas aquando da observação participante que efectuámos. Entre elas, destacamos as

que referem a falta de formação para esta actividade específica quer ao valor reduzido que recebem como remuneração, que é muito pouco atractivo. Além disso, consideram que a impossibilidade de acompanharem o processo, em termos de consultas jurídicas, faz com que o cidadão possa ser confrontado com opiniões muito diferentes, para não dizer opostas. Acresce-se ainda a reduzida cultura de encaminhamento judicial e institucional, bem como a falta de informação dos cidadãos relativamente ao apoio judiciário a que legalmente tem direito.

Por último, refira-se que o Gabinete de Consulta Jurídica tem, actualmente, uma cobertura territorial limitada. Assim, quando comparados com a actividade do Ministério Público ou de outras entidades públicas ou privadas que analisámos no Capítulo VI, como por exemplo a DECO ou o IDICT, verificamos que os gabinetes têm um desempenho de menor dimensão.

Capítulo IX

A evolução do “novo” regime de apoio judiciário: as potencialidades e os limites da Segurança Social e da Ordem dos Advogados

1. Introdução

No presente capítulo analisaremos o desempenho das entidades mais directamente envolvidas nas alterações introduzidas ao regime de apoio judiciário através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, designadamente a Segurança Social e a Ordem dos Advogados, durante o primeiro ano e alguns meses de vigência das modificações legislativas. Para o efeito, recorreremos a dados disponibilizados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP)²⁰⁷, pela Direcção-Geral da Administração Extrajudicial, ambos do Ministério da Justiça, pela Ordem dos Advogados e pelos serviços da Segurança Social, bem como a entrevistas realizadas a operadores judiciários e, parcialmente, a um painel de debate com juizes, magistrados do Ministério Público e advogados²⁰⁸.

A nossa análise, como referimos anteriormente, centrar-se-á, exclusivamente no regime de apoio judiciário, alterado em 2000, não abrangendo, a não ser incidentalmente, a defesa oficiosa em processo penal, que devido à sua especificidade necessita de um estudo autónomo com metodologias próprias²⁰⁹.

²⁰⁷ Os dados que utilizámos são o tratamento de variáveis constantes dos verbetes estatísticos do GPLP para as acções declarativas cíveis e contrato individual de trabalho. Estamos conscientes que estes dados não esgotam o universo, dado que, não incluem o apoio judiciário requerido em outro tipo de processos. No entanto, estamos certos que estes dados são já um bom indicador de evolução e crescimento do apoio judiciário.

²⁰⁸ O painel foi subordinado ao tema “Da reforma do Processo de Trabalho”. Agradecemos a participação dos juizes Drs. Albertina Pereira, Domingos Morais, Fernando Monteiro e José Luís Ramalho Pinto dos magistrados do Ministério Público Drs. André Vaz, Carlos Guiné, João Marques Vidal, João Rato e Sousa Mendes e dos advogados Drs. Joaquim Dionísio, João Correia, José Augusto Ferreira da Silva e Luís Caseiro.

²⁰⁹ Refira-se que não há nenhum registo estatístico conhecido sobre defesa oficiosa.

2. A desjudicialização do processo e da decisão de apoio judiciário: as novas competências da Segurança Social e da Ordem dos Advogados

2.1. As razões da desjudicialização do pedido de apoio judiciário (acções judiciais não penais)

O Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro determinava, no artigo 21º, que a concessão do apoio judiciário era da competência do “juiz da causa para a qual é solicitada, constituindo um incidente do respectivo processo e admitindo oposição da parte contrária”. Tal disposição correspondia ao disposto na Base VII da Lei n.º 7/70, de 9 de Junho. Antes desta norma, junto de cada tribunal cível funcionava uma comissão de assistência judiciária, à qual competia apreciar os pedidos de assistência²¹⁰.

Em 2000, a tramitação e apreciação dos pedidos de apoio judiciário foi objecto de profundas alterações, visto se entender que deveria ser uma incumbência do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, através dos serviços da Segurança Social, à semelhança do que sucedia com as restantes prestações sociais. Operou-se, desta forma, uma desjudicialização do processo de concessão do apoio judiciário, como analisámos no Capítulo IV, que passou a constituir um procedimento administrativo, sem prejuízo de a Ordem dos Advogados estar reservada a competência para nomear o patrono e o financiamento ser assegurado pelo Ministério da Justiça²¹¹.

A *ratio* desta alteração²¹² consiste no facto de o apoio judiciário ser qualificado como o direito a uma prestação social incluída nos direitos e deveres sociais plasmados no artigo 63º da CRP.

²¹⁰ Essa comissão era composta pelo presidente, que era o primeiro substituto do juiz de direito, pelo magistrado do Ministério Público junto do tribunal e de um advogado, designado nas comarcas das Relações pelo Conselho Distrital da Ordem dos Advogados e pelas suas delegações, nas demais comarcas, de acordo com o Decreto-Lei n.º 33 548, de 23 de Fevereiro de 1944.

²¹¹ O incidente de assistência judiciária, primeiro, e depois do apoio judiciário, era, em regra, um factor de morosidade e complexidade dos processos (Cfr. Relatório Breve sobre Bloqueios ao Andamento dos Processos e Propostas de Solução, 1999, Coimbra: Observatório Permanente da Justiça/Centro de Estudos Sociais).

²¹² Salvador da Costa levanta, a propósito, a questão da eventual inconstitucionalidade, pois, “à luz da *reserva* da função jurisdicional prevista no artigo 202º, n.º 1, da Constituição é justificadamente questionável se a solução legislativa ora consagrada não estará inquinada de inconstitucionalidade material” (Cfr. Costa, 2001: 94). Segundo o mesmo autor, o acesso ao direito é um direito fundamental, consagrado nos artigos 18º e 20º, n.º 2 da CRP.

O legislador, como se pode ler no relatório do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP) sobre “Monitorização do novo regime de apoio judiciário – o caso de Setúbal”, doravante designado de relatório do GPLP, entendeu que os serviços da Segurança Social estariam numa posição mais favorável para decidir “de forma socialmente mais justa” da concessão ou não do benefício de apoio judiciário (2002: 4). Isto, em virtude de usufruírem de uma especialização que se sabia ser possível nos serviços da Segurança Social, ao contrário do que sucedia nos tribunais, pois até as bases de dados desses serviços seriam postas ao serviço do apoio judiciário, pondo fim ao “desacreditado atestado de pobreza emitido pela Junta de Freguesia da área do requerente” (2002: 4). Argumentava-se, ainda, que a Segurança Social, com os seus cerca de 500 postos de atendimento onde poderiam ser entregues os requerimentos de apoio judiciário, aproximava o acesso ao direito e à justiça do local de residência dos cidadãos.

Na perspectiva do legislador, o incidente processual em que o apoio judiciário consistia era causador de morosidade processual o que atrasava o trabalho do tribunal. Assim, ao pôr fim ao regime de mais de trinta anos que atribuía aos juízes tal competência, o legislador pretendia, também, retirar dos tribunais um incidente que muitas vezes era utilizado para provocar a paragem do andamento dos processos, constituindo uma causa relevante na morosidade processual a que chamámos, em outros estudos, de longa duração²¹³.

A decisão de deferir ou de indeferir o pedido de concessão de apoio judiciário passa a ser um acto administrativo da Segurança Social²¹⁴, ou seja, passa a constituir uma decisão de um órgão da administração que visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual concreta. A decisão terá de ser escrita, clara, fundamentada²¹⁵ e conter a referência do

²¹³ Cfr. Santos *et al.*, 1996; Gomes, 1998.

²¹⁴ Na perspectiva de Salvador da Costa, o fim em vista com esta alteração de atribuir a uma entidade administrativa o exercício de uma função jurisdicional “seria, porventura, muito mais conseguido se a competência em causa se inscrevesse numa comissão presidida por um juiz conselheiro e integrada por um magistrado do Ministério Público, um advogado e um solicitador nomeados pelas respectivas organizações profissionais, e por um secretário de justiça” (Costa, 2000: 95). Antes da Lei n.º 7/70 e do Decreto n.º 562/70, era esta a solução que vigorava.

Em Espanha, nos termos do artigo 3º do Real Decreto n.º 2103/1996, de 20 de Setembro, existe uma Comissão de Assistência Judiciária que é integrada por um advogado do Estado, por um funcionário, pelo decano do Colégio de Advogados da Província e pelo decano do Colégio de Procuradores da Província.

²¹⁵ A fundamentação da concessão ou não do benefício de apoio judiciário deve conter as razões de facto e de direito. Constituem matéria de facto os rendimentos e remunerações, os encargos pessoais ou de família, as contribuições e impostos liquidados e demais elementos patrimoniais relevantes para efeitos de apoio

titular do órgão que emitiu a decisão, a indicação da delegação de poderes que exista, a identificação do requerente do apoio judiciário, o elenco dos factos assentes, a fundamentação fáctico-jurídica pertinente e o respectivo conteúdo decisório.

Para pôr em marcha as alterações preconizadas, em 30 de Outubro de 2000 foi celebrado um protocolo entre os Ministérios da Justiça e do Trabalho e da Solidariedade (Anexo I), tendo sido estabelecido que a “competência para receber, instruir e decidir sobre pedidos de apoio judiciário”, a partir de 1 de Janeiro de 2001, passaria a ser do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com a excepção dos pedidos referentes a processo penal, que continuam a ser tramitados no tribunal, sendo competente para emitir a decisão o juiz da causa, tal como sucedia nas demais áreas no anterior regime de apoio judiciário.

O mesmo protocolo determinava que os pedidos de apoio judiciário podiam ser apresentados em qualquer serviço da Segurança Social, sendo fixado em trinta dias o prazo de decisão que, não ocorrendo, implicava a criação de um acto tácito de deferimento. Ainda de acordo com o citado protocolo, a decisão sobre cada pedido de apoio judiciário seria notificada ao requerente e comunicada à Direcção-Geral da Administração Extrajudicial do Ministério da Justiça, bem como, no caso de ser requerida nomeação de patrono, notificada ao Presidente do Conselho Distrital da Ordem dos Advogados da área do tribunal competente para a acção ou da área de residência do interessado, na hipótese de ainda não estar determinado qual o tribunal territorialmente competente. O protocolo acautelava que da decisão de indeferimento poderia haver recurso judicial e da decisão de deferimento, impugnação pela contraparte ou pela Ordem dos Advogados²¹⁶.

Um outro protocolo foi celebrado entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados (Anexo II), na mesma data - 30 de Outubro de 2000 -, com o objectivo de se proceder à revisão da legislação relativa ao regime de apoio judiciário e de demais normas referentes ao patrocínio por advogados.

judiciário. Constitui matéria de direito a decisão sobre a insuficiência económica para custear, no todo ou em parte, os encargos normais da causa ou procedimento. Considera-se que há falta de fundamentação se os fundamentos forem insuficientes, contraditórios, obscuros.

²¹⁶ De modo a possibilitar o desempenho desta nova competência, o Ministério da Justiça comprometeu-se a transferir do seu orçamento para o da Segurança Social a quantia de cerca de € 1.500.000,00, durante o ano 2001, e proporcional comparticipação nos anos seguintes, de forma a comparticipar “nos custos da organização dos serviços competentes para a qualificação da obtenção de apoio judiciário” – cfr. Protocolo entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e o Ministério da Justiça – cfr. Anexo I.

Nos termos desse protocolo, a Ordem dos Advogados obrigava-se “a nomear advogado titulado para o exercício do patrocínio oficioso em todos os processos que não sejam da competência própria dos advogados estagiários só podendo nomear advogados estagiários para o patrocínio oficioso em processos para os quais tenham competência própria para o exercício do mandato forense”.

2.2. O “novo” processo de apoio judiciário

Em 20 de Dezembro de 2000, viria a ser publicada a Lei n.º 30-E/2000²¹⁷ que, como se disse, introduziu uma alteração de vulto na concepção política do regime de apoio judiciário, ao determinar que a partir de 01 de Janeiro de 2001 passaria a ser da competência da Segurança Social a decisão sobre a concessão de apoio judiciário, designadamente do “dirigente máximo dos serviços de segurança social da área de residência do requerente”.

A Lei n.º 30-E/2000 de 20 de Dezembro de 2000, para a qual remetemos quando não for feita qualquer outra referência, determina, no n.º 2 do artigo 21º, que a competência para conceder o apoio judiciário “é delegável, mas é insusceptível de subdelegação”, o que está conforme os artigos 35º, n.º 1 e 36º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo (CPA), diploma para o qual remete o artigo 22º. Não restam, pois, dúvidas de que a decisão sobre a concessão ou não de apoio judiciário é um acto administrativo²¹⁸ que substitui o anterior incidente judicial, decidido por um juiz, com intervenção do Ministério Público (MP) e respeitador do contraditório²¹⁹.

²¹⁷ Através da Portaria n.º 1223-A/2000, de 29 de Dezembro foram aprovados os modelos de requerimento indispensáveis à implementação do novo regime de apoio judiciário. Esta Portaria foi entretanto alterada, pela Portaria n.º 140/2002, de 12 de Fevereiro.

²¹⁸ O acto administrativo em questão deverá ser estruturado de forma a conter quatro partes, sendo a primeira correspondente ao relatório, no qual deverá constar a identificação do requerente, a sua pretensão e respectivos fundamentos; a segunda deverá inserir, por ordem lógica e cronológica, os factos provados pertinentes à decisão; a terceira deverá versar sobre a análise crítica dos factos provados e a sua aproximação às normas jurídicas aplicáveis; por fim, a quarta parte deverá implicar tão-só a decisão, isto é, a mera declaração administrativa de concessão ou não do apoio judiciário e sua amplitude (Cfr. Costa, 2001, 96).

²¹⁹ Se o requerimento de concessão do benefício do apoio judiciário não satisfizer o disposto no artigo 74º do CPA, isto é, se não contiver a designação do órgão administrativo a que se dirige, a identificação do requerente, a indicação do seu nome, estado, profissão e residência, a exposição dos factos em que se baseia o pedido e, quando tal seja possível ao requerente, os respectivos fundamentos de direito, a indicação do pedido, em termos claros e precisos ou a data e a assinatura do requerente, ou de outrem a seu rogo, se o mesmo não souber ou não puder assinar, o requerente será convidado a suprir as lacunas ou incorrecções, ou o órgão administrativo, oficiosamente procurará supri-las. Já os pedidos ininteligíveis e os requerimentos não identificados deverão ser liminarmente indeferidos, nos termos do artigo 76º, n.º 3 do CPA.

O artigo 23º, absolutamente inovador, regula o local, a forma de apresentação e o conteúdo do requerimento de concessão de apoio judiciário. O requerimento será apresentado “em qualquer serviço de atendimento ao público dos serviços de segurança social”, o que permite grande flexibilidade.

O requerimento de apoio judiciário, como atrás se referiu, será formulado através de modelo “a aprovar por portaria dos ministros com a tutela da justiça e da segurança social, que é facultado gratuitamente”. Esse modelo foi aprovado através da Portaria n.º 1223-A/2000, de 29 de Dezembro, alterada pela Portaria n.º 140/2002, de 12 de Fevereiro, que procedeu a certos aperfeiçoamentos do modelo, com vista a um preenchimento mais fácil e melhor tratamento pelos serviços, como se lê no respectivo preâmbulo. Muitas foram as críticas dirigidas à dificuldade observada no preenchimento de tal modelo, que é por António Garcia Pereira qualificado como “muito complexo impresso” (Pereira, 2001: 36).

O modelo de requerimento, nos termos do n.º 2 do artigo 23º, pode 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”²²⁰.

O n.º 4º do artigo 23º determina que no requerimento deve estar referida a modalidade ou modalidades de apoio judiciário pretendidas, a saber, a dispensa total ou parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo, o seu diferimento, a nomeação e pagamento de honorários de patrono ou o pagamento de honorários do patrono escolhido. No regime de apoio judiciário anterior não era possível haver cumulação de assistência judiciária e de patrocínio judiciário.

²²⁰ No caso de o requerimento ser apresentado por via postal, o n.º 3 do artigo 23º determina que o serviço de Segurança Social remeterá ao requerente uma cópia, com aposição do carimbo de recepção, isto por não se exigir que os requerimentos expedidos por via postal sejam registados com aviso de recepção, caso contrário este seria prova de recepção. Se o requerimento for remetido através de telecópia ou de transmissão electrónica, a prova da sua recepção pela Segurança Social é a certificação mecânica ou electrónica. Se o interessado apresentar o requerimento através de entrega directa nos serviços da Segurança Social, ou até através de via postal, o carimbo dos serviços com a data da recepção será prova da sua entrega. Nestes casos será conveniente o requerente apresentar um original e um duplicado, de forma a este último lhe ser devolvido com o carimbo de recepção pelos serviços, onde consta a data da recepção – cfr. n.º 5 do artigo 23º.

O artigo 24º, inovador, é relativo à audiência prévia obrigatória do requerente do apoio judiciário, no caso de indeferimento do pedido formulado. Tal audiência será prévia em relação à decisão de concessão ou não do benefício requerido. No caso de o deferimento do pedido ser parcial deverá haver, mesmo nesta situação, audiência prévia. A realização de audiência prévia obrigatória suspende o prazo de conclusão do procedimento administrativo em questão, como resulta do artigo 100º, n.º 3 do CPA, o que é relevante, para evitar o deferimento tácito do pedido de apoio judiciário.

Não haverá, contudo, audiência dos interessados nos casos em que a decisão seja urgente ou quando seja de prever que a sua realização ponha em causa a execução ou utilidade da decisão, de acordo com o n.º 2 do artigo 24º, por remissão para o artigo 103º, n.º 2, a) do CPA.

No foro laboral, os trabalhadores, caso pretendam, podem pedir o patrocínio do Ministério Público ou o benefício de apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário sem necessidade de justificação dos motivos da opção, como atrás se referiu.

3. A preparação dos serviços de Segurança Social e dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados para a aplicação do novo processo

A entrada em vigor do novo regime de apoio judiciário – em 01 de Janeiro de 2001 – ocorreu em simultâneo com a criação do Instituto da Solidariedade e Segurança Social (ISSS), que extinguiu e fundiu numa única entidade os cinco Centros Regionais de Segurança Social e o Centro Nacional de Pensões²²¹. Assim, a preparação da Segurança Social para aplicação desta nova lei foi efectuada pela Comissão para Instalação do Instituto da Solidariedade e Segurança Social e, a partir de 01 de Janeiro de 2001, pelo próprio ISSS²²².

Em entrevista à coordenadora do ISSS para a aplicação do novo processo de apoio judiciário²²³, foi-nos relatado terem sido efectuados diversos tipos de diligências. Enquanto o Ministério da Justiça promovia uma campanha publicitária de divulgação do novo

²²¹ Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 07 de Dezembro.

²²² O investigador coordenador deste relatório – João Pedroso – foi Presidente da referida Comissão de Instalação e Presidente do ISSS, até 12 de Março de 2001.

²²³ Referimo-nos à Dra. Teresa Fernandes, actualmente assessora do Conselho Directivo do ISSS.

regime, o ISSS disponibilizava uma linha verde de apoio aos cidadãos²²⁴, recrutava cerca de cinquenta juristas e pessoal administrativo e “montava”, ainda, em cada sede de distrito, uma equipa de instrução e decisão dos processos. De modo a uniformizar toda a tramitação do apoio judiciário junto dos serviços da Segurança Social, foram elaborados critérios orientadores, a aplicar em todo o continente, sendo efectuadas reuniões de formação com o responsável distrital pelo serviço onde seriam instruídos e decididos os processos de apoio judiciário. Para responder às novas necessidades funcionais de tais serviços, foram contratados juristas e pessoal administrativo.

Foram estabelecidos critérios orientadores para os serviços da Segurança Social esclarecendo quem deveria ter direito a apoio judiciário, e abordando, designadamente, a questão das pessoas colectivas e quais os elementos a ter em conta para apurar da situação de carência económica do requerente – (Cfr. Anexo III, IV e V).

A nossa entrevistada reconheceu, no entanto, que nos primeiros seis meses de 2001 houve inúmeros problemas, dos quais salientou, por um lado, que o serviço de atendimento da Segurança Social nem sempre forneceu as informações correctas, por vezes “mandava” os requerentes de apoio judiciário irem ter com um advogado e, por outro lado, durante os primeiros meses, a resposta às solicitações foi dada a custo, devido às dificuldades de implementação deste novo serviço no âmbito da Segurança Social. Contudo, a taxa de deferimento tácito nunca foi muito significativa. Detectaram-se, ainda, dificuldades de articulação com a Ordem dos Advogados. Nos primeiros meses, os Conselhos Distritais não conseguiam proceder às nomeações dos patronos nos processos deferidos pela Segurança Social. Os próprios serviços da Segurança Social não esperavam ser procurados por tão grande número de requerentes de apoio judiciário.

Entre os advogados entrevistados, é consensual que os serviços dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados não estavam preparados para a “avalanche” de nomeações de patrono que surgiram na sequência do novo processo de apoio judiciário.

A título de exemplo, o Presidente do Conselho Distrital de Lisboa (CDL), na carta que enviou aos advogados em Julho de 2002, escreveu o seguinte: “(...) Uma outra prioridade deste CDL consistiu na reestruturação dos serviços de apoio judiciário, visando,

²²⁴ Segundo a entrevistada, no primeiro mês, muitas das chamadas eram efectuadas por advogados.

por um lado, recuperar os enormes atrasos que se verificavam no processamento das nomeações e das escusas, e, por outro lado, assegurar a manutenção da pontualidade destes serviços. Aos enormes ganhos de tempo já obtidos em matéria de processamento das nomeações, esperamos juntar, até ao final do ano em curso, uma regularização de todos os outros sectores, nomeadamente das escusas”²²⁵.

A Ordem dos Advogados sempre invocou que o Estado não lhe pagava o devido para que pudesse cumprir os seus deveres face à legislação do apoio judiciário²²⁶. A carta supracitada acrescenta que “o CDL estava na primeira linha do combate pela liquidação das dívidas do Estado Português, quer aos advogados, quer à própria Ordem dos Advogados, empenhando-se no pagamento de tudo o devido, num esforço que parece estar a dar os seus frutos”²²⁷.

4. A evolução da aplicação do regime do apoio judiciário

4.1. Nas acções cíveis e de contrato individual de trabalho (1990-2000): os requerimentos, as modalidades e os requerentes

a) Os requerimentos

De acordo com os dados fornecidos pelas estatísticas da justiça (verbete de caracterização da acção judicial finda), da responsabilidade do GPLP, os valores nacionais de apoio judiciário, no âmbito de processos cíveis, entre 1990 e 2001 (os dados referentes a 2001 são pré-definitivos), demonstram, como se vê no Quadro 1, que o número de pedidos de apoio judiciário requeridos em acções findas, nesse ano, sofreu um aumento de 3.215 em 1990, para 21.713 pedidos em 2000 (ou seja, um crescimento de seis vezes mais), tendo, nesse intervalo, registado sempre uma subida gradual, que culminou, naturalmente, numa descida para 15.821 em 2001, o que representou, respectivamente, 3,9% das acções cíveis, 10,0% e 8,1% do total de acções cíveis interpostas em 1990, em 2000 e em 2001²²⁸.

²²⁵ Carta do Presidente do CDL da OA aos advogados, de 14 de Julho de 2002.

²²⁶ Houve mesmo um diferendo público entre a OA e o Ministro da Justiça do XIV Governo Constitucional, sobre a existência da referida dívida.

²²⁷ Cfr. Capítulo V, onde também se analisa o discurso dos dirigentes da OA sobre a aplicação da actual alteração ao regime do apoio judiciário.

²²⁸ A partir de 1 de Janeiro de 2001 entrou em vigor o novo regime de apoio judiciário. Assim, os processos de apoio judiciário terminados no sistema judicial dizem respeito a processos intentados até ao final de 2000.

A descida justifica-se pelo facto de estes incidentes de apoio judiciário, findos em 2001, terem sido iniciados antes do final de 2000, dado que, como se referiu, os requerimentos entrados em 2001 foram já tramitados ao abrigo do novo regime, através dos serviços da Segurança Social.

Na área do contrato individual de trabalho o aumento verificado não atingiu a extensão do crescimento nas acções cíveis, não indo além de um aumento de 30% nos dez anos referidos, visto em 1990 ter havido 7.320 casos, correspondentes a 72,1% e em 2000 terem sido intentados 10.357 requerimentos, equivalentes a 75,9% (Cfr. Quadro 1).

O crescimento acelerado dos requerimentos nas acções cíveis é compreensível, porque se parte de uma percentagem inicialmente baixa. Em contrapartida, o regime tornou-se mais conhecido e os litigantes procuraram-no como forma de reduzir ou eliminar os custos da acção judicial. O crescimento mais atenuado nas acções laborais explicar-se-á pelo facto de a base de partida ser superior a 70% e, nesta área conflitual, como já analisámos anteriormente, se verificar uma grande acção facilitadora do acesso ao direito e à justiça por parte do Ministério Público e dos advogados dos sindicatos.

Quadro 1
Apoio Judiciário – Cível e Laboral CIT (1990-2001*) – Nacional

		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
		nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Cível	Requerida	3 215	3,9	3 728	4,1	4 855	4,2	5 561	4,5	6 999	5,1	10 079	6,5
	Não Requerida	79 658	96,1	87 392	95,9	109 425	95,8	119 218	95,5	130 185	94,9	145 696	93,5
	Total	82 873	100,0	91 120	100,0	114 280	100,0	124 779	100,0	137 184	100,0	155 775	100,0
Laboral - CIT	Requerida	7 320	72,1	7 273	70,6	6 931	69,0	8 420	74,3	11 732	77,1	11 334	79,4
	Não Requerida	2 836	27,9	3 034	29,4	3 107	31,0	2 917	25,7	3 477	22,9	2 935	20,6
	Total	10 156	100,0	10 307	100,0	10 038	100,0	11 337	100,0	15 209	100,0	14 269	100,0

		1996		1997		1998		1999		2000		2001*	
		nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Cível	Requerida	12 778	7,3	13 989	7,8	16 087	9,3	17 536	9,8	21 713	10,0	15 821	8,1
	Não Requerida	161 777	92,7	164 636	92,2	157 311	90,7	162 317	90,2	194 994	90,0	179 600	91,9
	Total	174 555	100,0	178 625	100,0	173 398	100,0	179 853	100,0	216 707	100,0	195 421	100,0
Laboral - CIT	Requerida	11 305	78,9	11 202	78,0	10 441	77,8	9 763	77,0	10 357	75,9	7 962	66,7
	Não Requerida	3 028	21,1	3 157	22,0	2 975	22,2	2 920	23,0	3 295	24,1	3 981	33,3
	Total	14 333	100,0	14 359	100,0	13 416	100,0	12 683	100,0	13 652	100,0	11 943	100,0

*Dados pré-definitivos

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

b) As modalidades do apoio judiciário

Entre as modalidades de apoio judiciário requeridas a nível nacional, no âmbito cível, a mais solicitada foi, como decorre do Quadro 2, entre 1990 e 2001, a dispensa total ou parcial de preparos e de custas, que, em 1990, representou 87,4% do total, ou seja, atingiu os 2.558 casos. A solicitação de tal modalidade de apoio judiciário foi decrescendo, até atingir, em 2000, o valor de 49,9%, a que corresponderam 9.117 pedidos, tendo registado uma subida em 2001, com 59,9%, isto é, com 6.574 pedidos²²⁹.

A segunda modalidade mais requerida foi a dispensa total ou parcial de preparos e de custas e a nomeação de advogado, que atingiu 7,2% em 1990 (212 casos), valor esse

²²⁹ Como já referimos atrás e se manterá válido para todo este capítulo, a análise dos dados de requerimentos de apoio judiciário findos em acções terminadas no ano de 2001, dizem respeito a acções iniciadas até ao final de 2000, pelo que, nos permitem perceber que a dimensão dos requerimentos de apoio judiciário é naturalmente superior àquela que resultava dos dados das acções findas num só ano.

que aumentou de modo acentuado até 2001, ano no qual registou 19,7% do total das modalidades de apoio judiciário requeridas, isto é, 2.169 situações.

O patrocínio oficioso, mais concretamente a nomeação de advogado, foi a terceira modalidade mais requerida entre 1990 e 2001, visto em 1990 ter representado 2,8% dos pedidos (82 casos), valor que foi sempre aumentando até atingir, em 2000, o número de 5.148 casos, representando 28,2%. Já em 2001, esta vertente de apoio judiciário baixou para 17,2%, pois apenas se registaram 1.888 pedidos desta modalidade.

A modalidade de patrocínio oficioso por meio de nomeação de advogado estagiário foi, de acordo com os dados disponibilizados pelo GPLP, inexistente até 1999, ano no qual representou 4,5% das modalidades de apoio judiciário requeridas, por ter registado 708 pedidos. Em 2000, esse valor baixou, já que não foi além de 2,2%, ou seja, de 405 casos e, em 2001, representou tão-só 1,4%, correspondente a 156 situações.

Outra modalidade relativamente à qual apenas dispomos de valores a partir de 1999, é a dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário, que entre 1999 e 2001 oscilaram entre 1,3% e 1,2%, com 208, 250 e 131 casos respectivamente.

Algumas das modalidades de apoio judiciário não têm qualquer expressão, visto nunca terem sido requeridas ou o terem sido em escassos casos. São as seguintes: patrocínio oficioso, mais especificamente nomeação de estagiário e outro; nomeação de advogado e outro; nomeação de advogado e nomeação de estagiário; dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro; dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e nomeação de estagiário.

Ainda a nível nacional, mas no âmbito laboral (contrato individual de trabalho) as modalidades de apoio judiciário mais requeridas em 2000 foram a dispensa total ou parcial de preparos ou de custas, em 95,6% do total, com 9.441 casos, seguida da dispensa total ou parcial de preparos e de custas – nomeação de patrono, com 2,1% do total nacional, com 207 situações e pela dispensa total ou parcial de preparos e custas e patrocínio oficioso – outro, que representou 1,2%, com 123 casos (Cfr. Quadro 2). Ora, a baixa taxa de requerimentos de nomeação de patrono é consentânea com o facto dos trabalhadores serem representados, de modo frequente, pelo Ministério Público e por advogados de sindicatos.

Quadro 2
Modalidades de Apoio judiciário –Cível e Laboral (1990-2001*) – Nacional

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001*	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Patrocínio oficioso-outro	27	0,9	30	0,9	29	0,7	25	0,5	33	0,5	65	0,7	66	0,6	71	0,6	101	0,7	84	0,5	103	0,6	30	0,3
Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	708	4,5	405	2,2	156	1,4
Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado	82	2,8	195	5,7	324	7,3	591	11,5	822	12,6	1 251	13,9	1 975	17,1	2 343	19,3	3 643	25,8	4 012	25,5	5 148	28,2	1 888	17,2
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	2	0,0	1	0,0	1	0,0	2	0,0	2	0,0	3	0,0
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	0,1	5	0,0	1	0,0
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado, nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0
Dispensa total ou parcial de preparos e custas	2 558	87,4	2 924	85,3	3 622	81,9	3 997	77,8	4 950	76,2	6 695	74,4	8 153	70,4	7 941	65,6	8 161	57,8	7 843	49,9	9 117	49,9	6 574	59,9
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e Patrocínio oficioso-outro	49	1,7	44	1,3	39	0,9	43	0,8	38	0,6	27	0,3	37	0,3	70	0,6	58	0,4	54	0,3	62	0,3	29	0,3
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	208	1,3	250	1,4	131	1,2
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de advogado	212	7,2	236	6,9	409	9,2	480	9,3	656	10,1	962	10,7	1 340	11,6	1 685	13,9	2 164	15,3	2 791	17,8	3 172	17,4	2 169	19,7
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	3	0,0
Total	2 928	100,0	3 429	100,0	4 423	100,0	5 137	100,0	6 500	100,0	9 000	100,0	11 573	100,0	12 111	100,0	14 128	100,0	15 718	100,0	18 265	100,0	10 984	100,0
Patrocínio oficioso-outro	21	0,3	22	0,3	9	0,1	18	0,2	10	0,1	11	0,1	9	0,1	12	0,1	4	0,0	19	0,2	12	0,1	5	0,1
Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário	1	0,0	1	0,0	1	0,0	3	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	4	0,0	1	0,0
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado	74	1,0	11	0,2	20	0,3	37	0,5	13	0,1	11	0,1	13	0,1	16	0,1	14	0,1	23	0,2	59	0,6	39	0,5
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Dispensa total ou parcial de preparos e custas	6 798	96,2	6 864	98,1	6 355	95,2	7 738	95,0	11 219	97,3	10 937	98,3	10 777	98,1	10 628	97,5	9 793	96,9	8 868	95,3	9 441	95,6	6 977	91,8
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e Patrocínio oficioso-outro	81	1,1	44	0,6	81	1,2	114	1,4	105	0,9	100	0,9	92	0,8	141	1,3	149	1,5	196	2,1	123	1,2	69	0,9
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário	3	0,0	7	0,1	42	0,6	25	0,3	6	0,1	2	0,0	3	0,0	9	0,1	7	0,1	18	0,2	30	0,3	6	0,1
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado	87	1,2	51	0,7	164	2,5	213	2,6	173	1,5	59	0,5	95	0,9	100	0,9	136	1,3	181	1,9	207	2,1	506	6,7
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado, nomeação de estagiário e	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	7 065	100,0	7 000	100,0	6 672	100,0	8 148	100,0	11 526	100,0	11 121	100,0	10 989	100,0	10 906	100,0	10 104	100,0	9 305	100,0	9 877	100,0	7 603	100,0

*Dados pré-definitivos

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

A concluir, o Quadro 3 evidencia que entre os processos requeridos e as modalidades concedidas há uma grande proximidade numérica²³⁰, o que indicia que não existia uma elevada taxa de não concessão do benefício do apoio judiciário.

Quadro 3
Apoio Judiciário – Cível e Laboral CIT (1990-2001*) - Nacional

		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
		nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Cível	Requerida	3 215		3 728		4 855		5 561		6 999		10 079	
	total das modalidades concedidas	2 928	91,1	3 429	92,0	4 423	91,1	5 137	92,4	6 500	92,9	9 000	89,3
Laboral - CIT	Requerida	7 320		7 273		6 931		8 420		11 732		11 334	
	total das modalidades concedidas	7 065	96,5	7 000	96,2	6 672	96,3	8 148	96,8	11 526	98,2	11 121	98,1

		1996		1997		1998		1999		2000		2001*	
		nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Cível	Requerida	12 778		13 989		16 087		17 536		21 713		15 821	
	total das modalidades concedidas	11 573	90,6	12 111	86,6	14 128	87,8	15 718	89,6	18 265	84,1	10 984	69,4
Laboral - CIT	Requerida	11 305		11 202		10 441		9 763		10 357		7 962	
	total das modalidades concedidas	10 989	97,2	10 906	97,4	10 104	96,8	9 305	95,3	9 877	95,4	7 603	95,5

*Dados Pré-definitivos

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

c) Os requerentes

Ao longo do período as pessoas colectivas representaram unicamente, no ano de 1990 e nas acções declarativas cíveis, 15,48% (456 do total de 2945) da procura de apoio judiciário, enquanto no ano de 2000 os pedidos das pessoas colectivas representaram 7,12% (1494) do total de requerimentos de apoio judiciário.

Já na área laboral, e para o mesmo período, os requerimentos de apoio judiciário das pessoas colectivas apresentam valores tão diminutos (61 em cada ano) que não têm significado estatístico.

²³⁰ Não explorámos mais esta análise dado que não é seguro que não haja um processo em que estatisticamente tenha contado mais de uma modalidade.

No domínio cível, em 2000, a modalidade predominantemente concedida a pessoas singulares foi a dispensa total ou parcial de preparos e custas, visto ter abarcado 47,2% do total, correspondentes a 7.622 casos, modalidade que em 2001 subiu para 59,0% do total, apesar do número absoluto ter descido, pois não foi além de 5.597 casos. A segunda modalidade mais requerida foi o patrocínio officioso – nomeação de advogado, em 30,6% das situações, com 4.946 situações. Em 2001, esta mesma modalidade teve uma descida muito acentuada pois o valor percentual foi de 18,4%, correspondente a 1.741 casos. Ainda entre as três primeiras vertentes esteve a dispensa total ou parcial de preparos e custas e a nomeação de advogado, com 17,6% do total, ou seja, 2.833 casos. Igualmente em 2001 esta modalidade sofreu uma quebra considerável, pois apesar de ter constituído 19,6% o valor absoluto foi de 1.860 casos (Cfr. Quadro 4).

Ainda na área cível, em 2000, no âmbito nacional, para a pessoas colectivas, tal como decorre do Quadro 4, a modalidade mais requerida foi a dispensa total ou parcial de preparos e custas, com 70,2% dos casos, correspondentes a 1.498 situações. Em 2001 esta modalidade de apoio judiciário baixou para 65,2%, não tendo havido mais de 967 casos. A dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de advogado representou 16,1%, com 344 casos. Estes valores, em 2001 foram objecto de alterações ligeiras, já que representaram 20,6% do total, correspondente a 306 casos. O patrocínio officioso – nomeação de advogado, teve em 2000 um valor de 9,5%, equivalente a 203 casos e, em 2001, correspondeu a 9,7%, tendo havido 144 casos (Cfr. Quadro 4).

Quadro 4

Modalidades de Apoio Judiciário – Natureza Jurídica - Cível (1990-2001*) – Nacional

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001*			
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%		
Pessoa Singular	Patrocínio oficioso-outro	20	0,8	24	0,8	21	0,5	20	0,4	25	0,4	56	0,7	52	0,5	58	0,6	82	0,7	71	0,5	86	0,5	20	0,2	
	Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	676	4,9	362	2,4	136	1,5	
	Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	
	Patrocínio oficioso-nomeação de advogado	68	2,7	188	6,3	292	7,4	564	12,4	789	13,9	1 225	15,2	1 871	18,5	2 205	21,0	3 489	28,3	3 830	27,5	4 946	30,6	1 741	18,4	
	Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	2	0,0	1	0,0	2	0,0	
	Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	0,1	5	0,0	1	0,0	
	Patrocínio oficioso-nomeação de advogado, nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas	2 182	87,7	2 527	84,7	3 191	81,2	3 467	76,2	4 218	74,2	5 866	72,6	6 914	68,3	6 663	63,4	6 778	54,9	6 651	47,2	7 622	47,2	5 597	59,0	
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas e Patrocínio oficioso-outro	39	1,6	37	1,2	37	0,9	34	0,7	22	0,4	22	0,3	30	0,3	49	0,5	48	0,4	45	0,3	52	0,3	19	0,2	
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	172	1,2	211	1,3	104	1,1	
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de advogado	180	7,2	207	6,9	390	9,9	461	10,1	628	11,1	914	11,3	1 252	12,4	1 540	14,6	1 950	15,8	2 522	18,2	2 833	17,6	1 860	19,6	
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	2	0,0	
	Total	2 489	100,0	2 983	100,0	3 931	100,0	4 547	100,0	5 682	100,0	8 083	100,0	10 120	100,0	10 516	100,0	12 348	100,0	13 885	100,0	16 139	100,0	9 484	100,0	
	Pessoa Colectiva	Patrocínio oficioso-outro	7	1,5	6	1,3	8	1,5	5	0,8	8	0,9	10	1,1	14	0,9	13	0,8	19	1,0	13	0,7	17	0,8	10	0,7
		Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	32	1,7	23	1,1	18	1,2
		Patrocínio oficioso-nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado		14	3,1	7	1,5	33	6,3	27	4,3	36	4,2	27	2,8	105	7,1	143	8,8	157	8,6	182	9,9	203	9,5	144	9,7	
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e outro		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1	0	0,0	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,1	
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado e nomeação de estagiário		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
Patrocínio oficioso-nomeação de advogado, nomeação de estagiário e outro		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
Dispensa total ou parcial de preparos e custas		392	86,0	422	89,4	454	86,6	558	89,7	760	89,2	856	90,3	1 273	85,5	1 302	79,8	1 419	77,7	1 296	70,5	1 498	70,2	967	65,2	
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e Patrocínio oficioso-outro		10	2,2	8	1,7	7	1,3	9	1,4	16	1,9	5	0,5	8	0,5	22	1,3	12	0,7	9	0,5	10	0,5	10	0,7	
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	36	2,0	39	1,8	27	1,8	
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de advogado		33	7,2	29	6,1	22	4,2	23	3,7	31	3,6	50	5,3	88	5,9	151	9,3	220	12,0	269	14,6	344	16,1	306	20,6	
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e nomeação de estagiário		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1	
Total		456	100,0	472	100,0	524	100,0	622	100,0	852	100,0	948	100,0	1 489	100,0	1 631	100,0	1 827	100,0	1 837	100,0	2 135	100,0	1 484	100,0	

*Dados pré-definitivos

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Na área laboral, concretamente no que aos contratos individuais de trabalho diz respeito, uma análise nacional dos dados referentes às modalidades de apoio judiciário permite concluir que, em 2000, às pessoas singulares, a dispensa total ou parcial de preparos e custas foi a modalidade mais concedida, pois atingiu os 95,6% (9.382 casos). Desde 1990, o período temporal da nossa análise, esta foi sempre a modalidade mais presente, o que também sucedeu em 2001. A modalidade que merece ser referida em segundo lugar, pelo volume que apresentou, é a dispensa total ou parcial de preparos ou custas – nomeação de advogado, com 2,1% (207). De salientar que em 2001 o valor relativo a esta modalidade subiu para 6,7%, tendo registado mais do dobro dos casos, precisamente 505, o valor máximo desde 1990 (Cfr. Quadro 5).

Quanto às pessoas colectivas, mais precisamente no âmbito dos contratos individuais de trabalho, em 2000 a modalidade de apoio judiciário concedida em 96,7% dos casos (concretamente em 59) foi a dispensa total ou parcial de preparos e custas. Entre 1990 e 2001 foi sempre esta a modalidade que apresentou maior percentagem. Com apenas um caso cada, representando 1,6% do total, encontramos, em 2000, as rubricas “patrocínio officioso – outro” e o “patrocínio officioso – nomeação de advogado”(Cfr. Quadro 5).

Quadro 5

Modalidades de Apoio Judiciário – Natureza Jurídica - Laboral – Contrato individual de trabalho (1990-2001) – Nacional

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001*		
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	
Pessoa Singular	Patrocínio officioso-outro	19	0,3	21	0,3	9	0,1	18	0,2	10	0,1	11	0,1	9	0,1	12	0,1	4	0,0	18	0,2	11	0,1	4	0,1
	Patrocínio officioso-nomeação de estagiário	1	0,0	1	0,0	1	0,0	3	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	4	0,0	1	0,0
	Patrocínio officioso-nomeação de advogado	72	1,0	11	0,2	20	0,3	36	0,4	12	0,1	11	0,1	13	0,1	16	0,1	14	0,1	23	0,2	58	0,6	39	0,5
	Patrocínio officioso-nomeação de advogado e nomeação de estagiário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas	6 742	96,3	6 826	98,1	6 308	95,2	7 717	95,0	11 200	97,3	10 916	98,3	10 754	98,1	10 601	97,5	9 768	96,9	8 817	95,3	9 382	95,6	6 943	91,8
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas e Patrocínio officioso-outro	81	1,2	43	0,6	80	1,2	114	1,4	105	0,9	100	0,9	89	0,8	140	1,3	149	1,5	195	2,1	123	1,3	69	0,9
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário	3	0,0	7	0,1	42	0,6	25	0,3	6	0,1	2	0,0	3	0,0	8	0,1	7	0,1	18	0,2	30	0,3	5	0,1
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado	86	1,2	51	0,7	164	2,5	213	2,6	173	1,5	59	0,5	95	0,9	100	0,9	136	1,3	180	1,9	207	2,1	505	6,7
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0
	Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado, nomeação de estagiário e outro	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Total	7 004	100,0	6 960	100,0	6 624	100,0	8 126	100,0	11 506	100,0	11 100	100,0	10 963	100,0	10 877	100,0	10 079	100,0	9 251	100,0	9 816	100,0	7 566	100,0
	Pessoa colectiva	Patrocínio officioso-outro	2	3,3	1	2,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,9	1	1,6	1	2,7	
Patrocínio officioso-nomeação de estagiário		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
Patrocínio officioso-nomeação de advogado		2	3,3	0	0,0	0	0,0	1	4,5	1	5,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,6	0	0,0
Patrocínio officioso-nomeação de advogado e nomeação de estagiário		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
Dispensa total ou parcial de preparos e custas		56	91,8	38	95,0	47	97,9	21	95,5	19	95,0	21	100,0	23	88,5	27	93,1	25	100,0	51	96,2	59	96,7	34	91,9
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e Patrocínio officioso-outro		0	0,0	1	2,5	1	2,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	11,5	1	3,4	0	0,0	1	1,9	0	0,0	0	0,0
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	3,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,7
Dispensa total ou parcial de preparos e custas e nomeação de estagiário e outro		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado		1	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,7
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado e outro		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
Dispensa total ou parcial de preparos e custas, nomeação de advogado, nomeação de estagiário e outro		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
Total		61	100,0	40	100,0	48	100,0	22	100,0	20	100,0	21	100,0	26	100,0	29	100,0	25	100,0	53	100,0	61	100,0	37	100,0

*Dados pré-definitivos

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

4.2. O apoio judiciário no ano 2001

4.2.1. Análise em Portugal continental

Dos dados fornecidos pela DGAE²³¹, pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa (CDSSSL) e pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social do Porto (CDSSSP), conclui-se, como decorre do Quadro 6, que o número total de processos entrados no continente, nos serviços da Segurança Social, em 2001, foi de 103.965. Deste universo, 57.414 processos correspondem a 16 distritos do continente²³², segundo informação prestada pela DGAE. De acordo com informação prestada, em 16/07/2002, pelo CDSSSP, e que coincide com a informação prestada pela DGAE, 24.634 processos são relativos ao Porto. Em Lisboa deram entrada 21.917 processos, conforme informação do CDSSSL prestada em 25/07/2002.

Quadro 6
Total continente - 2001

	N.º	%
16 Distritos continente	57.414	55,22%
Porto	24.634	23,69%
Lisboa	21.917	21,08%
Total	103.965	100%

Fonte: DGAE, CDSSSL e CDSSSP

²³¹ Os dados provenientes da DGAE são provisórios.

²³² Os distritos considerados são Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

De 103.965 processos entrados, 82,09% foram deferidos (85.350 processos), 12,96% foram indeferidos, ou seja, 13.477 processos, correspondendo a 4,94% do total outras situações²³³, concretamente 5.137 processos.

Quadro 7

Total de processos entrados em Portugal continental - 2001

	N.º	%
Deferidos	85.350	82,09%
Indeferidos	13.477	12,96%
Outros	5.137	4,94%
Total	103.965	100%

Fonte: DGAE, CDSSSL e CDSSSP (os números deste quadro resultam da soma de três fontes diferentes, o que levou a que haja a diferença de uma unidade entre o total e a soma das parcelas)

Assistimos, no ano de 2001, a uma verdadeira “explosão” de requerimentos de apoio judiciário. Se admitirmos, por excesso, que os incidentes de apoio judiciário em acções cíveis e de contrato individual de trabalho findos nos anos 2000 e 2001²³⁴, foram intentados em 2000, temos, nesse anos, a entrada de cerca de 50.000 processos (Cfr. Quadros 6 e 7). Assim, em 2001, ocorreu no mínimo uma duplicação de requerimentos de apoio judiciário face ao ano anterior. Esta constatação é também sufragada com a informação da Ordem dos Advogados, cujos conselhos distritais viram, em 2001, sensivelmente duplicados os pedidos de nomeação de patrono.

Admite-se que tal facto se deve às campanhas publicitárias levadas a cabo pelo Ministério da Justiça, nas quais se informava que os requerimentos poderiam ser entregues fora do tribunal, designadamente na Segurança Social, com a conseqüente proximidade aos cidadãos²³⁵. (Cfr. Anexo III). Mas haverá, também, que atender a alguma procura induzida

²³³ São inseridos em “Outros”, os processos que se encontravam em trânsito, na sequência de impugnações, por ter ocorrido desistência do pedido, por terem sido remetidos aos Centros Distritais competentes ou, ainda, por simplesmente estarem a aguardar decisão.

²³⁴ Obviamente os processos findos em 2001 também poderiam ter início em data anterior ao ano 2000,. no entanto, como não estamos a contabilizar os requerimentos efectuados em outro tipo de processos não penais, parece-nos que esta extrapolação é aceitável.

²³⁵ Neste sentido vai a opinião da Dra. Arménia Coimbra, em entrevista a 20 de Junho de 2002.

por advogados que viram no novo processo de apoio judiciário uma forma de aliviar as “despesas” dos seus representados e passarem a receber uma remuneração do Estado.

Merece ainda a nossa reflexão o facto de cerca de 12,96% dos pedidos terem sido indeferidos, ou seja, 13.477 requerimentos de apoio judiciário. Esta taxa de indeferimento não é inferior há que antes se verificava no sistema judicial²³⁶. A não concessão de apoio judiciário, como é reconhecido pelos actores judiciais, não era significativa nos tribunais judiciais. É certo, no entanto, que a procura era muito mais contida.

As orientações para indeferimento dadas à Segurança Social não são diferentes dos critérios legais e jurisprudenciais vigentes até ao final de 2000 (ver Anexo I, III, IV). A jurisprudência das Relações e do STJ não entendia que o apoio judiciário era só para pobres e até admitia para proprietários, por não ser admissível que alguém fosse obrigado a vender uma casa onde residisse para custear as despesas de uma acção judicial. Nada nas entrevistas e nos dados nos permite concluir que tenha havido, em regra, laxismo da Segurança Social na decisão, tendo-se verificado antes, uma alteração estrutural quantitativa na procura do apoio judiciário e incapacidade dos serviços da Segurança Social e da Ordem dos Advogados para responder, adequadamente e em tempo, a essas solicitações.

Se é certo que à Segurança Social se dirigem essencialmente beneficiários de prestações sociais, também é certo que os diversos regimes legais de apoio judiciário nunca resolveram o problema do modo como valorar a propriedade imobiliária, designadamente a rural, com baixos valores matriciais.

Uma advogada nossa entrevistada, referiu-nos ter deparado com uma situação na qual a proprietária de uma casa rural da Beira conseguiu que lhe fosse deferido o benefício de apoio judiciário em Lisboa. São também conhecidas as situações relatadas recorrentemente pelo Bastonário da OA, de um juiz e de uma professora universitária a quem foi concedido apoio judiciário.

A concluir esta análise, procedemos a um pequeno estudo comparado da importância do apoio judiciário nos dezoito distritos do continente. Como se esperava,

²³⁶ De modo grosseiro, podem comparar-se os dados das estatísticas da justiça com o número de pedidos de apoio judiciário e o total das modalidades concedidas.

Lisboa foi o distrito com maior volume de processos contabilizados – 21,08% do total, que equivale a 21.917 processos – ,seguido do Porto, com 23,69%, valor correspondente a 24.634 processos. Os três distritos seguintes, em termos de importância, foram Braga, Aveiro e Setúbal, respectivamente com 9,61% (9.295 casos), 8,84% (9.197 pedidos) e 8,19% (8.518 processos). Surgem, então, os distritos de Leiria, Coimbra, Santarém, Faro e Viseu, cujo volume de processos contabilizados oscila entre os 4,58% de Leiria, respeitantes a 4.766 casos e os 3,08% de Viseu, com 3.212 pedidos. Viana do Castelo contou 2.584 pedidos de apoio judiciário, ou seja, 2,48% do total. Os distritos de Castelo Branco, Guarda, Beja, Vila Real, Évora e Portalegre contaram, em 2001, idêntico número de pedidos de apoio judiciário, de acordo com as estatísticas provisórias que seguimos, pois Castelo Branco contabilizou 1.363 situações, ou seja, 1,31% do total e Portalegre, o distrito dos ora referidos que menos pedidos registou, atingiu os 1.150, correspondentes a 1,10%. Com menor número de pedidos destaca-se o distrito de Bragança, já que não ultrapassou os 556 casos, pelo que representou 0,53% do total dos 18 distritos (Cfr. Quadro 8).

Quadro 8
Número de pedidos de apoio judiciário por distrito – 2001 (ordem de requerentes)

Distrito	N.º	%
Lisboa	21.917	21,08%
Porto	24.634	23,69%
Braga	9.295	9,61%
Aveiro	9.197	8,84%
Setúbal	8.518	8,19%
Leiria	4.766	4,58%
Coimbra	4.418	4,24%
Santarém	3.910	3,76%
Faro	3.615	3,47%
Viseu	3.212	3,08%
Viana do Castelo	2.584	2,48%
Castelo Branco	1.363	1,31%
Guarda	1.306	1,25%
Beja	1.211	1,16%
Vila Real	1.162	1,11%
Évora	1.151	1,10%
Portalegre	1.150	1,10%
Bragança	556	0,53%
Total	103.965	100%

Fonte: DGAE

A procura do apoio judiciário é preponderante nos distritos mais urbanos, o que corresponderá, eventualmente a requerentes com mais informação, maior proximidade aos tribunais e de terem os salários como único rendimento para uma vida urbana em que

despesas de habitação, alimentação e transporte atingem percentagens elevadas em relação aos seus rendimentos.

4.2.2. Análise do apoio judiciário em 16 distritos de Portugal continental (excepto os distritos de Lisboa e Porto)²³⁷

Para efectuar uma análise mais detalhada, recorreremos aos dados provisórios da DGAE para o ano de 2001. Contudo, relativamente aos distritos de Lisboa e Porto, aqueles dados só apresentam os valores totais, o que não se verifica para os dezasseis restantes distritos do continente, que apresentam valores em todas as variáveis. As variáveis que constituem objecto de análise são: caracterização dos requerentes (pessoas colectivas e pessoas singulares), finalidade do pedido (propor ou contestar acção), tipo de deferimento (por despacho ou através de deferimento tácito), modalidades de apoio judiciário concedidas (da dispensa de taxa de justiça à nomeação de patrono).

Nos distritos analisados²³⁸ os pedidos de apoio judiciário entrados foram 57.414. Desse total, 56.006 pedidos, ou seja, 97,5%, foram apresentados por pessoas singulares, tendo sido 1.408 pedidos, isto é, 2,5% do total considerado, apresentados por pessoas colectivas. (Cfr. Quadro 9).

À primeira vista, 1.408 pessoas colectivas não será um número muito significativo. Mas, sobrevive a questão de apurar se as pessoas colectivas, ou se pelo menos as empresas, não deveriam estar excluídas do regime de apoio judiciário, à semelhança do que sucede em alguns países, questão por nós atrás abordada (Cfr. Capítulo IV).

Admite-se a restrição da elegibilidade das pessoas colectivas ao regime de apoio judiciário, mas não a eliminação do seu acesso, dado que em determinadas circunstâncias a impossibilidade de uma pessoa colectiva, designadamente uma empresa, em demandar em tribunal pode ter um grande impacto social e económico.

²³⁷ Relembramos que a DGAE não possui estes dados e os que conseguimos obter dizem respeito unicamente aos valores totais.

²³⁸ Referimo-nos aos distritos de Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

Quadro 9
Caracterização dos requerentes de apoio judiciário em 2001
(16 distritos)

	N.º	%
Pessoas Singulares	56.006	97,5%
Pessoas Colectivas	1.408	2,5%
Total 16 distritos	57.414	100%
Total nacional	103.965	100%

Fonte: DGAE

Quanto às pessoas singulares, 63,33% dos pedidos (isto é, 35.470) tinham em vista a propositura de uma acção, 19,19% (ou seja, 10.753) visavam contestar²³⁹ uma acção já em curso e 17,46% (9.783) destinavam-se a outros fins (Cfr. Quadro 10).

As estatísticas fornecidas demonstram que, dos 2,5% de pessoas colectivas (ou seja, concretamente, 1.408) que formularam pedidos de concessão de apoio judiciário, nas regiões referidas, 41,19%, isto é, 580, pretendiam propor uma acção. Os pedidos formulados por pessoas colectivas com o objectivo de contestar acções pendentes foi superior, visto ter atingido os 44,03%, ou seja, 620 casos. Com “outros fins”, as estatísticas revelam que houve 14,77% de pedidos, o que equivale a 208 pedidos.

²³⁹ Segundo Arménia Coimbra, vice-presidente do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, todas as contestações de acções de despejo estão a ser efectuadas com apoio judiciário, o que ela considera excessivo.

Quadro 10
Finalidade do Pedido - 2001*

	Pessoas Singulares		Pessoas Colectivas	
	N.º	%	N.º	%
Propor acções	35.470	63,33%	580	41,19 %
Contestar Acções	10.753	19,19%	620	44,03%
Outros	9.783	17,46	208	14,77%
Total	56.006	100%	1.408	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

Dos pedidos de apoio judiciário requeridos por pessoas singulares, 92,88% (52.019) tiveram uma decisão, tendo sido deferidos 82,22% (46.052). Foram deferidos por despacho 81,5%, isto é, 45.647, e deferidos tacitamente 0,72%, ou seja, 405 pedidos (Cfr. Quadro 11) . A percentagem de indeferimentos situou-se nos 10,35%, isto é, atingiu 5.801 pedidos. As estatísticas que analisamos fixaram em 0,29% (166) as formas de decisão que qualificaram como “outras”. A aguardar decisão encontravam-se 7,1% dos pedidos, isto é, 3.986. A comparação destes dados dos 16 distritos com os dados nacionais, permite-nos concluir que a taxa de indeferimento é superior em Lisboa e Porto.

Do Quadro 11 decorre, ainda, que os pedidos de pessoas colectivas que mereceram uma decisão foram 89,84% (1.265), dos quais 1,7% foram deferidos, ou seja, registaram-se 944 deferimentos. Por despacho houve uma percentagem de 66,33% de processos deferidos, isto é, 934. De forma tácita foram deferidos 0,71% dos pedidos, o que significa 10 deferimentos tácitos. O volume de processos indeferidos a pessoas colectivas situou-se em 22,44%, ou seja, 316 pedidos, tendo obtido “outras” decisões 0,35% dos casos, isto é, 5 pedidos. A aguardar decisão encontram-se 10,2% de processos relativos a pessoas colectivas (143 casos).

Quadro 11
Pedidos decididos*

	Pessoas Singulares		Pessoas Colectivas	
	N.º	%	N.º	%
Decisão	52.019	92,88%	1.265	89,84%
Deferimento	46.052	82,22%	944	1,7%
Deferimento por despacho	45.647	81,50%	934	66,33%
Deferimento tácito	405	0,72%	10	0,71%
Indeferimento	5.801	10,35%	316	22,44%
Outro	166	0,29%	5	0,35%
A aguardar decisão	3.986	7,1%	143	10,2%
Total	56.006	100%	1.408	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

A modalidade de apoio judiciário concedida com maior expressão a pessoas singulares, foi a dispensa total de taxa de justiça, visto ter ocorrido em 96,1% dos casos, ou seja, em 44.240 pedidos. A dispensa parcial da taxa de justiça foi concedida em 0,9% dos pedidos, isto é, em 401 situações. O diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo foi concedido apenas em 0,7% dos casos, correspondente a 305 pedidos. Outra modalidade de apoio judiciário, a nomeação e pagamento de honorários de patrono e de taxa de justiça, foi concedida a 21,4% dos pedidos, isto é, em 9.874 casos. O pagamento de honorários a patrono escolhido pelo requerente foi a segunda modalidade mais concedida às pessoas singulares, já que o foi em 35,1% dos casos, ocorrendo em 16.177 pedidos (Cfr. Quadro 5).

No que diz respeito às pessoas colectivas, a modalidade de apoio judiciário concedida em maior número de casos foi a dispensa total de taxa de justiça (914 processos) representando 96,8% dos casos. Já a dispensa parcial de taxa de justiça não ultrapassou os 0,2%, apenas tendo sido atribuída em duas situações. O diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo foi concedida em 1,3% dos casos, equivalente

a 12 situações. A nomeação e pagamento de honorários de patrono, foi concedida a 6,4% dos pedidos, isto é, a 60 processos. O pagamento de honorários a patrono escolhido pelo requerente foi, também no âmbito das pessoas colectivas, a segunda modalidade mais concedida, já que atingiu 25,7% dos casos, ou seja, 243 pedidos, nas regiões acima referidas (Cfr. Quadro 12).

Quadro 12
Modalidades de Apoio Judiciário concedidas - 2001*

	Pessoas Singulares		Pessoas Colectivas	
	N.º	%	N.º	%
Dispensa total de taxa de justiça	44.240	96,1%	914	96,89%
Dispensa parcial de taxa de justiça	401	0,9%	2	0,2%
Diferimento do pagamento de taxa de justiça	305	0,7%	12	1,3%
Nomeação e pagamento de honorários de patrono e de taxa de justiça	9.874	21,4%	60	6,4%
Pagamento de honorários do patrono escolhido	16.177	35,1%	243	25,7%
Total	56.006	100%	1.408	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

Para terminar este ponto, partindo da análise comparada das principais variáveis anteriormente analisadas nos dezasseis distritos, atenderemos apenas aos cinco distritos mais representativos.

Ao tentar determinar quais os distritos em que se registou maior percentagem de pedidos apresentados nos serviços da Segurança Social por parte de pessoas colectivas, nos dezasseis distritos referidos, constatamos maior incidência no distrito de Aveiro, com 20,52% do total, equivalente a 289 pedidos, seguido de Setúbal, com 19,6%, a que corresponderam 176 casos. O terceiro distrito com maior número de pedidos de pessoas colectivas foi Coimbra, visto ter apresentado um valor de 12,28%, ou seja, 173 pedidos.

Braga surge em quarto lugar, com 11,07%, a que correspondem 156 situações e, em quinto lugar, o distrito de Faro com 8,52%, isto é, 120 pedidos foram apresentados por pessoas colectivas (Cfr. Quadro 13).

Quadro 13
Predominância de pessoas colectivas nos 16 distritos

Distrito	N.º	%
Aveiro	289	20,52%
Setúbal	276	19,60%
Coimbra	173	12,28%
Braga	156	11,07%
Faro	120	8,52%
Total nacional	1.408	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

Quanto a deferimentos tácitos, seguimos a mesma lógica, ou seja, apurámos os cinco distritos nos quais houve maior percentagem de deferimento dos pedidos apresentados através de um acto tácito (Cfr. Quadro 14). Desse modo, verificámos que Aveiro surge em primeiro lugar, com 81,44% do total de deferimentos tácitos, com 338 casos. Segue-se Faro, que deferiu através dessa forma 15 processos, correspondentes a 3,61%. Leiria foi um distrito com 14 casos de deferimento tácito, com 3,37%. Com o mesmo número de pedidos deferidos encontrámos Santarém e Viana do Castelo, com 6 pedidos, equivalentes a 1,44%.

O distrito de Aveiro é aquele que teve maior volume de deferimentos tácitos, por incapacidade, do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social, em organizar devidamente, no ano 2001, o serviço de instrução e decisão dos processos de apoio judiciário.

Quadro 14
Deferimento tácitos – distritos mais representativos

Distrito	N.º	%
Aveiro	338	81,44%
Faro	15	3,61%
Leiria	14	3,37%
Santarém	6	1,44%
Viana do Castelo	6	1,44%
Total nacional	415	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

A modalidade de apoio judiciário foi também objecto do nosso estudo nesta lógica de análise dos cinco distritos mais representativos (Cfr. Quadro 14). Incidindo na nomeação e pagamento de honorários de patrono constatámos que Setúbal foi o distrito com maior percentagem de concessão desta modalidade, com 22,32%, visto ter havido 2.218 pedidos dessa vertente concedidos. Os distritos de Braga e Aveiro concederam, respectivamente, 15,51% e 10,10% dessa modalidade, com 1.541 e 1.004 casos cada. Os distritos de Faro e Leiria concederam essa vertente de apoio judiciário em 9,28% e 7,30% do total de concessão desta modalidade, respectivamente, em 922 e 726 situações.

Quadro 15
Nomeação e pagamento de honorários – distritos mais representativos

Distrito	N.º	%
Setúbal	2.218	22,32%
Braga	1.541	15,51%
Aveiro	1.004	10,10%
Faro	922	9,28%
Leiria	726	7,30%
Total nacional	9.934	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

5. O “novo” processo de apoio judiciário segundo a Ordem dos Advogados

a) Crescimento do trabalho administrativo

De acordo com dados cedidos pela Ordem dos Advogados e já referidos anteriormente, até à entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, em 1 de Janeiro de 2001, o ofício único de nomeação de patrono, que seguia com mais 100 nomeações num só envelope e apenas com um selo, deu lugar a três ofícios, a três fotocópias e a três cópias. Os pedidos de escusa apresentados, que antes da entrada em vigor da actual lei eram escassos e eram resolvidos em dois ofícios, passaram a ser frequentes, dado não existir qualquer filtro prévio à necessidade de nomeação, e a implicar quatro ofícios e duas fotocópias. Os custos implicados em cada indicação de defensor oficioso no âmbito do Decreto-Lei n.º 387-B/1987 eram de cerca de Esc. 516,00, enquanto no quadro da Lei n.º 30-E/2000 passaram a ser de cerca de Esc. 1.293,00. O acréscimo de custos, por efeito da Lei n.º 30/2000, foi de cerca de Esc. 17.327.000,00 (entrevista a Arménia Coimbra).

No âmbito do Decreto-Lei n.º 387-B/87, a nomeação de patronos, de acordo com a Ordem dos Advogados, era “fácil, pela exactidão dos dados fornecidos pelo Tribunal” e “imediate, pelas referências do Tribunal”, sendo necessários 6 ofícios em 30% dos pedidos. Após a entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, a execução da nomeação tornou-se “complicada pela imprecisão e imperceptibilidade dos ofícios da SS” e “demora dias, pela falta de referências”, sendo necessários 50 ofícios e 18 fotocópias em 30% dos pedidos, de acordo com a mesma fonte.

Os serviços administrativos da Ordem dos Advogados assistiram, assim, à duplicação de serviço em cerca de 50% dos pedidos, no caso das acções a instaurar, e até à sua triplicação, nos restantes 50%, correspondentes às acções pendentes. Para os Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados, este aumento de serviço implicou necessariamente uma subida dos custos financeiros.

b) As limitações da Segurança Social segundo a Ordem dos Advogados

No relatório que a Ordem dos Advogados elaborou sobre a aplicação da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, analisavam-se as dificuldades e limitações da Segurança Social. Concluiu que os serviços da Segurança Social não conseguem discernir, quando os

cidadãos se lhes dirigem, se a questão justifica o recurso a tribunal, o que implica que os cidadãos sejam incitados a proporem acções inviáveis²⁴⁰. Outra constatação prende-se com o facto de os cidadãos serem, com frequência, incitados a requerer a nomeação de patrono, mesmo quando apenas pretendem a dispensa de pagamento de taxa de justiça e demais encargos do processo, o que implica a duplicação de patronos e um novo ciclo de ofícios entre a OA e o tribunal, com a consequente perda de tempo e de custos. A OA observou, ainda, que nem sempre a Segurança Social compreende que o requerente pretende um patrono para uma acção pendente, o que o leva a dirigir um pedido ao Conselho Distrital (CD) como se estivesse em causa a propositura de uma nova acção, e a não notificar o tribunal. Passado algum tempo, o tribunal dirige um ofício ao CD e indaga a razão pela qual não foi ainda nomeado nenhum advogado para um determinado processo que estava parado há já alguns meses. Estas situações são algo frequentes.

A OA acrescenta nesse relatório que os serviços da Segurança Social não têm sensibilidade para avaliar a insuficiência económica dos cidadãos, pelo que cometem injustiças frequentes, quer de deferimento, quer de recusa de concessão.

Apesar de a OA ter solicitado à Segurança Social que enviasse os pedidos de nomeação directamente às delegações distritais, com competência delegada para o efeito, 80% dos pedidos foram remetidos ao Conselho Distrital, que tem, então, de os remeter à delegação respectiva, implicando trabalho escusado a um funcionário.

A OA refere que os serviços da Segurança Social aconselham os cidadãos a dirigirem-se ao CD, como forma de acelerar as nomeações, pressão essa que apenas faz desperdiçar o tempo dos funcionários do CD, sem qualquer efeito útil para os requerentes. Outra crítica que a OA dirige à Segurança Social é relativa à dificuldade em decifrar alguns dos pedidos, já que são manuscritos, contendo endereços e nomes imperceptíveis e falta de elementos, que implicam telefonemas e perda de dias.

c) Os honorários e os pagamentos

A Delegação da Ordem dos Advogados de Vila Nova de Famalicão emitiu um comentário à Portaria n.º 15/2002, de 19 de Fevereiro, relativa à revisão dos valores de

²⁴⁰ No entanto, nos termos da lei, o critério de viabilidade da acção não deve ser apreciado pela Segurança Social.

honorários a atribuir a advogados, advogados estagiários e solicitadores pelos serviços prestados no âmbito do apoio judiciário, estabelecidos pela Portaria n.º 1200-C/2000, de 20 de Dezembro. O primeiro desses comentários prende-se com o teor do artigo 3º da Portaria, referindo que é necessária uma interpretação unívoca do que se entende ser “intervenção ocasional em acto ou diligência isolados num processo”, já que os magistrados não têm uma interpretação única. Outro comentário, vai no sentido de que seria justo existir dois regimes diferentes de atribuição de honorários, um dos quais para os serviços de escalas de presenças e outro para as demais situações. Outra norma que mereceu um comentário foi o artigo 5º, n.º 2, referente à resolução extrajudicial de um litígio, visto a Portaria aparentemente ser contra tal forma de resolução. Esse comentário acrescenta que a expressão “comprovadamente” poderá suscitar equívocos.

A Ordem dos Advogados elaborou um projecto da nova tabela de honorários de advogados, advogados estagiários e solicitadores pelos serviços prestados no âmbito do apoio judiciário.

Uma das preocupações da Ordem dos Advogados prende-se com os atrasos, de meses, nos pagamentos a advogados nomeados no âmbito de apoio judiciário. Tais atrasos implicam situações dramáticas para muitos advogados, designadamente jovens advogados e advogados estagiários, já que se trata de profissionais liberais, sem remunerações fixas aos quais a falta de pagamento atempado de honorários impede o cumprimento de compromissos assumidos com as estruturas dos escritórios²⁴¹.

d) Interpretação e alterações à lei

A Ordem dos Advogados elaborou umas “Breves Notas acerca da Lei n.º 30-E/00, de 20/12”, a primeira das quais alerta que é já tempo de o Governo dar cumprimento ao disposto no artigo 57º, n.º 3, de acordo com o qual o Governo “regulará, por decreto-lei, a

²⁴¹ Em Abril de 2002, numa reunião com algumas delegações da Ordem dos Advogados, foi apresentada uma moção pelas delegações de Benavente, Vila Franca de Xira, Cadaval e Oeiras, aprovada por unanimidade, na qual deliberaram: “1. Repudiar veementemente a situação de atraso sistemático no pagamento das oficiosas; 2. Exigir a imediata revogação da Portaria n.º 15/2002; 3. Conceder ao Governo/Min. da Justiça o prazo de 30 dias para proceder ao pagamento da totalidade dos honorários que estão em dívida, bem como para proceder à revogação daquela Portaria, sob pena de decorrido tal prazo, poderem os advogados que prestam apoio judiciário adoptar as medidas que entenderem; 4. Mandatar o secretariado da interdelegações para proceder à notificação da Ex.ma Ministra da Justiça e demais entidades que julgue convenientes do teor da presente moção, bem como para tomar outras quaisquer medidas tendo em vista os objectivos em causa, nomeadamente a elaboração de uma proposta de diploma para substituição da portaria 150/02”.

apresentação, instrução, apreciação e decisão pelos serviços de segurança social dos pedidos de apoio judiciário formulados por arguidos em processo penal”, pedidos esses que têm sido apresentados, instruídos, apreciados e decididos perante o tribunal. A não regulamentação decorre das diversas “interpretações desencontradas” das autoridades judiciárias incumbidas das nomeações, o que implica prejuízo para os interessados e para a Ordem dos Advogados. Não tem sido cumprido o disposto no artigo 42º, relativo às nomeações de defensor a arguidos.

Outra observação da Ordem dos Advogados prende-se com a necessidade de ser introduzida uma norma expressa a regular o apoio judiciário requerido pelo assistente ou requerente de pedido de indemnização civil em processo penal.

No entender da Ordem dos Advogados, o artigo 25º, relativo à autonomia do procedimento de apoio judiciário em relação à causa a que respeita, terá de sofrer alterações, pois quando está em causa tão-só o pedido de dispensa de pagamento de taxa de justiça e de outros encargos com o processo, deveria ser suficiente a junção aos autos do documento comprovativo da entrada do requerimento na Segurança Social para que, de imediato, fosse possível instaurar acção ou apresentar oposição, sem pagamento prévio da taxa de justiça. No sistema actual, não havendo conformidade entre os prazos da lei adjectiva e da lei substantiva, o exercício atempado do direito fica prejudicado, caso não seja seguida a solução que se referiu.

Outro comentário diz respeito à necessidade de uniformização das disposições relativos a prazos, pois a Lei n.º 30-E/2000 determina que se apliquem, em algumas situações (cfr. artigo 41º), as regras do processo civil e noutras (cfr. artigo 22º), as do procedimento administrativo. Terá de resultar da lei de forma inequívoca, ao contrário do que agora se passa, que o prazo para a instauração da acção se suspende durante as férias, excepto em casos urgentes, na opinião da OA.

A questão das notificações a efectuar aos tribunais, patronos e interessados deverá ser revista, na opinião emitida pela OA, já que seria simples solucionar o problema entregando tal tarefa burocrática aos serviços da Segurança Social, salvaguardando-se que o princípio de nomeação é uma competência da Ordem dos Advogados.

O pagamento de honorários a patrono escolhido, previsto no artigo 15º, c) da Lei n.º 30-E/2000, necessita de clarificação, pois só após a confirmação da Ordem dos Advogados esse patrono pode intervir. Apesar de ser esse o entendimento que decorre da conjugação dos artigos 32º e 50º, têm sido suscitadas dificuldades na aplicação desta norma, quer por advogados, quer por magistrados.

O artigo 35º, relativo ao pedido de escusa, deveria prever, de modo claro, que em caso de processo pendente, o requerente da escusa a deveria dirigir ao Presidente do Conselho Distrital da OA respectivo, dando conhecimento ao juiz do processo, pois só desta forma se poderá determinar a interrupção de eventual prazo que esteja a decorrer, evitando prejuízos para o requerente do benefício de apoio judiciário.

Na perspectiva da Ordem dos Advogados, deveriam existir formulários autónomos, consoante o requerimento tivesse em vista a dispensa de taxa de justiça e de demais encargos com o processo, a nomeação de patrono ou o pagamento de honorários a patrono escolhido. Seria também preferível que casal pudesse preencher apenas um formulário²⁴².

As críticas que a Ordem dos Advogados dirige ao actual regime de apoio judiciário são, em síntese, as seguintes: a concessão indiscriminada e incoerente, a falta de apreciação tempestiva e simplificada da inviabilidade de muitas pretensões, os custos financeiros e humanos, muito maiores e incomportáveis, o aparecimento de fenómenos mais ou menos disseminados de “cambão” ou de casos de incompatibilidade entre o exercício de advocacia e de actividades jurídicas junto da Segurança Social. A Ordem dos Advogados suspeita, ainda, de possíveis conluíus nas nomeações entre funcionários da Segurança Social e alguns requerentes.

A OA apontou, ainda, a falta de maturidade e qualificação dos instrutores e decisores dos serviços da Segurança Social²⁴³. De acordo com a OA, a Segurança Social deveria dispensar mais atenção à qualificação do pessoal e dos meios, em detrimento do aumento da exigência de documentação. A OA propõe um outro mecanismo de controle judicial da decisão de deferimento, pois são raros os casos de oposição da contraparte à

²⁴² Quando está em causa a nomeação de patrono, as notificações duplicam, sendo, por vezes, nomeados dois advogados ao mesmo casal e para o mesmo processo, visto ser quase impossível a percepção da situação de facto.

²⁴³ É mais fácil conceder do que rejeitar os pedidos de apoio judiciário, já que a fundamentação na recusa exige mais rigor na apreciação.

concessão do pedido de apoio judiciário, por não ser, em princípio, delatora. Mais eficaz seria o controle judicial (e não pelo MP) nos casos em que o juiz suspeite que o requerente do benefício de apoio judiciário tem condições para suportar as despesas, situação na qual deverá comunicar essa informação à Segurança Social.

5.1. Entrevistas com o Bastonário e dois advogados dos corpos sociais da Ordem dos Advogados²⁴⁴

Em complemento à análise decorrente dos documentos referidos anteriormente, efectuaram-se entrevistas aos principais responsáveis da OA sobre o tema em análise. Dessas entrevistas, salientamos os excertos que se seguem.

a) Os pontos negros do sistema

O Bastonário entende que a Ordem dos Advogados deve estar contra a actual lei do apoio judiciário, por a mesma potenciar efeitos perversos. A nova lei fez explodir o cambão, os critérios de decisão e os processos de escolha do advogado não são os adequados. Salientou que a Segurança Social, quando decide um processo, desconhece qual a matéria em causa. A OA só pode pôr em questão que o processo ou o interesse seja ou não representado quando houver a recusa de três advogados. Há, assim, um efeito errado. Entende, ainda, o Bastonário que o actual sistema não faz a triagem entre quem deverá ter direito a apoio judiciário e entre quem não deverá, visto não haver uma correcta avaliação das condições económicas e sociais dos requerentes. Referiu que a lei deveria prever que apenas fosse dispensado o apoio judiciário no caso de existir uma plausibilidade jurídica da pretensão, isto é, uma possibilidade da acção ter sucesso.

Para a Dra. Arménia Coimbra, os principais problemas que existem no apoio judiciário são, em primeiro lugar, a inexistência de articulação entre os gabinetes de consulta jurídica, a Ordem dos Advogados e a Segurança Social. O segundo problema mais grave é evitar o cambão, isto é, os requerimentos de apoio judiciário nos quais já há um advogado escolhido, de que são exemplos, os advogados dos sindicatos que se inscrevem como advogados escolhidos dos trabalhadores, cujo sindicato representam, havendo

manipulação dos nomeados. Arménia Coimbra referiu ter conhecimento que em Beja e na Guarda havia juristas contratados da Segurança Social que estavam a ser nomeados como patronos oficiosos. A nossa entrevistada referiu também ter conhecimento que existem advogados de sindicatos que estão a intentar acções de trabalho, execuções fiscais, reclamações de créditos cíveis e actuam como advogados avençados dos sindicatos, mas igualmente, como nomeados no apoio judiciário.

Como terceiro grande problema Arménia Coimbra, salientou a necessidade de melhorar o serviço de apoio da Ordem dos Advogados em processo penal, para o que é necessário alterar o sistema das nomeações²⁴⁵. Um outro problema que identifica, prende-se com as sociedades de advogados, designadamente com a impossibilidade de patrocinarem em patrocínio oficioso. Arménia Coimbra entende que a lei deveria permitir que quando é nomeado um sócio de uma sociedade de advogados o patrocínio oficioso poderia ser exercido pelo nomeado, ou por qualquer um dos sócios dessa sociedade.

6. As propostas de reforma

a) A informação jurídica deve ser exclusiva dos advogados

Segundo o Bastonário da Ordem dos Advogados, o acesso ao direito deve ser maior e o apoio judiciário deverá ser menor. Entende que, de acordo com o artigo 20º da Constituição, a informação jurídica é exclusiva dos advogados. Só os advogados podem prestar apoio judiciário nos termos da Constituição e, por isso, só deve haver informação jurídica nos termos de uma relação de advocacia. Existe um nexo entre acesso ao direito e a uma relação advocatícia, pelo que, o acesso ao direito é um acto próprio da advocacia. Não querer entender isto, é desrespeitar o artigo 20º da Constituição e por isso entende que o MP não deve poder dar conselhos jurídicos, bem como a administração pública e quaisquer outras entidades. Segundo o Bastonário os advogados só poderão fornecer informação jurídica, conselhos jurídicos concretos nos termos do referido artigo 20º da Constituição e do Estatuto da Ordem dos Advogados.

²⁴⁴ A entrevista com a Dra. Arménia Coimbra teve lugar no dia 20/06/2002, no seu escritório, em Coimbra. A entrevista com o Sr. Bastonário Dr. José Miguel Júdice e com o Dr. João Correia teve lugar na sede da Ordem dos Advogados, em Lisboa, no dia 24/06/2002.

b) O processo de decisão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais

Na opinião de Arménia Coimbra, o processo de decisão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais, as pessoas estão mais à vontade a preencher o formulário na Segurança Social, no entanto, perante o juiz não ocultavam o seu património, como sucede perante a Segurança Social.

João Correia também entende que a alteração de 2000, introduziu um ganho e uma evolução na reflexão sobre o apoio judiciário. A concessão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais.

c) Definição de quem deve ter apoio judiciário: condições de recurso e plausibilidade da pretensão

João Correia entende que, eventualmente devem ser previstos escalões de rendimento, como está previsto nas leis de outros países²⁴⁶ que através desses escalões se estabeleça quem deve pagar a totalidade de todas as custas do processo, quem deve ter dispensa total, quem não deve pagar nada e quem deve pagar parte. Há obviamente, que alterar os gabinetes de consulta jurídica com a participação dos vários interessados. No entanto, considera que é bastante importante que se possa aferir da plausibilidade da acção na concessão do apoio judiciário. Se a acção não tem fundamento não deve ter apoio judiciário, porque isso significa um desperdício de meios.

O Bastonário entende que há uma questão que é necessário saber: saber se há um tecto máximo de preparos, como hoje estará na lei, então justifica-se que também exista a possibilidade de haver um tecto máximo de quem acede ao direito e à justiça. Por isso, a questão que se coloca é de discutir se o apoio judiciário deve só abranger os mais pobres ou deve abranger todos aqueles que necessitem dele.

d) Melhor articulação com os gabinetes de consulta jurídica

Para reformar o acesso ao direito e à justiça Arménia Coimbra entende que é necessário uma melhor articulação entre os gabinetes de consulta jurídica e o processo de

²⁴⁵ Referiu a história da juiz de uma vara mista, que nomeava advogados estagiários e que, quando relembra que teria de nomear advogados não estagiários, terá dito que os advogados estavam a entrar o funcionamento da justiça.

decisão do apoio judiciário. Segundo esta, os gabinetes de consulta jurídica deveriam ser incluídos na OA. No entanto, é da opinião que não devem ser os advogados a conferir o apoio judiciário. A advogada apoia a saída do apoio judiciário dos tribunais, mas entende que o processo de decisão não deve ser conferido à Ordem dos Advogados.

e) Melhorar o desempenho da Ordem dos Advogados

A partir da análise que efectuou do desempenho das Delegações Distritais da OA, Arménia Coimbra compreendeu que há uma grande discrepância entre a acção das várias Delegações, designadamente no modo como nomeiam os advogados e no modo como estes interpretam a lei. Um dos trabalhos da nossa entrevistada foi a tentativa de harmonização de decisões nos CD.

A Ordem dos Advogados não teve capacidade para se organizar para fazer as nomeações, não tinha qualquer registo das nomeações. Verifica-se, ainda, que existe uma diferença de procedimentos de Conselho Distrital para Conselho Distrital, pelo que será necessário criar um regulamento para evitar essa situação.

Das reuniões que teve com os colegas advogados de todo o país por causa dos atrasos nos pagamentos pelo Ministério da Justiça, Arménia Coimbra tomou consciência que em comarcas da grande cintura de Lisboa, nomeadamente Seixal e Vila Franca de Xira, o apoio judiciário é fundamental para a sobrevivência dos advogados, dado que muitos deles vivem primordialmente do apoio judiciário.

f) Defesa oficiosa

De acordo com Arménia Coimbra, a defesa oficiosa é uma das vertentes do apoio judiciário que precisa de uma grande reforma. Apesar das escalas elaboradas para os processos crime, há casos, designadamente no Tribunal de Coimbra, em que os juízes nomeavam qualquer advogado, mesmo advogados estagiários para processos que apenas deveriam ser acompanhados por advogados não estagiários.

Outra das situações onde se está a gastar dinheiro indevidamente é a escala dos advogados nos Tribunais da Relação. Os advogados do processos não comparecem no

²⁴⁶ Ver o capítulo IV em que se analisam experiências comparadas.

Tribunal da Relação e os juízes nomeiam, então, um defensor oficioso presente que terá uma acção meramente formal. O Estado adianta essa remuneração aos advogados.

g) Instituto do Acesso ao Direito

João Correia entende ser necessário uma reforma profunda do apoio judiciário e que isso implica um repensar da função do Estado, da Segurança Social e da Ordem dos Advogados.

Segundo Arménia Coimbra, há dois caminhos para a criação de um Instituto do Acesso ao Direito e à Justiça. Há quem defenda que esse Instituto seja constituído dentro da Ordem dos Advogados e há quem defenda que deve ser um Instituto autónomo em que participe a Ordem e outras entidades.

A opinião é acompanhada por João Correia que referiu haver, no debate interno da Ordem dos Advogados, quem entenda que deve haver um Instituto Advocatício ou um Instituto do Acesso ao Direito e à Justiça. No entanto, entende que o ideal seria o processo continuar a cargo da Segurança Social e a OA, através do seu Instituto do Acesso ao Direito e à Justiça integraria todos os gabinetes de consulta jurídica e faria também as nomeações de patronos .

O Bastonário da OA entende que nesse Instituto de Acesso ao Direito e à Justiça, sempre que as acções patrocinadas pelo patrono oficioso fossem ganhas, os honorários pagos pela parte vencida deveriam reverter para o Fundo de Acesso ao Direito e à Justiça, bem como os honorários pagos pela parte que tivesse ganho de causa, por ter recebido uma indemnização, deveria reverter para esse fundo, permitindo, assim, obviamente o auto-financiamento do acesso ao direito e à justiça.

Arménia Coimbra referiu admitir a passagem da tramitação agora a cargo da Segurança Social para o Instituto do Acesso ao Direito e à Justiça. No entanto, afirmou que a Ordem dos Advogados não quer controlar o trabalho, nem a decisão, nem a parte financeira do apoio judiciário.

Toda esta discussão, segundo João Correia, é um efeito positivo da nova lei. Este advogado referiu que desde 1993 defende o Instituto de Acesso ao Direito e à Justiça, ideia que veio a ser apresentado em 1998 ao Conselho Geral e foi chumbada. Defende um

Instituto global do acesso ao direito e à justiça que, em primeira linha, seja um sistema integrado de informação e de consulta jurídica em que participe o Estado Central, o Estado Local, as Autarquias e os Gabinetes de Consulta Jurídica.

Na opinião de João Correia, o processo de decisão de apoio judiciário terá que ter as duas vertentes a decisão do processo e a plausibilidade da decisão. O patrocínio deverá ser efectuado por advogados recrutados através de concurso público em regime de avença por um determinado período. A Ordem dos Advogados deverá definir o que são actos próprios de advogados que possam ser certificados e só possam ser praticados por advogados no exercício da advocacia. O Instituto do Acesso ao Direito e à Justiça é assim um qualificador do mundo advocatício.

7. A evolução do apoio judiciário segundo o estudo do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento

O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP) elaborou, em Abril de 2002, um relatório sobre a “Monitorização do Novo Regime de Apoio Judiciário - O Caso de Setúbal”. Nesse relatório foram analisados dois períodos temporais, o primeiro correspondente aos anos de 1999 e 2000, para o qual foram utilizadas as Estatísticas da Justiça, e o segundo, relativo ao ano de 2001, período no qual a decisão sobre a concessão do benefício de apoio judiciário era já uma competência dos serviços da Segurança Social, razão pela qual foi objecto de análise a Base de Dados da Direcção Regional da Segurança Social de Setúbal, além da realização de entrevistas semi-dirigidas e da observação directa. Esse estudo do GPLP incidiu sobre os dados nacionais e apresentou o estudo de caso do Tribunal de Comarca de Setúbal²⁴⁷.

Após referirem os dados nacionais das Estatísticas da Justiça, que já analisámos anteriormente neste Capítulo, passamos a analisar os dados oficiais nacionais dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados referentes à nomeação de patrono. Tais dados revelam uma acentuada subida, de 1999 para 2000, como se pode ver no Quadro 16.

²⁴⁷ Desta forma, o relatório do GPLP engloba características quer urbanas, quer rurais, além de um distrito no qual a pobreza se faz sentir de forma algo profunda. Os dados estatísticos de enquadramento que o relatório do GPLP faculta, referem que na Comarca de Setúbal, o movimento processual cível representa cerca de 1% do total nacional. No Tribunal de Comarca de Setúbal, em 118 processos analisados, referentes a 1999 e a

Em 1999 foram nomeados 17.658 advogados ou advogados estagiários e em 2000 foram já cerca de 24.947, o que representou um aumento de 41,3%²⁴⁸ (cfr. GPLP, 2002:12).

2000, o pedido de apoio judiciário tinha em vista intentar uma acção judicial em 61% dos casos e nos restantes 39%, visava contestar uma acção já em curso.

²⁴⁸ O relatório do GPLP alerta que os valores apresentados para o ano de 1999 poderão não estar correctos, pois o Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados classificou na categoria “Outros processos ou não especificados” 15.904 nomeações de patrono, categoria essa, na qual, em 2000, consta o número de 1.518, o que leva a supor que neste ano terá havido uma identificação mais precisa dos processos aos quais se destinavam as nomeações.

Os valores apresentados para os pedidos de apoio judiciário com vista à propositura de uma acção, de acordo com o relatório do GPLP que seguimos, aparentemente surgem inflacionados, devido à duplicação de valores decorrentes do somatório dos pedidos autónomos de nomeação de patrono - referidos como um processo individual - com os pedidos apresentados na acção principal pelo mesmo beneficiário, de requerimento de dispensa de preparos e do pagamento de custas. Constatou-se que quando o requerente de apoio judiciário pretendia intentar uma acção e não havia constituído advogado, se limitava a pedir a nomeação de patrono oficioso. Ao processo de nomeação de patrono era atribuído um número no tribunal sendo identificado como se se tratasse de uma acção. De seguida, o advogado nomeado intentava a acção principal e requeria a dispensa de preparos, bem como do pagamento de custas. Ora, em termos estatísticos, estava-se perante dois processos diferentes nos quais se requeria o benefício em duas modalidades distintas, porém, o que sucedia era que o mesmo requerente pedia, em momentos diferentes, a atribuição do benefício para um só processo judicial. Por tal, se forem subtraídos ao valor total de processos analisados, aqueles 11 relativos aos pedidos de nomeação de patrono em que posteriormente houve pedido de dispensa de preparos e do pagamento de custas, o número de pedidos de concessão de apoio judiciário com vista à propositura de uma acção fica mais próximo do dos requerimentos destinados à contestação de uma acção já em curso.

O estudo de caso junto da Comarca de Setúbal revelou que, com a maioria dos processos de 1999/2000 analisados pelo GPLP, o requerente de apoio judiciário pretendia obter apenas a dispensa de preparos e do pagamento de custas. Nos pedidos em que era requerida tão-só a nomeação de patrono, constatou-se que, nos processos que prosseguiram, o advogado nomeado viria, mais tarde, a requerer a dispensa de preparos e do pagamento de custas. O pagamento de honorários a patrono escolhido pelo requerente apenas foi requerido em 7,6% dos processos analisados. Outra informação obtida na análise efectuada, revelou que os requerentes de apoio judiciário são, na quase totalidade dos casos, pessoas singulares, apenas tendo sido encontrados 3 pedidos por parte de pessoas colectivas, nos 118 processos analisados. Desses 3 processos, só um viria a ser deferido.

Em 74,6% dos casos de pedido de apoio judiciário em 1999/2000, tal pedido foi deferido. Aquando da recolha de dados, em 11% dos pedidos não tinha ainda sido proferida qualquer decisão, pelo que se forem excluídos esses 11%, o valor de requerimentos deferidos sobe para 84,6%. Se ao total de deferimentos for ainda acrescentado o valor dos deferimentos parciais, a percentagem sobe para próximo dos 88%.

No Tribunal da Comarca de Setúbal foi de sete meses o tempo médio de decisão dos pedidos de apoio judiciário, em 1999/2000. A maioria das decisões demorou entre dois a seis meses e em cerca de 80% dos casos o processo terminou em menos de um ano. Os processos de nomeação de patrono são os tramitados com maior celeridade: 74% destes foram tramitados em menos de seis meses e apenas 7% demoraram mais de um ano. Na decisão de atribuição ou não do benefício do apoio judiciário foram tidos em consideração pelo Tribunal de Setúbal, conforme consta do relatório que seguimos, vários documentos, entre os quais se destaca, em 70,3% dos casos, o atestado de insuficiência económica emitido pela Junta de Freguesia da área da residência do requerente. Em 19,5% foi mesmo o único documento apresentado e que fundamentou a decisão de deferimento - apenas um pedido nessas circunstâncias foi indeferido.

A declaração de IRS foi um documento que instruiu 40,7% dos pedidos. Já os documentos emitidos pelas entidades policiais foram menos solicitados - 17% dos casos, assim como declarações emitidas pela entidade patronal - 16,1%. Também com algum relevo foram as declarações da Caixa Geral de Aposentações, do Centro Nacional de Pensões, da Segurança Social, do Registo Automóvel, do Registo Predial e das instituições bancárias. Um meio muito pouco requerido mas que se revelou ser de grande importância foi a análise do extracto das contas bancárias, procedimento utilizado em processos de execução e cuja informação se utilizou para instruir requerimentos de apoio judiciário. Não existem muitos dados sobre

Quadro 16
Nomeações de patrono – Ordem dos Advogados
1999-2000

	1999	2000
Advogados/Advogados estagiários	17.685	24.947

Fonte: GPLP

De 1999 para 2000, registou-se um aumento de nomeações de patrono a nível nacional, com os valores, de 100.737 e 111.672, respectivamente (GPLP, 2002: 12). Estes valores incluem as nomeações de patrono para processos cíveis e também para processos crime, processos de trabalho, processos de âmbito administrativo e tributários e, ainda, outros processos não especificados, como decorre do Quadro 17.

Quadro 17
Nomeações de patrono por espécies de processos – Ordem dos Advogados
1999-2000

	1999	2000
Processos Cíveis	17.658	24.947
Processos Crime	43.394	55.806
Processos de Trabalho	3843	4.890
Processos Administrativos	2.768	3.538
Outros	33.074	22.491
Total	100.737	111.672

Fonte: GPLP

Com o intuito de apurar qual o volume de pedidos de apoio judiciário nos tribunais após a entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, o GPLP seleccionou 87

o tempo despendido pela Ordem dos Advogados para proceder à nomeação de patrono, mas o relatório do GPLP refere que se situará entre os dois e os quinze dias, sendo o tempo médio de oito dias.

registos, de um universo de 124, referentes a acções declarativas cíveis a correr os seus trâmites em diferentes tribunais, nas quais fora requerido o benefício de apoio judiciário.

Desses 87 processos, em 12, o GPLP não obteve qualquer resposta por parte dos tribunais, por deficiente identificação dos processos. Dos mesmos 87, 13 são relativos a recursos de impugnação judicial da decisão da Segurança Social. Destes 13 processos, a Segurança Social indeferiu 12 e apenas um foi deferido²⁴⁹.

Dos 87 processos sobre os quais incidiu a análise do GPLP, 54 referiam-se a pedidos de apoio judiciário directamente requeridos no tribunal, dos quais 20 eram pedidos de nomeação de patrono, que foram deferidos, na totalidade. Estes processos haviam sido apresentados nos tribunais em 2000, e apenas distribuídos em 2001. Dos 54 processos, os restantes 34 foram pedidos de apoio judiciário directamente nos tribunais e todos aceites em 2001. Em 31 daqueles processos, todos deferidos, o requerente pretendia a nomeação de patrono. Um desses processos, também deferido pelo tribunal, corresponde a um pedido de apoio judiciário na vertente de dispensa de pagamento de taxa de justiça e de custas. O tribunal indeferiu um processo no qual era requerida a nomeação de patrono, com fundamento na capacidade económica do requerente para suportar os encargos judiciais. Um outro processo de pedido de nomeação de patrono para patrocínio em processo crime foi deferido.

Do total de 87 pedidos de apoio judiciário que o GPLP analisou, oito eram relativos a pedidos de apoio judiciário apresentados nos serviços de Segurança Social. Desses oito, em cinco era requerida a nomeação de patrono, o que a Segurança Social veio a deferir; em dois, o requerente pretendia a dispensa ou a redução parcial ou total do pagamento de taxa de justiça e a dispensa, total ou parcial, dos restantes encargos processuais, pretensão que foi tacitamente deferida, dado não ter havido decisão no prazo legal de 30 dias.

²⁴⁹ Em dois desses pedidos indeferidos, o tribunal não veio a apreciar o recurso, em virtude de serem de âmbito criminal, razão pela qual foram redistribuídos aos juízos criminais. Em sete dos pedidos indeferidos pelos serviços da Segurança Social, foi mantida a decisão de indeferimento pelo tribunal. Quanto a um dos pedidos de apoio judiciário indeferidos, o GPLP não teve conhecimento da decisão do tribunal. De registar que em dois dos pedidos indeferidos e objecto de recurso, o tribunal veio a alterar a decisão da Segurança Social e concedeu o benefício requerido.

O GPLP analisou, ainda, através de um universo de pedidos de apoio judiciário na comarca de Setúbal, o impacto que a Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro implicou²⁵⁰.

7.1. Análise comparativa dos dois regimes de apoio judiciário

Em ambos os regimes de apoio judiciário, o relatório do GPLP concluiu que os pedidos de apoio judiciário se destinam, sobretudo, a intentar uma acção judicial, sendo muito inferior o número daqueles que têm em vista a contestação²⁵¹. A percentagem dos pedidos de apoio judiciário com o fim de interpor uma acção são muito idênticos nos dois sistemas, pelo que a alteração do regime jurídico não operou mudanças neste aspecto.

²⁵⁰ O GPLP analisou um universo de 1.487 pedidos de apoio judiciário apresentados no Centro Distrital da Segurança Social de Setúbal (CDSSS), tendo constatado que em 56,4% dos casos, o requerente pretendia intentar uma acção judicial e em 26% contestar uma acção já a decorrer. Apurou, ainda, que além dessas percentagens, havia pedidos de apoio judiciário para a constituição de assistente e processos de cariz criminal, que foram englobados na categoria “Outros”, com o valor de 17,6%.

A modalidade de apoio judiciário maioritariamente requerida junto do CDSSS - 44,2% - foi a dispensa do pagamento de taxa de justiça e dos restantes encargos processuais. Em 38,9% dos casos, o requerente pretendia o pagamento de honorários a patrono escolhido pelo requerente, o que, de acordo com o relatório do GPLP, se pode justificar pela subida dos valores das tabelas de honorários, que vieram a tornar mais atractivo o patrocínio officioso. Foi diminuto o número de nomeações de patrono requeridas na Segurança Social de Setúbal, essa modalidade apenas foi requerida em 15,6% dos casos.

A análise efectuada revelou que, em Setúbal, 98,4% dos requerentes de apoio judiciário foram pessoas singulares, e tão-só 1,6% pessoas colectivas.

Dos processos analisados, 85,6% foram deferidos e 14,2% indeferidos. Restam 0,2%, correspondentes a quatro processos, num dos quais não houve decisão, ou seja formou-se um acto tácito de deferimento.

No CDSSS, o tempo médio de decisão foi diminuindo, pois no 1º trimestre demorava 50 dias, no 2º trimestre era em média de 33 dias o tempo para proferir a decisão, de 16 dias no 3º trimestre e de 11 dias no 4º trimestre. Tal redução de tempo estará relacionada com a melhoria, tanto logística, como organizacional, decorrente da estabilização da tramitação dos pedidos de apoio judiciário, que se seguiu à fase de adaptação dos serviços de Segurança Social, de acordo com o relatório do GPLP.

Para decidir da concessão ou não do benefício de apoio judiciário, o CDSSS considerou elementos vários, sobretudo a consulta das bases de dados da Segurança Social, consulta essa a que recorreu na totalidade dos casos e que foi o único utilizado em 5,3% dos processos. O segundo elemento mais solicitado foi a declaração de IRS, que foi utilizado para instruir 51,3% dos pedidos. Igualmente de grande relevo – utilizada em 43,4% dos casos - foi a declaração emitida pela entidade patronal, a fotocópia do registo de propriedade de veículos automóveis – apresentada em 39,5% dos casos – e a declaração emitida pelo Centro Nacional de Pensões. Apenas num caso o requerente juntou uma declaração emitida pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. Nos dois casos em que os requerentes eram pessoas colectivas, apresentaram a declaração de IRS, num caso, e no outro, o balanço analítico.

O relatório do GPLP alerta para a inobservância da obrigatoriedade de notificar as decisões proferidas pelo CDSSS no prazo de 8 dias úteis estabelecido pelo artigo 69º do CPA.

O GPLP concluiu no relatório que as dificuldades sentidas nos primeiros meses do funcionamento do novo regime de apoio judiciário se ficaram a dever à falta de funcionários administrativos, o que se deixou de fazer sentir ao longo do ano.

²⁵¹ Quanto ao actual regime, isso pode explicar-se por um volume considerável dos pedidos de apoio judiciário para intentar acção judicial não vir a dar lugar a um efectivo processo judicial, pois não existe a obrigatoriedade de propor qualquer acção. Este facto contribui, obviamente, para a inflação do número de pedidos de apoio judiciário.

Quanto à vertente de apoio judiciário pretendida pelo requerente, regista-se uma grande diferença entre os dois regimes, dado o considerável aumento de pedidos de pagamento de honorários a patrono escolhido, após a entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, o que se poderá explicar pelo significativo aumento dos honorários previstos para o patrocínio officioso, que, como o relatório que seguimos refere, se tornaram “profissionais do Apoio Judiciário, que já têm até formulários computadorizados” (GPLP, 2002: 35)²⁵². Acresce, que o distrito de Setúbal, como já referimos, foi aquele, a nível nacional, onde mais foi requerida a nomeação de patrono com dispensa de pagamento de honorários.

O volume de processos nos quais o requerente é uma pessoa colectiva continuou a ser muito diminuto, após a Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, apenas representando 1,6% dos casos (no anterior sistema eram 2,5%).

O âmbito subjectivo do sistema de apoio judiciário, previsto no artigo 7º, não é pacífico, visto levantar dúvidas interpretativas sobre a concessão do benefício de apoio judiciário às pessoas colectivas. A interpretação que o Centro Distrital da Segurança Social de Lisboa faz dessa norma é no sentido de considerar que as sociedades, os comerciantes em nome individual nas causas referentes ao exercício do comércio e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada não têm direito a apoio judiciário na vertente de patrocínio judiciário, dado o disposto no artigo 7º, n.º 5.

Outro entendimento, designadamente do GPLP, considera que as pessoas colectivas, mesmo as que prosseguem fins lucrativos, podem beneficiar de apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário, desde que façam prova de insuficiência económica em termos idênticos ao que é exigido para as pessoas singulares, como decorre da remissão do n.º 4 para o n.º 1 do artigo 7º. No caso da modalidade requerida ser a dispensa total ou parcial de taxa de justiça e demais encargos ou o diferimento do pagamento de taxa de justiça e restantes encargos com o processo, será exigido às entidades previstas no n.º 5 do artigo 7º uma prova mais exigente, pois terão de demonstrar que os valores implicados são consideravelmente superiores às suas possibilidades económicas, atendendo,

²⁵² O Director do Núcleo Jurídico da Delegação Regional da Segurança Social de Setúbal, refere que “A situação do pagamento de honorários a patrono escolhido é agora escandalosa. O Ministério da Justiça decidiu aumentar os pagamentos e o que sucede é que o advogado faz um acordo com o cliente por forma a parte ser paga através desta modalidade e outra parte ser paga pelo cliente” (GPLP, 2002: 35).

designadamente, ao volume de negócios, ao valor do capital ou do património e do número de trabalhadores a seu cargo.

Existe, ainda, outra forma de analisar esta questão, interpretando em conjunto os n.ºs 4 e 5 do artigo 7º, de forma a considerar que as pessoas colectivas com fins lucrativos, para poderem beneficiar de apoio judiciário, em qualquer das suas vertentes, terão de observar os requisitos referidos no n.º 5, em virtude de não fazer sentido que quando a modalidade pretendida é o diferimento do pagamento da taxa de justiça e de outros encargos processuais, a prova seja mais exigente do que nos casos em que é requerido o patrocínio oficioso, que constitui uma modalidade de apoio judiciário que implica mais encargos para o Estado. De acordo com esta interpretação, não poderá ser recusado o acesso ao direito, designadamente o patrocínio oficioso, às pessoas colectivas com fins lucrativos que demonstrem a sua insuficiência económica, isto ao arrepio da interpretação enunciada em primeiro lugar.

7.2. Análise das alterações introduzidas pela Lei n.º 30-E/2000²⁵³.

²⁵³ Dos requerimentos apresentados por pessoa singulares no CDSSS, a maioria dos requerentes eram trabalhadores por conta de outrem, sendo escassa a percentagem de profissionais independentes ou de empresários em nome individual. Observou-se um aumento de pedidos apresentados por cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, pedidos esses, sobretudo de natureza laboral e subscritos pelo Ministério Público.

A percentagem de requerimentos deferidos é muito semelhante, nos dois regimes de apoio judiciário, cerca de 85% em ambos os casos.

No universo de 1.487 processos analisados no CDSSS, o GPLP apenas deparou com um deferimento tácito. Contudo, no primeiro trimestre de 2001, observou-se o recurso à suspensão do prazo, com alguma frequência, na sequência do pedido de audiência prévia, como meio para não violar o período de 30 dias que a lei determina para proferir a decisão. No início de 2001, houve algumas situações nas quais o indeferimento se deveu a outros factores que não a situação económica do requerente, designadamente o facto de o requerente ser um arguido em processo penal, o pedido ter sido apresentado para processo findo e no requerimento não ser especificado o que era pretendido. As situações, no CDSSS, que terminaram com uma decisão de deferimento parcial, foram escassas, pois, de acordo com o Director daquele Núcleo Jurídico, tal apenas sucedeu nos casos em que a situação do requerente não era de insuficiência económica mas as custas do processo eram superiores a 20% do rendimento mensal do requerente.

As diferenças mais relevantes entre os dois regimes do apoio judiciário são relativas aos elementos que instruíram os processos. O GPLP constatou que eram utilizados mais elementos para basear a decisão no CDSSS do que no Tribunal da Comarca. A primeira grande alteração prende-se com o desaparecimento do elemento que até então constituía a base da apreciação dos pedidos de apoio judiciário, isto é, o atestado de insuficiência económica emitido pela Junta de Freguesia da área da residência do requerente. Ao invés, o meio mais utilizado (em todos os processos), foi o recurso às bases de dados dos serviços da Segurança Social. Apesar da falibilidade dos atestados da Junta de Freguesia, o Tribunal da Comarca de Setúbal utilizou apenas este meio, em 19,5% dos processos analisados pelo GPLP.

De acordo com os testemunhos recolhidos pelo GPLP junto dos juristas e do Director do Núcleo Jurídico do CDSSS, o facto de a decisão, por imposição legal, ter de ser proferida em 30 dias, constitui um entrave a uma mais profunda análise dos processos, não sendo possível, naquele período temporal, obter a confirmação de certos dados declarados pelos requerentes. Para tentar fazer face a esta limitação, surge a intenção de solicitar relatórios sócio-económicos a técnicos de rua, da acção social, o que parece não ser praticável, dada a falta de pessoal manifestada.

O CDSSS referiu ter deparado com dificuldades na avaliação dos pedidos de apoio judiciário requeridos por empresários em nome individual e por profissionais independentes devido à divergência entre a declaração de rendimentos e a concreta situação económica do requerente.

Antes da alteração introduzida pela Portaria n.º 140/2002, de 12 de Fevereiro, os formulários para requerer a concessão do benefício de apoio judiciário não previam a indicação do valor da acção, o que levantou algumas dificuldades.

Das entrevistas realizadas no Tribunal da Comarca de Setúbal, perpassou a ideia que os juristas da Segurança Social afectos à apreciação dos pedidos de apoio judiciário estariam pouco apetrechados tecnicamente, seriam pouco experientes, visto serem, sobretudo, recém-licenciados. Outra crítica por parte do Tribunal consiste em os serviços de SS alegadamente apenas conhecerem as bolsas de pobreza e não a clientela-tipo dos tribunais.

No CDSSS foi referida a existência de uma discrepância entre os diversos Centros Regionais, razão pela qual seria conveniente a elaboração de um manual de procedimentos, de forma a uniformizar a interpretação da lei e a tramitação dos processos. Tal manual, de acordo com informações nesse sentido, estaria já em elaboração.

O relatório do GPLP dá conta de críticas à actuação da Ordem dos Advogados, por parte de um funcionário judicial, pela demora na nomeação de patrono officioso e pela ausência de obrigatoriedade de notificação ao tribunal, o que tem perturbado o normal decurso dos processos de concessão de patrocínio judiciário, pois o tribunal desconhece se o prazo que estava interrompido foi reiniciado, como determina o n.º 5 do artigo 25º (GPLP, 2002: 41). Em Setúbal não foi confirmado se existem dificuldades deste tipo, de comunicação, supondo-se que a informação circula de forma informal, já que a delegação da Ordem dos Advogados funciona no edifício do Tribunal.

O GPLP concluiu que com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, o tempo médio de decisão foi substancialmente reduzido, pois passou de 7 meses e 2 dias para 29 dias, chegando, no 4º trimestre de 2001, a ser de apenas onze dias o tempo médio. Ora, de acordo com o entendimento expresso pelo GPLP, o último valor temporal referido – onze dias – é o que melhor representa a actual realidade do sistema de apoio judiciário, pois os anteriores períodos foram de adaptação ao novo sistema. O facto de as tarefas antes confiadas ao juiz, ao MP e aos funcionários judiciais deixarem de os ocupar, na sequência da transferência de competências para a Segurança Social, foi positivo.

Um factor indutor de grande morosidade processual era, antes do actual regime de acesso ao direito e à justiça, a suspensão dos prazos judiciais que estavam em curso aquando da formulação do pedido de apoio judiciário. Tal já não ocorre, no âmbito da nova lei, sendo o prazo legal de 30 dias o responsável pela notória agilização processual. Os juristas da Segurança Social referiram ao GPLP que passado um ano sobre a alteração, são necessários tão-só 10 a 15 minutos para apreciar um processo em que o requerente beneficia de uma presunção de insuficiência económica.

Por advogados e até por órgãos da comunicação social, foi reiterada a informação de que a Ordem dos Advogados tem dificuldades em dar resposta às solicitações de nomeação de patrono no prazo legal, isto é, em 10 dias, nos termos do n.º 3 do artigo 32º da Lei n.º 30-E/2000.

Uma outra crítica dirigida à Ordem dos Advogados, é relativa ao facto de dever enviar cartas registadas, aquando da nomeação de patrono mas, por questões financeiras, enviar cartas simples, o que é susceptível de levantar problemas de dificuldade de prova acerca da data de nomeação, tornando impossível verificar o cumprimento dos prazos pelo requerente de apoio judiciário.

Nas secretarias judiciais foi detectada dificuldade em reiniciar a contagem dos prazos que se suspendem com a entrada do requerimento de concessão de apoio judiciário. Quando está pendente uma acção judicial, a Segurança Social tem que comunicar ao tribunal a decisão final sobre o pedido de apoio judiciário. Porém, nem sempre é fácil aqueles serviços detectarem as situações em que está pendente uma acção, pois, com

frequência, os requerentes não se exprimem de forma clara e completa, nem indicam o tribunal onde corre a acção, nem a sua identificação.

Outra crítica recorrente é relativa à complexidade do formulário destinado ao requerimento de concessão de apoio judiciário junto da Segurança Social, que revela um desconhecimento jurídico e falta de informação dos funcionários do atendimento ao público²⁵⁴. As recentes alterações introduzidas aos formulários visaram colmatar tais dificuldades. Pela Directora do Núcleo de Atendimento e Comunicação e o Director do Núcleo Jurídico do CDSSS foi dito ao GPLP que seria de grande utilidade o auxílio do Gabinete de Consulta Jurídica da Ordem dos Advogados no preenchimento dos requerimentos, bem como numa primeira triagem dos processos.

Com a desjudicialização do regime de apoio judiciário, é inquestionável que foi retirado trabalho aos juízes e às secretarias, tendo como efeito atenuar a morosidade processual geral. Como contraponto, nos Centros Regionais de Segurança Social de dimensão grande ou média, surgiram departamentos especializados na tramitação dos pedidos de apoio judiciário e funcionários que se tornaram verdadeiros peritos.

Poderia, sim, ter ocorrido um avolumar de recursos da decisão da Segurança Social, porém, tal não aconteceu, por terem sido muito poucos os casos de recursos interpostos.

O relatório do GPLP sobre a “Monitorização do Apoio Judiciário” dirigiu algumas críticas a certos aspectos da redacção do diploma, designadamente por ter operado uma conjugação “menos feliz dos prazos do direito civil com os do direito administrativo”, visto que os primeiros são corridos e os últimos só correm nos dias úteis, quando inferiores a 6 meses (GPLP, 2002: 45). Salienta, ainda, outra incongruência da lei, que consta do artigo 25º, n.º 4 e do artigo 15º, c), além dos artigos 7º e 33º, n.º 1, assim como o disposto no artigo 17º, nos termos do qual, uma vez declarada a incompetência absoluta do tribunal, a concessão do apoio judiciário não se mantém para efeitos de interposição da acção no tribunal competente (GPLP, 2002: 51).

Algumas sugestões são avançadas pelo relatório, apesar de referir que a Lei n.º 30-E/2000 não deverá sofrer alterações sem que decorra mais algum tempo sobre o regime

que implementou, os problemas encontrados poderem ser solucionados através de orientações interpretativas.

Salientou alguns aspectos, designadamente o aumento do número de requerimentos nos quais o requerente pretende o pagamento de honorários a patrono escolhido (a percentagem, de acordo com o GPLP, subiu de 7,6% para 38,9%)²⁵⁵.

7.3. Propostas de melhoria do regime de apoio judiciário

O GPLP detectou alguns problemas relacionados com a falta de informação prestada aos requerentes de apoio judiciário na formulação dos pedidos, designadamente no preenchimento dos formulários e na deficiente informação, que pode implicar a apresentação de pedidos na Segurança Social por arguidos em processo penal, requerimentos esses que devem ter lugar junto dos tribunais. Por vezes, os serviços da Segurança Social sentem dificuldades em identificar o tribunal e o número do processo, nos casos em que está pendente uma acção judicial, o que seria colmatado com uma maior colaboração por parte dos requerentes no preenchimento do formulário. O GPLP sugere a realização de acções de formação para sensibilizar os funcionários que directamente contactam com o público para esta questão, apesar de algumas das dificuldades detectadas na primeira versão dos formulários terem sido eliminadas através da Portaria n.º 140/2000, de 12 de Fevereiro. Seria vantajoso, de acordo com o relatório do GPLP, que houvesse uma maior concertação entre os Gabinetes de Consulta Jurídica e os Centros Regionais de Segurança Social, para benefício dos requerentes, que mais facilmente seriam auxiliados.

Um aspecto referido no relatório, é o sistemático incumprimento pela Ordem dos Advogados do prazo legal de dez dias para a nomeação de patrono, que tem sido responsável pela não agilização do sistema.

Foi registada pelo GPLP a ocorrência de pedidos concedidos pela Segurança Social que não dão, posteriormente, lugar a um processo judicial, o que se explica pela autonomia dos processos em questão.

²⁵⁴ Dada a dificuldade do preenchimento dos formulários, em muitas situações foram preenchidos por advogados, que cedo se aperceberam de falhas na avaliação feita pela Segurança Social e delas se terão aproveitado, não preenchendo certos campos do requerimento, como o destinado aos bens móveis e imóveis.

De assinalar é, ainda, o caso de nomeações de advogados estagiários para o patrocínio oficioso de causas para as quais não têm competência estatutária, designadamente, para acções cíveis cujo valor é superior à alçada dos tribunais de 1ª instância e, sobretudo, em processos criminais.

Como atrás se referiu, a posição do GPLP é no sentido que a Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro não deverá sofrer alterações sem que decorra mais algum tempo, visto os problemas que tem suscitado poderem ser resolvidos com uma interpretação correctiva. Porém, alerta para algumas normas mais sensíveis, designadamente a conjugação do n.º 4 com o n.º 5 do artigo 7º. O relatório do GPLP concluiu, que a Lei n.º 30-E/2000 tornou a justiça mais célere e justa.

8. Estudo de caso de Coimbra

O nosso estudo centrou-se, além dos casos já analisados, no desempenho do novo regime de apoio judiciário em Coimbra. Para o efeito, recorremos aos elementos fornecidos pelo GPLP, pela DGAE, pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra e pelo Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados.

Em Coimbra, a taxa de requerimentos de apoio judiciário no âmbito cível situara-se, no âmbito do anterior regime de apoio judiciário, nos anos 2000 e 2001, no número total de 617 pedidos (cfr. Quadro 18). Os dados fornecidos pelo CDSSSC, relativos a 2001, revelam-nos que foram apresentados 4.442 pedidos.

Na área laboral, concretamente no âmbito do contrato individual de trabalho, como decorre do Quadro 19, foram requeridos, em 2000 e 2001, concretamente 503 pedidos de apoio judiciário, de acordo com as mesmas fontes acima referidas.

A comparação destes é também um indicador de que os pedidos de apoio judiciário entradas na Segurança Social são mais do dobro daqueles que entraram no ano anterior nos tribunais. O relatório do GPLP concluiu, pois, que a Lei n.º 30-E/2000 tornou a justiça mais célere.

²⁵⁵ Tal aumento estará relacionado com o acréscimo substancial do valor dos honorários a pagar pelo patrocínio oficioso, o que terá levado a um aumento da procura do apoio judiciário por iniciativa dos próprios advogados.

Quadro 18
Apoio Judiciário – Cível (1990-2001*) – Coimbra

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Requerida	21	1,7	32	3,1	129	5,7	150	9,6	109	5,2	176	6,9
Não Requerida	1 226	98,3	1 000	96,9	2 115	94,3	1 406	90,4	1 974	94,8	2 390	93,1
Total	1 247	100,0	1 032	100,0	2 244	100,0	1 556	100,0	2 083	100,0	2 566	100,0

	1996		1997		1998		1999		2000		2001*	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Requerida	393	12,8	356	10,9	284	7,4	367	12,1	321	11,4	296	11,5
Não Requerida	2 672	87,2	2 919	89,1	3 559	92,6	2 672	87,9	2 507	88,6	2 269	88,5
Total	3 065	100,0	3 275	100,0	3 843	100,0	3 039	100,0	2 828	100,0	2 565	100,0

*Dados Pré-definitivos

Fonte: GPLP

Quadro 19
Apoio Judiciário – Laboral – Contrato Individual de Trabalho (1990-2001*) – Coimbra

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Requerida	162	76,1	145	67,8	147	70,0	171	78,8	320	64,6	280	74,5
Não Requerida	51	23,9	69	32,2	63	30,0	46	21,2	175	35,4	96	25,5
Total	213	100,0	214	100,0	210	100,0	217	100,0	495	100,0	376	100,0

	1996		1997		1998		1999		2000		2001*	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Requerida	365	82,2	399	84,9	291	82,9	324	83,5	226	49,7	277	62,4
Não Requerida	79	17,8	71	15,1	60	17,1	64	16,5	229	50,3	167	37,6
Total	444	100,0	470	100,0	351	100,0	388	100,0	455	100,0	444	100,0

*Dados Pré-definitivos

Fonte: GPLP

8.1. Os dados da Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

Nos termos das estatísticas provisórias relativas a apoio judiciário, de 2001, fornecidas pela DGAE, o número de pedidos de concessão de apoio judiciário, em Coimbra, representou 7,7% do total do Continente²⁵⁶. Tais pedidos foram, maioritariamente, requeridos por pessoas singulares – 96,1% (Cfr. Quadro 20). Dessas pessoas singulares, 67,02% pretendiam propor uma acção judicial (concretamente 2.845), 19,10% visavam contestar uma acção (809), destinando-se 13,92% dos pedidos apresentados em Coimbra a outros fins (591) (Cfr. Quadro 21).

Quadro 20
Natureza Jurídica dos Requerentes – Coimbra
2001

	N.º	%
Pessoa Singulares	4.245	96,1%
Pessoas Colectivas	173	3,9%

Fonte: DGAE

No distrito de Coimbra, as pessoas colectivas representaram 3,9% do total de requerentes de apoio judiciário (173) a requerer a concessão do benefício de apoio judiciário (Cfr. Quadro 20).. Ao invés do que sucedeu relativamente às pessoas singulares, a grande maioria das pessoas colectivas pretendia contestar uma acção pendente – 71,7% (124). Com o fim de propor uma acção foram apresentados 35 requerimentos, representando 20,2% do total. Designados como “Outros” houve em Coimbra 14 casos, que corresponderam a 8,1% - cfr. Quadro 21.

²⁵⁶ De referir que o número de pedidos contabilizados da DGAE não contemplam os casos de Lisboa e Porto.

Quadro 21
Finalidade do pedido 2001

	Pessoas Singulares		Pessoas Colectivas	
	N.º	%	N.º	%
Propor acção	2.845	67,02%	35	20,23%
Contestar Acção	809	19,10%	124	71,67%
Outros fins	591	13,92%	14	8,09%
Total	4.245	100%	173	100%

Fonte: Direcção-Geral da Administração Extrajudicial

Dos pedidos apresentados por pessoas singulares no distrito de Coimbra, 86,09% (3.004 pedidos) - desse universo de 86,09%, foram deferidos por despacho 99,63% dos pedidos e de forma tácita 0,36%. Tiveram decisão de indeferimento 13,87% dos pedidos (484). Em outras situações, encontrava-se apenas um processo (Cfr. Quadro 22).

No que às pessoas colectivas diz respeito, as estatísticas da DGAE permitem concluir que 77,55% dos pedidos foram deferidos (114), todos por despacho. O valor de indeferimentos ascendeu a 22,44%, com 33 casos (Cfr. Quadro 22).

Quadro 22
Pedidos com decisão - Coimbra
2001

	Pessoas Singulares		Pessoas Colectivas	
	N.º	%	N.º	%
Deferidos	3.004	86,09%	114	77,55%
Por despacho	2.993	99,63%	114	100%
Tacitamente	11	0,36%	0	—
Indeferido	484	13,87%	33	22,44
Outras	1	0,02%	0	—
Total	3.489	100%	147	100%

Fonte: DGAE

Entre as modalidades de apoio judiciário concedidas, no distrito de Coimbra, de acordo com a DGAE, a dispensa total de pagamento de taxa de justiça foi a concedida a maior número de pessoas singulares, mais propriamente a 95,9% (2.880 casos). O pagamento de honorários a advogado foi uma modalidade também requerida em grande volume de processos, concretamente em 36,6% (1.098). A nomeação e pagamento de honorários foi uma modalidade concedida em 21,6% dos casos (650 situações). Com menos expressão encontram-se a dispensa parcial da taxa de justiça e o diferimento do seu pagamento, concedidos, respectivamente, em 0,5% e 0,4% dos casos (Cfr. Quadro 23).

Às pessoas colectivas a modalidade de apoio judiciário maioritariamente concedida foi a dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo, pois foi-o em 95,6% dos casos (109). Outras modalidades também concedidas foram o pagamento de honorários e a nomeação e pagamento de honorários de patrono, respectivamente em 9,6% e 2,6% das situações, respectivamente com 11 e 3 casos. Não foi concedido qualquer diferimento do pagamento de taxa de justiça nem nenhuma dispensa parcial de pagamento de taxa de justiça a pessoas colectivas em 2001 (Cfr. Quadro 23).

Quadro 23
Modalidades de Apoio Judiciário – Coimbra
2001

	Pessoas Singulares		Pessoas Colectivas	
	N.º	%	N.º	%
Dispensa total de taxa	2.880	95,9%	109	95,6%
Dispensa parcial de taxa	15	0,5%	0	0,0%
Deferimento do pagamento	12	0,4%	0	0,0%
Nomeação e pagamento	650	21,6%	3	2,6%
Pagamento de honorários	1.098	36,6%	11	9,6%
Total	4.655	100%	123	100%

8.2. Os dados do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra²⁵⁷

De acordo com os dados cedidos pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra, como se pode ver no Quadro 24, os pedidos de concessão de apoio judiciário entrados foram sobretudo, apresentados por pessoas singulares, quer em 2001, quer em 2002 (96,08% e 94,29% respectivamente, com 4.268 e 1.189 casos).

²⁵⁷ Os dados fornecidos pelo CDSSSC diferem ligeiramente dos dados da DGAE para o distrito de Coimbra, o que não cria discrepâncias na análise. Por serem mais completos, seguiremos os dados fornecidos pelo CDSSS de Coimbra.

Quadro 24
Pedidos Entrados (Segurança Social de Coimbra)

	2001		2002	
	N.º	%	N.º	%
Pessoas Singulares	4.268	96,08%	1.189	94,29%
Pessoas Colectivas	174	3,91%	72	5,70%
TOTAL	4.442	100%	1.261	100%

*Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

Os pedidos de concessão de apoio judiciário apresentados por pessoas singulares, tiveram, maioritariamente, o objectivo de instaurar acções judiciais – 66,94% em 2001 (2.857) e 58,87% em 2002 (700). Já o objectivo primordial das pessoas colectivas foi distinto, designadamente em 2001, pois a maioria pretendeu contestar acções já pendentes – 71,83% em 2001 (125)²⁵⁸. Em 2002, por seu lado, apenas 29,16% das pessoas colectivas que apresentaram pedidos no CDSSC pretendiam contestar acções, concretamente 21, a maioria, ao revés, pretendia propor acções – 56,94%, isto é, 41 (Cfr. Quadro 25).

²⁵⁸ O dado é consentâneo com a informação de Arménia Coimbra que nos referiu lhe ter parecido que, no ano 2001, todas as contestações de acções de despejo tinham apoio judiciário.

Quadro 25
Finalidade do Pedido - Segurança Social de Coimbra
2001-2002*

	2001		2002	
	N.º	%	N.º	%
Pessoas Singulares - Total	4.268	100%	1.189	100%
Propor Acção	2.857	66,94%	700	58,87%
Contestar Acção	815	19,09%	289	24,30%
Outros	596	13,96%	200	16,82%
Pessoas Colectivas - Total	174	100%	72	100%
Propor Acção	34	19,54%	41	56,94%
Contestar Acção	125	71,83%	21	29,16%
Outros	15	8,62%	10	13,88%
TOTAL	4.442	—	1.261	—

Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

Em 2001, dos pedidos apresentados junto do CDSSSC, por pessoas singulares, 97,71% obtiveram uma decisão (3.927), tendo a maioria dessas decisões sido deferidas através de despacho – 83,67% (3.286). Os indeferimentos tácitos não foram além dos 0,81% (32 casos). O volume de pedidos indeferidos situou-se em 15,5% (609).

Em 2002, até 21 de Maio, haviam decididos 98,18% (648) dos pedidos apresentados, tendo 72,37% (469) sido deferidos por meio de despacho e 10,95% (71) através de deferimento tácito. Foram indeferidos, no período considerado, 16,66% (108) dos pedidos.

Do total de pedidos apresentados em 2001 por pessoas singulares, cerca de 2,21% foram objecto de recurso, situando-se, em 2002, o valor de processos nessas circunstâncias em 1,81% , dois casos - do universo de recursos apresentados em 2001, foram mantidos

30,33% (27) e revogados 69,66% (62); em 2002 a percentagem de recursos mantidos foi de 33,33%, quatro situações, e de recursos revogados de 66,66%). Em 2001 houve, ainda, 3 casos de recurso para o tribunal (Quadro 26).

Quadro 26
Pedidos com decisão – Pessoas Singulares
2001-2002*

	2001		2002	
	N.º	%	N.º	%
Pessoas Singulares	4.019	100%	660	100%
Decisão do ISSS	3.927	97,71%	648	98,18%
Deferido por despacho	3.286	83,67%	469	72,37%
Deferido tacitamente	32	0,81%	71	10,95%
Indeferido	609	15,50%	108	16,66%
Recurso da decisão do ISSS	89	2,21%	12	1,81%
Mantido	27	30,33%	4	33,33%
Revogado	62	69,66%	8	66,66%
Recurso para o Tribunal dado provimento	3	0,08%	—	—

*Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

Em 2001, os pedidos com decisão apresentados por pessoas colectivas, foram de 93,97%, dos quais, 73,07% foram deferidos através de despacho e 26,92% indeferidos (Quadro 27).

Quadro 27
Pedidos com decisão – Pessoas Colectivas
2001-2002*

	2001		2002	
	N.º	%	N.º	%
Pessoas Colectivas	166	100%	45	100%
Decisão do ISSS	156	93,97%	45	100%
Deferido por despacho	114	73,07%	5	11,11%
Deferido tacitamente	—	—	4	8,88%
Indeferido	42	26,92%	36	80%
Recurso do ISSS	10	6,02%	—	—
Mantido	2	1,20%	—	—
Revogado	8	4,81%	—	—

*Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

A aguardar decisão encontravam-se em 2001, de acordo com o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra, 358 pedidos. Em 2002, esse número era, em 21 de Maio, de 568, o que é preocupante, pela acumulação de pendências e de crescimento da taxa de deferimento tácito, como analisaremos.

Quadro 28
Pedidos a aguardar decisão
2001-2002*

	2001	2002
Pessoas Singulares	340	541
Pessoas Colectivas	18	27
TOTAL	358	568

*Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

O Quadro 29 é relativo às modalidades de pedidos de apoio judiciário requeridas pelas pessoas singulares junto do CDSSSC. Como daí resulta, a modalidade mais requerida em 2001 foi a dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo, em 61,64% dos casos (3.164), seguida do pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente, em 24,19% das situações (1.242) e da nomeação e pagamento de honorários de patrono, em 13,63% dos casos (700).

Apenas se registaram, em 2001, três casos de indeferimento de pedidos apresentados por pessoas singulares – 0,07%. Os deferimentos tácitos foram também escassos, não tendo ultrapassado 30 casos - 0,65%. Em 2001 foram apresentados 76 recursos do CDSSSC e 2 junto do tribunal.

Em 2002, tal como o Quadro 29 demonstra, a modalidade de apoio judiciário requerida por maior número de pessoas singulares foi, tal como em 2001, a dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo, em 58,01% dos casos (445), seguida do pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente, 26,46% dos pedidos (203) e da nomeação e pagamento de honorários de patrono, em 14,99% das situações (115).

Em 2002, o número de deferimentos tácitos foi, nos primeiros cinco meses, de 122 – 13,72%, tendo, nesse período, sido registados 12 recursos das decisões da Segurança Social.

Quadro 29
Modalidades de Pedidos Deferidos – Pessoas Singulares
2001-2002*

	2001		2002	
	N.º	%	N.º	%
Pessoas Singulares - Total	5.248	100%	901	100%
Decisão do ISSS	5.170	99,28%	889	98,66%
<u>Deferido por despacho</u>	<u>5.133</u>	<u>97,80%</u>	<u>767</u>	<u>86,27%</u>
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	3.164	61,64%	445	58,01%
Dispensa parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo	15	0,29%	4	0,52%
Diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo	12	0,23%	—	—
Nomeação e pagamento de honorários de patrono	700	13,63%	115	14,99%
Pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente	1.242	24,19%	203	26,46%
<u>Deferido tacitamente</u>	<u>34</u>	<u>0,65%</u>	<u>122</u>	<u>13,72%</u>
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	20	58,82%	68	55,73%
Nomeação e pagamento de honorários de patrono	5	14,70%	22	18,03%
Pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente	9	26,47%	32	26,22%
<u>Indeferido</u>	3	0,07%	—	—
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	2	66,66%	—	
Nomeação e pagamento de honorários de patrono	1	33,33%	—	

Recurso do ISSS	76	1,44%	12	1,33%
Revogado	76	100%	12	100%
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	48	63,15%	6	50%
Nomeação e pagamento de honorários de patrono	10	13,15%	1	8,33%
Pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente	18	23,68%	5	41,66%
Recurso do Tribunal	2	0,12%	—	—
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	Dado provimento 2	100%	—	—

*Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

Quanto às pessoas colectivas, a modalidade de apoio judiciário deferida em maior número de casos foi, à semelhança do que sucedeu no âmbito das pessoas singulares, quer em 2001, quer em 2002, a dispensa total de pagamento de taxa de justiça e demais encargos com o processo, respectivamente com 89,34% (109) e 71,42% (5) do total. Seguiu-se a essa modalidade o pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente, deferida em 2001 a 8,19% dos casos (10) e em 2002 a 14,28% (1).

Em 2001 foram objecto de recurso 4 pedidos– 3,17%. Até 25 de Maio de 2002, houve oito pedidos deferidos de forma tácita – 53,33% (Cfr. Quadro 30).

Quadro 30
Modalidades de Pedidos Deferidos – Pessoas Colectivas
2001-2002*

	2001		2002	
	N.º	%	N.º	%
Pessoas Colectivas	126	100%	15	100%
Decisão do ISSS	122	96,82%	15	100%
Deferido por despacho	122	100%	7	46,66%
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	109	89,34%	5	71,42%
Nomeação e pagamento de honorários de patrono	3	2,45%	1	14,28%
Pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente	10	8,19%	1	14,28%
Recurso do ISSS	4	3,17%	Deferido tacitamente - 8	53,33%
Revogado	4	—	—	—
Dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo	1	25%	4	50%
Diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo	1	25%	Nomeação e pagamento de honorários 3	37,5%
Pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente	2	50%	1	12,5%

*Os dados de 2002 são de 01/01/2002 a 21/05/2002.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Coimbra

8.3. A nomeação de patronos na área do Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados

O Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados facultou-nos dados sobre o número de nomeações oficiosas realizadas por aquele Conselho Distrital. Em 1997, registou 11.069 nomeações oficiosas, número que se manteve quase sem alterações em 1998, pois situou-se em 11.170. Em 1999, o número de nomeações diminuiu, não indo além de 9.384. Em 2000, registou-se uma ligeira subida, para 10.839 e, em 2001, deu-se uma quase duplicação desse valor, que alcançou as 20.958 nomeações (Cfr. Quadro 31).

Quadro 31
Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados
1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Nomeações oficiosas	11.069	11.170	9.384	10.839	20.958

Fonte: Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados (carta de 04/06/2002)

Nos presentes dados não separámos o que são nomeações de patrono oficiosos para acções não penais e o que são nomeações como defensores oficiosos. No entanto, parece-nos certo que, havendo uma estabilidade da nomeação dos defensores oficiosos, a duplicação de nomeações se deverá ao novo regime de apoio judiciário e, como referimos atrás, à duplicação em 2001 dos requerimentos de apoio judiciário face a 2000.

No painel “Da Reforma do Processo de Trabalho” atrás referido, realizado no Centro de Estudos Sociais, em Coimbra, debateu-se a questão da nomeação de patronos oficiosos em acções de trabalho e das suas perversões práticas, também do distrito de Coimbra, que passamos a transcrever:

MP2 “Também há outra informação que eu posso dar. No Norte, pelo menos, é o próprio MP que já depois de ter assumido o patrocínio requerido pelo trabalhador, de forma a poder propor a acção com o apoio judiciário para o não pagamento de

custas, efectua o requerimento na Segurança Social. Depois, a Segurança Social concede o pedido, não apenas nessa modalidade, mas também na modalidade de nomeação de patrono e depois aparece um advogado...”

ADV1 “É uma verdadeira praga. Quando lá aparece o advogado o processo está todo no MP.”

MP3 “Eu já tive que tirar petições porque entretanto apareceu-me o requerimento...”

ADV1 “Vou dar a minha experiência: a situação desse ponto de vista, agora melhorou. Tivemos reuniões com a Segurança Social porque também acontecia isso com os advogados que pediam só taxa de justiça e custas e eles nomeavam um advogado. Então no caso dos sindicatos, dava confusões do arco da velha! Regra geral, a nossa experiência aqui a nível do Distrito Judicial, residiu no facto de se terem posto muitos problemas sobretudo na Covilhã, em Coimbra também se puseram alguns. Os advogados quando se apercebem disso, vêm logo pedir escusa, isto é, vêm dizer: «já está, o Ministério Público já patrocinou a acção, portanto escuso». Obviamente, porque está instalada a acção, aliás às vezes o que acontece é que quando são nomeados já nem há processo, porque já houve audiência de partes e portanto já está definitivamente resolvido o problema”.

Assim, é consensual que a indicação à OA pela Segurança Social de patronos oficiosos em acções laborais, tem colidido com o patrocínio do Ministério Público nas mesmas acções. É também consensual que tem havido diversos advogados de sindicatos que pedem o apoio judiciário para os trabalhadores, de modo a poderem receber a avença do sindicato e a remuneração do apoio judiciário pago pelo Estado.

9. Conclusões

Em 01 de Janeiro de 2001, entrou em vigor a Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, que introduziu uma mudança de concepção política no regime de apoio judiciário, ao determinar que passaria a ser da competência do dirigente máximo dos serviços de segurança social da área de residência do requerente a decisão da concessão. O legislador entendeu, por um lado, que os serviços da Segurança Social estariam numa

posição mais favorável para decidir de forma socialmente mais justa a concessão ou não do benefício de apoio judiciário, visto usufruir de uma especialização que se sabia não existir nos tribunais. Operou-se, desta forma, uma desjudicialização do processo de apoio judiciário, que passou a constituir um procedimento administrativo, sem prejuízo de à Ordem dos Advogados estar reservada a competência para nomear o patrono e o financiamento ser assegurado pelo Ministério da Justiça

Por outro lado, a desjudicialização do apoio judiciário tem como objectivo retirar dos tribunais um incidente que era considerado consensualmente como um factor de morosidade e de complexidade, designadamente nos processos de média e de longa duração. O apoio judiciário deixou, pois, de constituir um incidente do processo e passou a ter uma tramitação processual autónoma junto dos serviços da Segurança Social. Apenas no caso desse benefício ser requerido por um arguido, no quadro de um processo penal, o pedido é tramitado no tribunal, sendo então competente para emitir a decisão o juiz da causa, tal como sucedia na vigência do anterior regime.

No âmbito desta reforma de 2000, a Ordem dos Advogados obrigava-se a nomear advogado titulado para o exercício do patrocínio oficioso em todos os processos que não fossem da competência própria dos advogados estagiários, só podendo nomear advogados estagiários para o patrocínio oficioso em processos para os quais tenham competência própria para o exercício do mandato forense.

O desempenho da Segurança Social e da Ordem dos Advogados é fundamental para uma aplicação adequada da nova lei. Enquanto a Segurança Social iniciou, no final de 2000 e início de 2001 a contratação e a instalação dos seus serviços de instrução e decisão dos processos de apoio judiciário, a Ordem dos Advogados só muito mais tarde se adaptou às necessidades decorrentes do novo regime. No entanto, no ano 2001, foi visível “a juventude” dos serviços de Segurança Social.

Inesperadamente, no ano de 2001, os requerimentos de apoio judiciário entrados na Segurança Social em Portugal continental, atingiram o número de 103.965 requerimentos, o que significou que a procura mais que duplicou do ano de 2000 para o ano de 2001, o que é consentâneo com a informação dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados,

que também referem que os pedidos de nomeação de patrono representaram sensivelmente o dobro no ano de 2001.

A nível de Portugal continental, a Segurança Social não concedeu 13.477 dos requerimentos de apoio judiciário, ou seja, cerca de 13%. Quase metade dos requerimentos (46.551 – 44,7%) foram efectuados nos distritos do Porto (24.634) e de Lisboa (21.917), em razão inversa à população de cada um dos distritos. Os restantes dezasseis distritos do continente registaram 57.414 (55,2%) pedidos de apoio judiciário. Acresce que os distritos mais urbanos se seguem ao Porto e a Lisboa, na lista de requerimentos, a saber, Braga, Aveiro, Setúbal, Leiria, Coimbra, Santarém, Faro e Viseu. Admite-se uma relação entre maior urbanização e um maior número de requerimentos de apoio judiciário.

Esta explosão de pedidos de apoio judiciário, admite-se que tenha uma tripla causa: a primeira, a grande divulgação da medida; a segunda, a proximidade dos cidadãos à rede de cerca de 500 postos de atendimento da Segurança Social e a facilidade em aí efectuarem os seus requerimentos, em contraste com os tribunais; a terceira, a indução ao pedido efectuada pelos próprios serviços da Segurança Social e pelos advogados dos requerentes que, assim, pretendem aliviar as despesas judiciais dos seus clientes.

Os dados referentes aos dezasseis distritos permitem-nos uma análise mais detalhada. Assim, há a considerar que 97,5% dos pedidos foram efectuados por pessoas singulares, enquanto só 2,5% o foram por empresas (1.408). O deferimento tácito não ultrapassou nesta amostra 0,7% (415 processos), sendo certo que Aveiro foi o distrito onde o deferimento tácito foi mais elevado, com 338 casos, em 415 desta amostra de dezasseis distritos. Tal facto deveu-se à incapacidade do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Aveiro em organizar o serviço com uma chefia adequada.

Os pedidos de apoio judiciário das pessoas colectivas predominam em Aveiro, Setúbal, Coimbra, Braga e Faro, sendo que o indeferimento dos seus requerimentos é de 22,4%, ou seja, bastante mais elevado que quanto às pessoas singulares.

A dispensa total de taxa de justiça e o pagamento de honorários do patrono são as modalidades mais relevantes, representadas na amostra de dezasseis distritos, sendo respectivamente, de 96,1% e de 35,2% do total deste universo, coincidindo, em regra, a segunda modalidade com a primeira. Os distritos de Setúbal (2.218), Braga (1.541), Aveiro

(1.004) e Faro (922), são aqueles em que a modalidade de nomeação de advogado e pagamento dos seus honorários é requerida em maior número.

No desempenho do novo processo de apoio judiciário, a Ordem dos Advogados considera, nos documentos que elaborou, o seguinte: a) que se verificou um crescimento de trabalho e custos administrativos para a qual não estava preparada, pelo que considera que o Ministério da Justiça lhe deve financiar essa actividade; b) a Segurança Social, por um lado, incita à proposição de acções inviáveis e a que os cidadãos solicitem a nomeação de patrono, por outro lado, não distingue entre acções a propor e acções pendentes e, ainda, não sabe avaliar a suficiência e insuficiência económica dos requerentes; c) os honorários são, em regra, baixos e pagos com muito atraso, o que afecta especialmente os jovens advogados e os da área metropolitana de Lisboa e do distrito de Setúbal (o distrito- fora de Lisboa e Porto - em que mais é requerido a nomeação de patrono com pagamento de honorários); d) há, ainda, problemas de interpretações desencontradas de diversas normas da lei.

As entrevistas efectuadas ao Bastonário e a dois advogados dos corpos sociais da Ordem, permitem-nos salientar que, em sua opinião, os principais problemas do actual regime do apoio judiciário são os seguintes: desenvolveu-se o “cambão”; os critérios de decisão da Segurança Social não são adequados; é necessária a escusa de três advogados para a Ordem poder recusar o patrocínio; devia haver uma apreciação da plausibilidade jurídica da pretensão; inexistente articulação entre Gabinetes de Consulta Jurídica, a Segurança Social e a Ordem dos Advogados; há uma necessidade urgente de melhorar a defesa oficiosa em processo penal; e, seria ainda de admitir, a possibilidade de qualquer sócio numa sociedade de advogados poder efectuar o patrocínio oficioso em nome da sociedade.

Nas mesmas entrevistas enunciaram-se as seguintes propostas de reformas: a informação e a consulta jurídica deve ser exclusiva da relação advocatícia; o processo de decisão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais; há que definir as condições económicas de acesso dos requerentes ao apoio judiciário e o critério de plausibilidade ou viabilidade da acção como condição da concessão de patrocínio judiciário; há que melhorar o desempenho da Ordem dos Advogados, melhorar a articulação com os gabinetes de consulta jurídica e dignificar a defesa oficiosa; e, ainda, criar um Instituto de Acesso ao

Direito, que poderá ser meramente advocatício ou de espectro mais largo, em que participe a Ordem dos Advogados ou outras entidades, bem como, proceder à criação de um Fundo de Acesso ao Direito para autofinanciar, mesmo que parcialmente, o sistema de acesso ao direito e à justiça.

O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça elaborou um relatório no qual procedeu a uma análise comparativa dos dois regimes de apoio judiciário e concluiu que os pedidos se destinam, sobretudo, a intentar uma acção judicial, sendo muito inferior o número daqueles que têm em vista a contestação. Assistiu-se a um considerável aumento de pedidos de pagamento de honorários a patrono escolhido, após a entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, o que se poderá explicar pelo significativo aumento dos honorários previstos para o patrocínio officioso.

O tempo médio de decisão foi substancialmente reduzido, sendo actualmente de onze dias. Este é o período temporal que melhor representa a actual realidade do sistema de apoio judiciário, pois os anteriores períodos foram de adaptação ao novo sistema. O facto de as tarefas antes confiadas ao juiz, ao Ministério Público e aos funcionários judiciais deixarem de os ocupar, na sequência da transferência de competências para a Segurança Social, foi positivo. Um factor que era indutor de grande morosidade processual antes do actual regime de acesso ao direito, era a suspensão dos prazos judiciais que estavam em curso aquando da formulação do pedido de apoio judiciário. Tal já não ocorre, sendo o prazo de trinta dias para decisão o responsável pela notória agilização processual.

O relatório do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento sobre a Monitorização do Apoio Judiciário dirigiu também algumas críticas a alguns aspectos da redacção do diploma, designadamente por ter operado uma conjugação “menos feliz dos prazos do direito civil com os do direito administrativo”, visto que os primeiros são corridos e os últimos só correm nos dias úteis, quando inferiores a seis meses. Salienta, ainda, outra incongruência da lei, que consta do artigo 25º, n.º 4 e do artigo 15º, c), além dos artigos 7º e 33º, n.º 1, assim como o disposto no artigo 17º, nos termos do qual, uma vez declarada a incompetência absoluta do tribunal, a concessão do apoio judiciário não se mantém para efeitos de interposição da acção no tribunal competente.

Foram, ainda, detectados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento alguns problemas relacionados com a falta de informação prestada aos requerentes de apoio judiciário na formulação dos pedidos, designadamente no preenchimento dos formulários e na deficiente informação, que pode implicar a apresentação de pedidos na Segurança Social por arguidos em processo penal, requerimentos esses que devem ter lugar junto dos tribunais. A Segurança Social revelou que, por vezes, sente dificuldades em determinar a identificação do tribunal e o número do processo, nos casos em que está pendente uma acção judicial, o que seria colmatado com uma maior colaboração por parte dos requerentes no preenchimento do formulário. Seria vantajoso, segundo o relatório, que houvesse uma maior concertação entre os Gabinetes de Consulta Jurídica e a Segurança Social, para benefício dos requerentes, que mais facilmente seriam auxiliados.

Uma aspecto referido no relatório é o sistemático incumprimento do prazo de dez dias, previsto na lei, para a nomeação de patrono pela Ordem dos Advogados. Foi registada pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento a ocorrência de pedidos concedidos pela Segurança Social que não dão, posteriormente, lugar a um processo judicial, o que se explica pela autonomia dos processos em questão.

De assinalar é, ainda, o caso de nomeações de advogados estagiários para o patrocínio officioso de causas para as quais não têm competência estatutária, designadamente, para acções cíveis cujo valor é superior à alçada dos tribunais de 1ª instância e, sobretudo, em processos criminais.

Por último, o estudo de caso que efectuámos em Coimbra confirma, em regra, as tendências verificadas nos dados nacionais do apoio judiciário. No distrito de Coimbra, as pessoas singulares intentaram 96% dos requerimentos (4.268, em 2001), os pedidos indeferidos foram de 15,5% relativamente às pessoas singulares (609) e 26,9% (42) quanto às pessoas colectivas no referido ano 2001.

Os deferimentos tácitos na área da Segurança Social do distrito de Coimbra não ultrapassaram 0,8% (32) em 2001, tendo, no entanto, subido nos primeiros cinco meses de 2002 para 13,7% (122).

A nomeação de patronos oficiosos evoluiu, segundo o CDOA de Coimbra, de 10.839 em 2000 para 20.958 em 2001, o que só é explicável, segundo esse Conselho, por efeito do novo regime do apoio judiciário.

A concluir, a constatação de três exemplos de perversões detectadas em consequência da aplicação do novo regime de apoio judiciário. A primeira, resulta da colisão ou não articulação entre a Segurança Social, o Ministério Público e/ou os advogados escolhidos pelos requerentes, em que a Segurança Social solicita à Ordem a nomeação de um patrono quando o requerente pretende ser representado pelo magistrado do Ministério Público, em acções de trabalho, ou, pelo advogado escolhido por si ou do sindicato ou associação a que pertence. Nestes casos, verifica-se, com frequência, a “concorrência” entre dois patronos para a mesma acção. A segunda, resulta de se imputar a alguns serviço de Segurança Social a nomeação como patronos de advogados, directa ou indirectamente, relacionados com esse serviço público. A terceira constatação, consiste no facto de ser recorrente a afirmação de que advogados, designadamente de sindicatos, requerem o apoio judiciário para os seus patrocinados com o objectivo de verem pago o seu trabalho através da avença do sindicato mais a remuneração que virão a receber do Estado na sua veste de patronos oficiosos.

Capítulo X

Conclusões

O estudo que agora vos apresentamos tem como único objectivo proporcionar uma reflexão global e integrada sobre as experiências existentes nos tribunais, no Estado e na sociedade, que se possam considerar, num sentido amplo, de meios de acesso ao direito e à justiça, ou seja, à informação, consulta e patrocínio jurídico e a uma terceira parte (judicial ou não judicial), à qual se reconhece legitimidade, que previna e/ou resolva o litígio de modo conciliatório ou adversarial.

O estudo comparado e a análise efectuada da situação nacional a vários níveis (do Estado Central às entidades da sociedade civil), bem como das alterações do regime do apoio judiciário e da sua aplicação, aqui fica à vossa consideração, para que possa vir a ser aprofundado, de modo a contribuir para um sistema alargado, integrado e justo de acesso à informação, consulta e patrocínio jurídico. Eis as principais conclusões:

1. No final dos anos setenta, Mauro Cappelletti e Brian Garth (1978) coordenaram um grande projecto de investigação sobre o acesso ao direito e à justiça. Nesse projecto, propuseram dois caminhos analíticos. O primeiro, identificava o acesso ao direito e à justiça com a igualdade no acesso ao sistema judicial e/ou à representação por um advogado num litígio. O segundo, mais amplo, encarava o acesso ao direito como garantia de efectividade dos direitos individuais e colectivos. No presente relatório é a visão mais abrangente que privilegiamos, pois entendemos que os direitos só são efectivos se os cidadãos tiverem consciência deles e, no caso de se considerarem lesados, poderem vencer os obstáculos de acesso ao direito e à justiça.

2. O nosso estudo parte da hipótese geral que o acesso ao direito depende do funcionamento da sociedade e do Estado. Assim, garantir o acesso ao direito é assegurar que os cidadãos, em especial os socialmente mais vulneráveis, conhecem os seus direitos, não se resignam face à sua lesão e têm condições para vencer os custos de oportunidade e as barreiras económicas, sociais e culturais para aceder à entidade que consideram mais adequada para a resolução do litígio – seja uma terceira parte da comunidade, uma instância formal não judicial ou os tribunais judiciais.

3. De modo a eliminar, ou pelo menos a atenuar os entraves do acesso à justiça, vários países, após a Segunda Guerra Mundial, procederam a reformas legais e de transformação das profissões jurídicas, com o objectivo de facilitarem o acesso à justiça. Nos EUA, desenvolveu-se um movimento de reformas legais e de programas de apoio aos cidadãos que passou por três fases, a primeira das quais teve início em 1965 e consistiu num movimento caracterizado pela defesa e promoção de apoio judiciário aos cidadãos de menores rendimentos, designadamente através dos *Neighborhood Offices*. A segunda fase estendeu este movimento, a partir de 1970, à promoção de representação dos interesses difusos, com o desenvolvimento das *public interest law firms*, subsidiadas pelo Estado, comunidades e fundações. O desenvolvimento de acções intentadas por particulares, designadamente a partir dos anos oitenta, para protecção de interesses colectivos e comuns, é um dos mais significativos fenómenos do direito contemporâneo pois a complexidade das modernas sociedades cria situações nas quais uma só acção pode prejudicar grande quantidade de pessoas, o que torna inadequado o tradicional sistema de justiça. A terceira vaga, iniciada nos anos setenta, colocou a ênfase na mudança das instituições de resolução de litígios, com a criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os designados ADR – *Alternative Dispute Resolution* (Resolução Alternativa de Litígios – RAL).

4. No imediato pós-guerra vigorou, na maioria dos países, um sistema de assistência judiciária gratuita organizada pelas ordens dos advogados. Os inúmeros inconvenientes deste sistema de legalidade rapidamente foram denunciados. A qualidade dos serviços jurídicos era baixíssima, uma vez que, ausente a motivação económica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência, por vezes ainda não plenamente profissionalizados, sem qualquer dedicação à causa. Os critérios de elegibilidade eram estritos e a assistência limitava-se 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.

5. Em contraponto aos sistemas caritativos, e a partir da advocacia social e política, desenvolveram-se dois modelos alternativos: o da advocacia convencional e o da advocacia pública. O sistema de advocacia convencional, conhecido por *judicare*, foi

criado em Inglaterra no final dos anos quarenta. De acordo com tal sistema, o cidadão elegível, atendendo aos seus limites de rendimento, deveria escolher um advogado de entre os inscritos numa lista para prestação desses serviços. A remuneração do advogado era assegurada pelo Estado segundo os preços correntes no mercado.

6. Os dois sistemas, o de *judicare*, em Inglaterra, França e Alemanha, e o sistema em vigor nos EUA, o *salaried staff attorneys*, no qual se recorre a juristas assalariados sob a égide dos poderes públicos, apresentam vantagens que podem ser combinadas num sistema misto, de que é exemplo a Suécia e parte do Canadá, desde 1970. Na Grã-Bretanha instituiu-se também tal combinação, através da criação de *neighbourhood law centres*, complementando o sistema de *judicare*.

7. As reformas e o desenvolvimento dos sistemas de acesso ao direito e à justiça, assim como a produção legislativa em favor dos mais carenciados, estão em estreita relação com a consolidação dos Estados-Providência. A partir do fim da Segunda Grande Guerra (1945), surge uma multiplicidade de novos direitos – os direitos sociais em favor dos cidadãos e dos grupos mais desfavorecidos. No entanto, nos anos oitenta e noventa, assistiu-se ao declínio dos sistemas de acesso ao direito, com as restrições orçamentais e as alterações de concepção política, no sentido de limitar o âmbito do apoio judiciário, reservando-o às matérias criminais. A elegibilidade do acesso ao direito e à justiça retoma os esquemas caritativos anteriores à Segunda Grande Guerra Mundial. 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, 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, designadamente na Europa.

8. O acesso ao direito e à justiça é um direito humano consagrado nas principais cartas internacionais relativas aos direitos humanos, nomeadamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada em 1950 pelo Conselho da Europa. Mesmo o artigo 6.º, § 3 desta convenção, no que se refere à justiça criminal, tem sido interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos como um direito a assistência jurídica em processos cíveis quando assim o exijam os interesses da justiça.

9. A partir do Conselho Europeu de Tampere (Outubro de 1999), o acesso ao direito e à justiça aparece finalmente autonomizado na União Europeia como uma medida prioritária, estabelecendo-se inclusivamente um padrão mínimo de apoio judiciário para que os cidadãos tenham direito a um julgamento justo dentro do espaço comum europeu. O Livro Verde da Comissão Europeia sobre a assistência judiciária civil (2000) propõe, entre outras medidas, a prestação de conselhos jurídicos gratuitos ou a baixo custo; a representação em tribunal por um advogado; a isenção parcial ou total de outras despesas, designadamente de custas judiciais, que deveriam normalmente ser exigidas; e a ajuda financeira directa para compensar quaisquer despesas relacionadas com o litígio, como honorários de advogados, custas judiciais, e as despesas da parte vencida para suportar as despesas da parte vencedora.

Já este ano (2002) a Comissão Europeia publicou o Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial. A União Europeia está assim a desenvolver esforços para facilitar o acesso à justiça, através da criação de um sistema de informação de fácil acesso, assegurado por uma rede de autoridades nacionais competentes. Tais esforços inserem-se nos mecanismos já desenvolvidos, com o objectivo de criar um espaço europeu de justiça baseado no princípio do reconhecimento mútuo.

10. Por seu turno, o Conselho da Europa, primeiro em 1978, através da Resolução N.º R(78)8 (assistência judiciária e consulta jurídica) e depois em 1993, através da Recomendação N.º R (93) 1, demonstrou preocupar-se com o acesso efectivo ao direito e à justiça das pessoas em situação de grande pobreza. Recomendava, então, o Comité de Ministros, aos Governos dos Estados-Membros, que facilitassem, às pessoas em situação de grande pobreza, o acesso efectivo ao direito (“o direito ao direito”), o acesso efectivo aos modelos para-judiciários de resolução de conflitos e aos tribunais.

O Conselho da Europa debateu o acesso ao direito e à justiça na 23.ª Conferência de Ministros da Justiça Europeus (Londres, 2000), onde a qualidade da justiça e a relação custo-eficácia foram os temas dominantes. No âmbito desse debate foi possível atingir um acordo relativamente à necessidade de incluir a melhoria do acesso ao direito e à justiça como um factor fundamental para a existência de um sistema de resolução de conflitos, judicial ou não judicial, com qualidade e efectiva abrangência. Entre as medidas preconizadas destacam-se: os aspectos relativos à introdução de um sistema moderno de

aconselhamento e apoio jurídico; o apoio, aconselhamento e assistência jurídico-legal como uma condição para a protecção e promoção dos Direitos Humanos; a necessidade de informação aos cidadãos dos seus direitos; a necessidade de distinguir entre apoio jurídico e assistência fora dos processos judiciais, por um lado, e a representação legal nos processos, por outro; a possibilidade do aconselhamento e apoio jurídico ser prestado, não apenas por advogados, mas também por outros profissionais, desde que seja assegurada a qualidade do serviço; a fixação de um sistema de apoio jurídico na Europa que tenha em conta a situação económica dos litigantes e as suas probabilidades de êxito; a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio financeiro no triângulo Estado/clientes/advogados, procurando assegurar a qualidade e a credibilidade do apoio e assistência jurídica, vendo os custos do sistema como um todo.

11. A França, dentro dos países analisados, apresenta o modelo mais complexo e mais completo. Este modelo foi alvo de reformas intercalares em 1972, 1991 e 1998. A nova lei de 1998 de acesso ao direito e à justiça vem aprofundar o caminho seguido pela lei de 1991, nomeadamente na consideração de uma visão plural do acesso ao direito e à justiça e de um sistema integrado de resolução de litígios de que os tribunais são uma parte do todo. Emergem, assim, duas novas concepções de acesso ao direito, a de informação jurídica, até como forma de prevenção do recurso aos tribunais, e a da assistência jurídica, que funciona como uma forma extrajudicial de resolução de conflitos. As inovações desta lei vão ainda no sentido de aumentar o apoio jurisdicional nas transacções pré-contenciosas e na mediação penal, de concretizar as Casas de Justiça e de Direito previstas, e de substituir as formas de assistência judiciária em favor da prestação de informações jurídicas. Pretende-se passar de um modelo de apoio judiciário para o de apoio jurídico, de modo a evitar ou diminuir o recurso aos tribunais.

As estruturas deste modelo de acesso, para além das estruturas judiciais e das formas de resolução extrajudicial de conflitos, asseguradas pela conciliação, arbitragem e mediação, são os *Conselhos Departamentais de Acesso ao Direito* (CDAD), as *Casas de Justiça e de Direito* (CJD) e os *Pontos de Acesso ao Direito* (PAD). A missão do CDAD é definir uma política de acesso ao direito no Departamento Administrativo em que está inserido e de coordenar acções em matéria de apoio ao acesso ao direito. As Casas de Justiça e de Direito, a funcionar preferencialmente junto dos tribunais de grande instância,

têm como competências a prevenção de delinquência, o apoio às vítimas e acesso ao direito e a tomada de acções que ajudem a desenvolver os mecanismos alternativos de regulação de conflitos civis e penais. Os PAD são um local de acolhimento gratuito e permanente (cuja criação é avalizada pelo CDAD), que prestam informação de proximidade sobre os direitos e deveres dos cidadãos com problemas jurídicos ou administrativos. Estas entidades podem funcionar junto dos tribunais, Casas de Justiça e de Direito ou associações, de modo a garantir uma proximidade efectiva com as áreas geográficas com maiores problemas sócio-económicos. O financiamento destas estruturas é essencialmente público (estatal ou local), embora se preveja e estimulem as parcerias com entidades privadas, não só para a gestão e difusão, mas igualmente para o financiamento.

12. O sistema de acesso em vigor em Inglaterra e no País de Gales foi reformado através da Lei de Acesso à Justiça de 1999 (Lei do Apoio Judiciário). Esta lei prevê a existência da Comissão de Apoio Judiciário (CAJ), com delegações regionais e com competência para a coordenação das várias fontes de financiamento dos serviços públicos de apoio judiciário (os advogados, as agências de aconselhamento e as autoridades locais). As entidades prestadoras de serviços jurídicos, no âmbito da política de acesso ao direito e à justiça, são reconhecidas pela Comissão dos Serviços Judiciários (CSJ) da CAJ que atribui um certificado de qualidade a todas as organizações que celebrem contratos públicos com a Comissão de Apoio Judiciário. No apoio judiciário em matéria penal, o Serviço de Defesa Criminal do CAJ reconhece a necessidade de contratualizar esse serviço com os advogados que possam prestar serviços de aconselhamento, assistência ou representação dos arguidos. Os financiamentos são públicos e o CAJ responde directamente perante o Parlamento.

13. O acesso à justiça, em Inglaterra e no País de Gales, abrange consultas de ordem geral, redacção de correspondência, negociações necessárias à resolução de certos litígios, obtenção de um parecer de um advogado e preparação de uma argumentação se se tornar necessário levar o caso a tribunal. O pagamento de um advogado é, com algumas excepções, limitado ao custo das horas despendidas no aconselhamento jurídico. O apoio é concedido apenas a particulares, não existindo um critério de nacionalidade ou de domicílio. A atribuição de apoio em matéria cível depende de uma dupla condição: do património e do rendimento do requerente. O património e o rendimento do cônjuge ou de

pessoa com quem viva em união de facto é também tido em consideração, salvo se houver conflito de interesses.

14. O sistema de apoio judiciário na província do Quebeque, no Canadá, centra-se na Comissão dos Serviços Jurídicos (CSJ), organismo dotado de personalidade jurídica, sendo o trabalho descentralizado pelos centros de apoio judiciário, com advogados em regime de permanência a quem os candidatos ao apoio judiciário, na vertente do acesso ao direito ou na vertente do acesso aos tribunais, podem recorrer. Importa salientar que os advogados que exercem a sua actividade por conta própria não são obrigados a aceitar o patrocínio judiciário nestas circunstâncias, ao contrário dos advogados que estão nos centros de apoio judiciário e que devem dedicar-se em exclusivo ao mesmo. Este modelo é ainda composto pelos Centros Regionais do CSJ e pelos Gabinetes Locais.

A Comissão é dotada de um conjunto de competências destinadas a assegurar o total apoio judiciário aos cidadãos que dele carecem. Compete, ainda, a esta comissão acreditar e financiar os gabinetes locais de apoio judiciário cuja criação ou constituição depende de recomendação dos centros regionais. São competências dos 11 Centros Regionais: criar gabinetes locais de apoio judiciário nas regiões por elas servidas; contratar os advogados, notários e outras pessoas necessárias; recomendar à comissão a acreditação de gabinetes locais de apoio judiciário; desenvolver programas de informação sobre o apoio judiciário; e dar consultas jurídicas.

A dimensão que este sistema alcançou, bem como o seu sucesso, levou a que, em 1999, a Comissão de Serviços Jurídicos tenha colocado em marcha um processo de reformas e recrutamento de novas pessoas para assegurar o rejuvenescimento e funcionamento da rede de gabinetes locais e centros regionais. Os pedidos de apoio judiciário são dirigidos aos gabinetes e centros regionais devidamente credenciados. As pessoas que beneficiam de certas prestações sociais são admitidas para beneficiarem do apoio judiciário, as restantes devem preencher certas condições relativas ao rendimento e ao património. É tida em consideração a situação financeira do cônjuge e do agregado familiar. Para beneficiar de apoio jurídico gratuito, a situação financeira do requerente e do agregado familiar não pode exceder determinados *plafonds* anuais (ex: casal e uma criança, não pode exceder os 10788 euros anuais).

15. O sistema de acesso ao direito e à justiça em Espanha foi revisto em 1996, uma década após a abolição das taxas judiciais. Esta lei vem ampliar o conceito de direito a assistência gratuita, configurando um sistema mais completo e, portanto, com mais garantias de igualdade processual das partes. Junto com os benefícios já consagrados de assistência jurídica gratuita, esta lei prevê também serviços de consulta e orientação prévia ao início do processo (procurando evitar a existência de litígios que oneram ainda mais a justiça), bem como o apoio pericial e a redução substancial dos custos de obtenção de escrituras e documentos do notariado ou outros documentos necessários às partes envolvidas.

Esta lei estabelece critérios para conceder assistência jurídica gratuita, através de um duplo requisito: um critério objectivo, baseado na situação económica do requerente, complementada com um critério flexível de apreciação subjectiva. Este último possibilita o reconhecimento excepcional do direito a pessoas cuja situação económica excede os limites legais, desde que por determinadas circunstancias a aceitação seja recomendável. A resposta passa agora pelos Colégios Profissionais, que analisam os pedidos iniciais e decidem provisoriamente, e pelas Comissões de Assistência Jurídica Gratuita, como órgãos formalmente responsáveis pela decisão final, em cuja composição se encontram representadas as instâncias intervenientes no processo.

As Comissões de Assistência Jurídica Gratuita estão sediadas em cada capital de província, mas caso o volume de solicitações o justifique poderão criar-se delegações das Comissões, garantindo um funcionamento idêntico à Comissão Provincial. O Ministério da Justiça e o Ministério do Interior disponibilizarão o suporte administrativo e técnico necessários para o funcionamento das comissões. As ordens de advogados e *procuradores* colocarão à disposição uma lista dos juristas inscritos para prestar serviço nas comissões, indicando, quando as haja, as especialidades. O financiamento é público, mas gerido pelos colégios profissionais e controlado publicamente. A remuneração dos profissionais é efectuada tendo por base uma tabela segundo uma tipologia de actos elaborada pelos colégios profissionais.

16. O sistema de acesso ao direito e à justiça na Holanda também está subordinado a uma dupla condição tendo em conta, por um lado, o património do requerente e, por outro, os seus recursos financeiros. Deve, todavia, o beneficiário participar, por vezes,

neste sistema ainda que com uma pequena verba. O apoio judiciário apenas é aceite se o assunto tiver uma real hipótese de sucesso na solução do litígio. Nestes termos, sempre que o interesse do litígio seja fraco perante os custos do processo, isto é, sempre que a causa não justifique os custos, o apoio judiciário deve ser recusado.

A análise dos pedidos de apoio judiciário depende de cerca de cinquenta gabinetes de apoio judiciário. São estes gabinetes que têm a responsabilidade de verificar as informações fornecidas pelo requerente junto da administração fiscal, do centro regional da segurança social, dos serviços sociais municipais. O apoio judiciário pode ser acordado de forma condicional tendo em conta que as condições financeiras do beneficiário podem melhorar. Admite-se o recurso da rejeição de um pedido para o conselho regional de apoio judiciário, o que significa que as decisões podem ser contestadas perante os serviços administrativos dos tribunais.

Os advogados que pretendam tratar de casos, no âmbito do apoio judiciário, deverão inscrever-se no conselho regional de apoio judiciário. Actualmente não há um número mínimo de processos por advogado. Os honorários dos advogados foram fixados por Decreto-Lei (Dezembro de 1999). Este decreto fixa os cálculos e quais os elementos necessários para aferir os montantes dos honorários do advogado, isto é, pretende-se que a soma dos honorários do advogado compense a actividade do patrocínio jurídico, os custos e o tempo dos transportes, bem como os impostos e taxas profissionais às quais os advogados se encontram sujeitos. Os honorários dos advogados são calculados na base de um sistema de pontos em função da natureza do processo. Existe um sistema de majorações dos honorários nos casos em que se verifica uma pluralidade de requerentes, de processos conexos, pluralidade de audiências ou em processos particularmente complexos.

17. Por fim, o sistema de acesso ao direito e à justiça na Alemanha (Lei de 1994) é administrado pelos Estados Federados, o que provoca algumas diferenças na prestação do serviço de Estado para Estado. Estas diferenças são, no entanto, mínimas. O apoio judiciário é disponibilizado para todas as pessoas, públicas ou privadas, que satisfaçam certas condições em matéria de recursos e de seriedade do pedido, sem nenhuma limitação em razão da nacionalidade.

A jurisdição competente para analisar o pedido, sê-lo-á também para aferir do mérito da causa. O interessado deverá entregar um pedido acompanhado de um conjunto

de documentos justificativos, podendo o tribunal considerar a necessidade de pedir elementos adicionais. A decisão final de aceitar o pedido é tomada pelo funcionário de categoria superior que presta assistência aos magistrados. As condições de elegibilidade são duas: por um lado, a bondade do pedido, no sentido de ter a consciência de que a acção tem condições para sucesso em tribunal; por outro lado, deve ter-se em conta os recursos financeiros do requerente. A ideia central da legislação alemã consiste em aferir se a pessoa pode ou não pagar as custas do seu próprio processo. Convém sublinhar que as pretensões do requerente devem apresentar-se com reais hipóteses de sucesso, não devendo basear-se em intenções abusivas de acesso à justiça.

No caso dos custos não puderem ser cobertos desta maneira, deve analisar-se a declaração de rendimentos do requerente com vista à hipótese de uma parte do seu rendimento poder ser consagrada para cobertura dos custos do processo. O cálculo do “*rendimento contributivo*” deve ter em conta vários encargos fixos, libertando determinadas quantias para assegurar a sobrevivência com dignidade. O apoio judiciário para as pessoas colectivas pode ser acordado se as custas do processo não puderem ser pagas, nem pela pessoa colectiva, nem por qualquer interessado no litígio.

O apoio judiciário abrange as custas da justiça (taxas de justiça) e o custo do advogado do beneficiário perante as jurisdições cíveis. Os encargos do advogado são, por lei, abrangidos em caso de obrigatoriedade do patrocínio judiciário a prestar a um cidadão. O requerente escolhe livremente o advogado, mas este tem o direito de recusar a defesa. O apoio judiciário não incidirá sobre as custas do processo no caso de o beneficiário ganhar a acção, ficando estas a cargo da parte contrária que perdeu a acção.

18. O período turbulento do pós-25 de Abril de 1974 demonstrou maiores preocupações com a democratização das instituições judiciais, e por essa via a democratização do acesso dos cidadãos independentemente dos meios sócio-económicos, eliminando assim os principais “pontos negros” do Estado Novo. A análise dos programas de Governo e dos programas eleitorais dos partidos políticos permite compreender a evolução da importância e da prioridade que o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem adquirido ao longo dos últimos 25 anos. Neste período, é possível distinguir três momentos na definição das políticas de acesso ao direito e à justiça: o primeiro, de 1976 a 1983; o segundo, de 1983 a 1995; e o terceiro, de 1995 a 2002.

19. Assim, no período de 1976 a 1983 não foi contemplada uma definição de uma política de acesso ao direito e à justiça, para o que terá contribuído o curto tempo de vigência dos sucessivos governos e as prioridades da época, mais centradas no desmantelamento dos mecanismos repressores herdados do Estado Novo e na consequente democratização do sistema judicial.

20. Um segundo período identificado situa-se, temporalmente, a partir de 1983, a era do Bloco Central, que transporta uma nova série de preocupações, e vai até 1995. Depois de revistas as leis de organização judiciária, as preocupações dirigem-se à melhoria do desempenho do sistema e, conseqüentemente, à melhoria do acesso dos cidadãos à justiça. Estes anseios surgem, numa primeira fase, nos programas eleitorais dos partidos políticos e, apenas mais tarde, vêm a constar dos programas de Governo que, na linha do que sucedera no período anterior, consistem em versões minimalistas e algo vagas dos programas eleitorais. No entanto, descortina-se uma maior sensibilidade em relação ao acesso ao direito e à justiça, que assume um conteúdo mais vasto e completo.

O acesso ao direito e à justiça passou, pois, a constituir uma prioridade para todas as forças políticas, embora, numa fase inicial, não se reflecta nos programas de Governo, agora que a democratização do sistema judicial, no essencial, já se encontra consolidada – designadamente no Programa do XII Governo, o acesso ao direito e à justiça era já considerado uma prioridade, designadamente através da cobertura do país com Gabinetes de Consulta Jurídica.

21. O terceiro período referido de definição das políticas de acesso ao direito e à justiça, inicia-se com o XIII Governo Constitucional e prossegue com os XIV, XV e XVI Governos (1995-2002). Este período é caracterizado por um reforço e aprofundamento das tendências anteriores assiste-se à passagem do acesso ao direito e à justiça, numa perspectiva multifacetada, para o topo das prioridades políticas na área da justiça, gozando de um consenso transpartidário.

Outra característica deste período recente é a grande proximidade entre os programas eleitorais e, posteriormente, os programas de Governo que, cada vez mais tendem a ser extensos e precisos nas intenções e estratégias a seguir, registando-se uma taxa de execução superior à dos períodos anteriores. Interessante é, ainda, o amplo consenso conseguido entre os partidos políticos que se estende aos vários operadores

judiciários e a outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, numa estratégia de envolvimento e participação frutuosa – no entanto, quanto à figura do defensor officioso, proposta nos programas eleitorais do PPD/PSD e do PCP, verifica-se uma excepção, visto não ter sido integrada no programa de Governo liderado pelo PPD/PSD, a qual tinha a oposição da Ordem dos Advogados.

No âmbito do XV Governo Constitucional (1999-2002), o Programa de Governo apresentado era, na área da justiça, bastante detalhado. Como prioridade neste domínio sobressaía a preocupação em tornar a justiça mais próxima e mais acessível para os cidadãos, tendo sido incrementados mecanismos de desjudicialização e de prevenção e resolução extrajudicial de litígios, de informação jurídica e de reforma do apoio judiciário, que veio a resultar na desjudicialização do processo e na exigência que o patrocínio e o defensor officioso seja assegurado apenas por advogados nos casos em que a lei processual o exige.

O actual Governo Constitucional – o XVI – em funções desde há escassos meses, no seu Programa de Governo, manifesta a intenção de tornar a justiça mais acessível aos cidadãos, mais célere e mais ágil. Para o efeito, propõe-se alargar a rede de mecanismos alternativos de resolução extrajudicial de litígios, desenvolver a experiência dos julgados de paz e, concretamente no âmbito do acesso ao direito e à justiça, criar o Instituto do Acesso ao Direito e reformar o regime de apoio judiciário que considera ineficiente e caro.

22. Em Portugal, em 9 de Junho de 1970, viria a ser publicada a Lei n.º 7/70, sobre a assistência judiciária. Em 18 de Novembro do mesmo ano seria publicado o Regulamento da Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários, através do Decreto n.º 562/70, de 18 de Novembro.

23. Em Outubro de 1978, na sequência da Resolução do Conselho da Europa, o Ministro da Justiça, Mário Raposo, deu posse a uma Comissão, presidida por Ângelo de Almeida Ribeiro, Bastonário da Ordem dos Advogados. Em Junho de 1980, essa comissão apresentou um relatório e um anteprojecto legislativo que deu origem à Proposta de Lei de Autorização Legislativa n.º 356/I, onde era manifestada a intenção de reformular o sistema de assistência judiciária e de patrocínio officioso vigente, criando mecanismos de assistência e de protecção jurídica.

24. O Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, estabelecia o dever dos advogados colaborarem “no acesso ao direito e aceitar nomeações oficiosas nas condições fixadas na lei e pela Ordem dos Advogados” (artigo 78.º, d).

25. Em 1985, seria o Partido Comunista Português (PCP) apresentou em 1985 e em 1987, na Assembleia da República, dois projectos similares, com base em algumas das propostas da Comissão de Acesso ao Direito e segundo o Grupo Parlamentar do PCP mais de doze anos decorridos sobre o 25 de Abril, o direito de acesso ao direito é ainda para milhões de portugueses um dos direitos mais ignorados, sinal inequívoco do fosso entre a ampla consagração constitucional dos direitos fundamentais e a sua realização prática”.

26. Na Constituição da República de 1976, o artigo 20.º, sob a epígrafe “Defesa dos direitos”, determinava, no n.º 1, que “A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. O direito de acesso aos tribunais e ao direito, previsto no artigo 20.º da CRP, após as revisões de 1982, 1992 e 1997, abarca quer o direito à informação jurídica, quer ao patrocínio jurídico, remetendo a CRP para a lei a concretização do âmbito desse direito. Porém, Gomes Canotilho e Vital Moreira alertam para o facto de que “é incontestável que esse direito só terá um mínimo de substância na medida em que abranja a possibilidade de recurso, em condições acessíveis, a serviços públicos (ou de responsabilidade pública) de *informação jurídica* e de *patrocínio jurídico*, sob pena de não passar de um «direito fundamental formal»”.

A Constituição não determina a *gratuidade dos serviços de justiça*, mas proíbe seguramente que eles sejam tão onerosos que dificultem consideravelmente o acesso aos tribunais, e, em qualquer caso, não pode deixar de haver isenções para quem não puder suportá-los sem grandes sacrifícios. Aquando da discussão das propostas de alteração da CRP, Calvão da Silva referiu que no artigo 20.º estava consagrado “um dos grandes direitos ou um direito humano fundamental, visando (...) a terceira vaga, de modo a que nela se veja não só o acesso aos tribunais, propriamente ditos, mas também uma outra vertente mais ampla: trata-se da tutela jurisdicional efectiva”.

27. Viria a ser na vigência da redacção conferida ao artigo 20.º da CRP pela revisão constitucional de 1982, e na sequência dos contributos autónomos referidos, que surgiu o

Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, que entrou em vigor em 25 de Novembro de 1988. No seu preâmbulo lê-se o seguinte: “para que o «direito aos direitos» ganhasse forma e efectiva viabilidade, seriam necessárias acções de informação e de protecção jurídica, pré ou parajudiciária, para além da reconversão dos esquemas do que classicamente se chamava de «assistência judiciária»”.

28. O instituto do acesso ao direito e aos tribunais compreende, assim, a informação jurídica, a protecção jurídica, e, dentro desta, a consulta jurídica e o apoio judiciário. Em segundo lugar, verifica-se a co-responsabilização do Estado e das entidades representativas das profissões forenses, designadamente a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores, pela implementação e funcionamento eficaz do instituto de acesso ao direito e aos tribunais na sua vertente tríplice. Em terceiro lugar, o Estado assume-se como garante de uma adequada remuneração aos profissionais que intervieram no sistema de acesso ao direito e aos tribunais.

29. As previsões do Decreto-Lei n.º 387-B/87 sobre informação jurídica eram inovadoras. A ideia era alcançar a informação jurídica recorrendo a acções, permanentes e planeadas, através de diversas formas de comunicação, com o fim de tornar o direito e o ordenamento jurídico mais conhecidos e permitir um melhor exercício dos direitos e deveres. No quadro da informação jurídica, inovadora era, ainda, a ideia não concretizada de criar serviços de acolhimento junto dos tribunais e dos serviços judiciários,.

30. A consulta jurídica foi também uma inovação introduzida em 1987. Para concretizar tal forma de protecção jurídica, o Ministério da Justiça, em colaboração com a Ordem dos Advogados, pretendia instalar e assegurar o funcionamento de Gabinetes de Consulta Jurídica, de forma gradual, em todo o território nacional.

31. As inovações prendiam-se, ainda, com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário, que, além da dispensa, total ou parcial, de preparos, do patrocínio officioso e da dispensa do prévio pagamento de custas, já constantes da Lei n.º 7/70, compreendia ainda a dispensa e o deferimento do pagamento de custas, o deferimento do pagamento de preparos e a dispensa do pagamento de honorários aos causídicos patrocinantes. Com o Decreto-Lei n.º 387-B/87, o apoio judiciário tornou-se mais maleável, perdeu a anterior rigidez quanto aos meios de prova. Operou, também, um alargamento do elenco presuntivo

quanto à insuficiência económica, podendo a prova dessa insuficiência ser produzida através de qualquer meio idóneo.

32. O regime financeiro do apoio judiciário, com a publicação do Decreto-Lei n.º 391/88, sofreu profundas modificações. Desde logo, o Estado surgiu como garante da adequada remuneração dos advogados e solicitadores pelos serviços prestados em sede de apoio judiciário, sendo o pagamento de honorários e de despesas realizadas no quadro da defesa oficiosa pagos pelo Cofre Geral dos Tribunais. O Decreto-Lei n.º 391/88 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” Esse Decreto-Lei viria a ser revisto pelo Decreto-Lei n.º 102/92, devido ao “aumento do custo de vida entretanto verificado e as disponibilidades financeiras a afectar ao acréscimo de custos que daí decorrem”.

33. Após a apresentação pelo Governo da Proposta de Lei n.º 52/VII, surgiria a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 387-B/87 e o Decreto-Lei 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, situação não contemplada pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, e que deu lugar a várias declarações de inconstitucionalidade material pelo Tribunal Constitucional. Relativamente às pessoas colectivas, o apoio judiciário apenas passou a poder ser dispensado àquelas com fins não lucrativos e às sociedades e aos comerciantes em nome individual em situações muito precisas.

34. O regime de acesso ao direito e aos tribunais foi recentemente alterado através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, passando a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Pretendia-se a qualificação do apoio judiciário, que deve ser acima de tudo, um instrumento para o reforço da igualdade e oportunidades do acesso ao direito e à justiça, e, em segundo lugar, o processo de atribuição do apoio judiciário, que deixa de ser instruído pelos tribunais para o passar a ser nos serviços da segurança social, libertando, assim, os tribunais da excessiva carga administrativa que os onera e colocando a tramitação do processo junto de um serviço que dispõe de melhores e mais completas informações a respeito do requerente.

35. A legislação em vigor de apoio judiciário tem em vista proteger não apenas os mais carenciados economicamente, mas também quem se encontra em situações de desigualdade no recurso aos tribunais por circunstâncias ocasionais. A protecção jurídica abrange a consulta jurídica e o apoio judiciário. Este último compreende o patrocínio judiciário – a nomeação de patrono e a dispensa de pagamento de honorários – e a assistência judiciária – a dispensa ou deferimento do pagamento de taxa inicial e ou subsequente, preparos para despesas e custas. Os beneficiários são todos os cidadãos, entenda-se pessoas singulares ou comerciantes em nome individual nas causas não ligadas à sua actividade comercial, da União Europeia que demonstrem não dispor de meios económicos bastantes para suportar, total ou parcialmente, os encargos normais de uma causa judicial. Também os estrangeiros e apátridas beneficiam deste tipo de protecção jurídica, desde que residam em território português.

36. O regime do apoio judiciário regula a modalidade de assistência judiciária englobada no conceito de protecção jurídica que prevê a dispensa total ou parcial, de taxa de justiça inicial, subsequente ou final e demais encargos com o processo, como os preparos para despesas e as custas devidas a final. Terá de ser desenvolvido um juízo de prognose póstuma, de equidade, proporcionalidade e razoabilidade para aferir os encargos da acção, atendendo ao grau de insuficiência económico-financeira do requerente. Permite-se, ainda, o diferimento do pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo, sempre que do seu pagamento imediato resultar a impossibilidade de recorrer ao tribunal, o que veio relativizar o pressuposto patrimonial da concessão do apoio judiciário.

37. O patrocínio judiciário, a outra modalidade de apoio judiciário, abrange a nomeação de patrono, o pagamento dos honorários devidos ao patrono nomeado e o pagamento das despesas inerentes ao patrocínio. O novo regime introduziu uma grande alteração que permite o requerente escolher o patrono, assim, em alternativa, os honorários devidos ao patrono escolhido pelo requerente também podem ser pagos, dependendo, contudo de nomeação prévia pela entidade competente

38. No domínio da lei actual a concessão do benefício de apoio judiciário deixa de depender de um juízo de prognose póstuma de viabilidade da acção. De acordo com Salvador da Costa, os recursos económicos de Portugal, os fins do acesso ao direito e aos tribunais, assim como o facto de serem os contribuintes a suportar os encargos financeiros

decorrentes do apoio judiciário, “não se compreende que a concessão do apoio judiciário prescindia de um mínimo de probabilidade da viabilidade da acção, do processo, do incidente ou procedimento ou da respectiva oposição, conforme os casos”.

O regime de apoio judiciário é hoje mais amplo do que o existente no quadro da assistência judiciária, passando a abranger o assistente por crime público a vítima ou a parte civil, bem como a impugnação da decisão administrativa.

39. A prova da insuficiência económica pode ser feita “por qualquer meio idóneo” o que representa uma grande flexibilidade. O requerente do apoio judiciário, pessoa individual ou sociedade, pode beneficiar da presunção de insuficiência, e terá de acompanhar a declaração de insuficiência económica dos “documentos comprovativos”, pois tem a seu cargo o ónus de alegação e de prova dos factos que invocar.

40. A competência para a nomeação de patrono pertence à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores, que será feita entre advogado, advogado estagiário ou solicitador, no prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão final do pedido de apoio judiciário. As regras sobre o pedido de apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono são inovadoras: a notificação da decisão de nomeação do patrono faz uma advertência para o reinício do prazo judicial naqueles casos em que o pedido de apoio judiciário é apresentado durante a pendência da acção; é feita menção expressa ao dever que recai sobre o requerente do pedido de colaborar com o patrono nomeado, cuja falta poderá fundamentar o pedido de escusa. Por outro lado, o patrono é agora obrigado a comunicar à Ordem dos Advogados ou à Câmara dos Solicitadores a propositura da acção, que deverá ocorrer dentro dos 30 dias subsequentes à data da notificação da nomeação. No caso de o patrono nomeado não intentar a acção no prazo de 30 dias e não apresentar justificação, ou esta não ser aceitável, o Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou o Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores apreciará a eventual responsabilidade disciplinar envolvida e procede à nomeação de outro patrono. Expirado o prazo para apresentar a justificação da omissão da apresentação da acção, o causídico perde o direito a pedir a prorrogação do prazo de propositura da acção e de justificação da falta, sujeitando-se, pois, a responsabilidade disciplinar, a apreciar pelo Conselho Distrital da Ordem dos Advogados ou pelo Conselho Regional da Câmara dos Solicitadores.

41. Se houver três pedidos de escusa, apresentados sucessivamente e sempre com fundamento de “manifesta inviabilidade da pretensão”, a Ordem dos Advogados ou a Câmara dos Solicitadores poderão recusar nova nomeação para o mesmo fim. A eventualidade de três patronos sucessivamente nomeados apresentarem escusa e esta ser deferida, decorre do facto do patrocínio judiciário ser concedido tão-só com a constatação da situação económica do requerente, sem que haja qualquer controlo acerca do mérito da pretensão que o requerente tem em vista. O facto de ser recusada a nomeação de um quarto patrono, não implica violação do direito de acesso ao direito e aos tribunais, visto que a opinião de três causídicos foi no sentido de que o requerente não dispunha de direito substantivo susceptível de ser levado a juízo.

42. Está prevista a possibilidade do requerente do apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário, indicar o patrono, quando esse causídico declare aceitar a prestação dos serviços requeridos. Essa declaração de aceitação deve constar do documento no qual o requerente formula o pedido de patrocínio judiciário através do regime do apoio judiciário. No caso de não constar tal declaração de aceitação, o advogado, advogado estagiário ou solicitador indicado será notificado para declarar, em 10 dias, se aceita aquele patrocínio.

43. Os advogados, os advogados estagiários e os solicitadores que prestem serviço no quadro do apoio judiciário têm o direito a ser remunerados e reembolsados das despesas, devendo, o pagamento dos honorários e o reembolso das despesas não aguardar o termo do processo, isto para que não decorra muito tempo sem que os serviços prestados sejam remunerados, desencorajando o empenho no patrocínio e gerando descrédito do regime de acesso ao direito e aos tribunais. Na quantificação dos honorários são atendidos, designadamente, o tempo gasto, a dificuldade do assunto, a importância do serviço prestado, os meios económicos do interessado, os resultados alcançados e a praxe do foro e estilo da comarca. Os honorários devidos por serviços prestados no âmbito do apoio judiciário constam de uma tabela, que será actualizada anualmente, anexa à Portaria n.º 150/2002, de 19 de Fevereiro, proposta pela ordem dos Advogados e pela Câmara dos Solicitadores e aprovada pelo Ministério da Justiça. O encargo com o funcionamento dos diversos gabinetes de consulta jurídica cabe ao Estado, através do Cofre Geral dos Tribunais.

44. As disposições que regulam o apoio judiciário no âmbito do processo penal encontram-se, neste diploma, consagradas de forma autónoma. A regra geral nesta matéria é a de que a nomeação do patrono e a dispensa de patrocínio, sua substituição e remuneração são feitas nos termos do Código de Processo Penal. O regime do apoio judiciário que está consagrado na actual lei parte da ideia de maior eficácia e da garantia da justa e pontual remuneração dos defensores oficiosos.

A nomeação do defensor oficioso é, geralmente, feita pelo juiz, podendo sê-lo pelo Ministério Público ou por entidade de polícia criminal, podendo o arguido constituir advogado em qualquer fase do processo. Naqueles casos em que a lei determine que o arguido deva ser assistido por um defensor e este ainda não esteja constituído, o juiz nomeará um advogado ou advogado estagiário, que cessará funções logo após o arguido constituir advogado. No caso de o arguido não ter constituído advogado nem lhe tiver sido nomeado defensor, é obrigatória a nomeação de um defensor oficioso no despacho de encerramento do inquérito, quando for apresentada acusação.

No actual regime de apoio judiciário o arguido que não constitua advogado nem consiga obter o apoio judiciário na modalidade de patrocínio judiciário é responsável pelo pagamento dos honorários e despesas com o patrocínio oficioso, mesmo que tenha havido absolvição. O arguido tem também direito a requerer e a obter apoio judiciário na modalidade de dispensa de pagamento de taxa de justiça e de custas, se se verificar insuficiência económica.

Nos casos urgentes, designadamente, no primeiro interrogatório de arguido detido, na audiência em processo sumário e noutras diligências urgentes, a urgência ou o acto processual em causa não é compatível com a previsível demora no pedido de indicação de patrono à Ordem dos Advogados, pelo que é necessária a nomeação directa pela autoridade judiciária.

45. Assim, a evolução do acesso ao direito e aos tribunais, através do regime de apoio judiciário, esteve sujeita nas últimas décadas a três rupturas. A primeira, em 1970, com a consagração de um regime de assistência judiciária aos mais pobres. A segunda, em 1987, com a entrada em vigor, a partir de Novembro de 1988, de um regime mais alargado de apoio judiciário (informação, consulta e patrocínio jurídico) e a atribuição à Ordem dos Advogados da nomeação de patronos com uma remuneração mais adequada à profissão. A

terceira, em 2000, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001, com a desjudicialização do processo e da decisão de atribuição de apoio judiciário e a tentativa de dignificação do patrocínio oficioso, estipulando que a Ordem dos Advogados nomeie apenas advogados nos processos em que a lei exige o patrocínio judiciário.

46. A Ordem dos Advogados desde cedo manifestou interesse e preocupação relativamente ao acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. No entanto, esta preocupação não se manteve ao longo dos tempos, registando oscilações. No programa eleitoral do actual Bastonário José Miguel Júdice, dedicando-lhe os primeiros dois pontos, num total de cinco. Assim, o programa além de efectuar uma sucinta avaliação do actual modelo avança igualmente com propostas de intervenção, demonstrando um empenho inequívoco na sua transformação. Contudo, as propostas avançadas pressupõem, na sua maioria, que o sistema de acesso ao direito e à justiça seja assumido quase exclusivamente pelos advogados ou licenciados em direito, seja na prestação de informações jurídicas ou no exercício da arbitragem e da mediação. Decorrem desta nova estratégia da Ordem dos Advogados três ideias: a) a importância da dignificação do sistema de acesso ao direito e, por conseguinte, da própria profissão de advogado; b) a necessidade de alargar as saídas profissionais, através da introdução e distribuição de um conjunto de novas competências e funções a desempenhar por advogados e por licenciados em direito, contribuindo, por um lado, para a melhoria do sistema de acesso e, por outro, para solucionar a actual “crise de abundância”; c) a inevitabilidade do controlo, pela Ordem dos Advogados, de todo o sistema de acesso ao direito (em colaboração com o ministério da Justiça), bem como dos seus fundos e mecanismos de gestão, controlo e fiscalização (o proposto Instituto da Advocacia e do Acesso ao Direito), tornando-o mais dependente desta profissão.

As conclusões do V Congresso dos Advogados e a recente proposta da Ordem dos Advogados de um Pacto para a Justiça e Cidadania integram igualmente estas preocupações, ainda que de forma ligeiramente mais diluída e aberta a consensos com outros operadores judiciários.

47. Os advogados em textos de opinião e reflexão defendem que o apoio judiciário perdeu o carácter de excepção e apoio aos mais carenciados para se tornar progressivamente numa benesse ao alcance de todos, sem regras nem normas definidas. Para os Advogados, em vez de ser um serviço social que prestigia e dignifica a sua classe,

passou a ser a forma de se poderem sentar cada um individualmente à mesa do orçamento. Para os beneficiários passou a ser a maneira «inteligente» de arranjar uma forma de ter a justiça aparentemente mais barata, ainda que não necessite dela, nunca mais eficaz, e por outro lado sobrecarregando-a e emperrando-a progressivamente pelo acréscimo de questões que se colocam. Para a Ordem dos Advogados e correspectivamente para quem a constitui, que somos todos nós Advogados, representa um acréscimo de custos administrativos em simultâneo com uma diminuição das receitas da Procuradoria.

48. A descrença de uma responsável da Ordem dos Advogados no actual sistema e a proposta para a sua reforma resulta de indicadores que enuncia. As nomeações no âmbito do apoio judiciário sobrecarregam os jovens estagiários e os advogados mais jovens. Desde sempre foi através das nomeações oficiosas que os estagiários se iniciaram na prática forense e os advogados começaram a formar a sua clientela. Não julga os mais jovens menos competentes; antes pelo contrário, são os mais jovens os que mais se empenham nas defesas oficiosas, porque é do êxito destas nomeações que dependerá a publicidade do seu mérito. Com o que discorda é com a confiança do apoio judiciário a um número (elevado) de defensores que não está na advocacia por vocação, nem nela quer continuar e dela sairá à primeira oportunidade de ingresso noutra carreira”.

A mesma dirigente da Ordem dos Advogados entende que a transferência da concessão do apoio judiciário para um terceiro agente teve o mérito de desjurisdicionalizar o regime (quem nomeia o advogado já não é quem decide o litígio), mas teve o demérito de transformar o regime do apoio judiciário num serviço social capaz de descaracterizar a advocacia dos seus princípios basilares: os princípios da confiança e da livre escolha do advogado. Assim, defende a criação da figura do Advogado-Providência. Em vez de serem os mais jovens a assegurar o apoio judiciário deverão, *preferencialmente*, ser os mais velhos a fazê-lo. Os Advogados-Providência seriam os mais velhos (com mais de 5 ou 8 anos de inscrição) aos quais é mais fácil suportar o patrocínio, quer pelas estruturas de apoio de que dispõem, quer pela carteira de clientes que já possuem. As remunerações auferidas por estes, de acordo com as tabelas, e no âmbito do apoio judiciário, reverteriam, total ou *parcialmente*, para um fundo financeiro de formação dos estagiários.

49. A análise de várias formas de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça através de entidades, públicas e privadas, que actuam fora do sistema judicial permite alargar o

conceito de acesso e compreender o impacto destes meios na concretização efectiva dos direitos dos cidadãos. Esta “quase” rede de serviços jurídicos complementares, em regra desvalorizados ou ignorados, permitem estabelecer uma nova concepção de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça onde o papel de um conjunto diversificado de entidades públicas e privadas é bastante importante no reforço e aprofundamento do sistema democrático e, em concreto, no acesso à informação jurídica e à resolução de conflitos através dos meios judiciais e não judiciais, públicos e privados, formais e informais. As entidades públicas analisadas neste capítulo são de distinta natureza e âmbito de actuação. Analisaremos, assim, a acção da Provedoria de Justiça, da Administração Central, indirecta e local, do Estado (Instituto do Consumidor, IDICT, Serviços Municipais e Juntas de Freguesia). Relativamente às entidades privadas ou que funcionam em parceria analisaremos, designadamente, a acção de associações de diversa natureza, sindicatos e Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo.

50. A Provedoria de Justiça desempenha um papel importante no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, em particular nos conflitos que opõem os cidadãos aos serviços da administração pública. Na última década verificou-se um crescimento no número de processos/queixas entrados na Provedoria, estabilizando num valor superior aos 5000 processos anuais desde 1996. Em termos de ministérios, o mais reclamado é o da Educação, seguido de longe pelo do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça.

A inexistência de serviços descentralizados no território continental limita o acesso dos cidadãos à Provedoria, acrescido de uma outra dificuldade relacionada com a pouca divulgação da sua actividade e competências, bem como da eficiência que demonstra. A Provedoria de Justiça, segundo a análise efectuada, recebe queixas em áreas onde a procura dos tribunais é baixa, compensando, assim, o difícil acesso a estes.

51. O IDICT demonstra um desempenho excepcional dentro dos estudos de caso seleccionados. Os seus serviços espalhados pelo país e os que integram as Lojas do Cidadão, já existentes, tem efectuado, em média, 215.000 atendimentos por ano, na última década. Nos últimos três anos analisados, o valor estabilizou na casa dos 200.000 atendimentos anuais. Cerca de 2/3 dos atendimentos são efectuados a trabalhadores e cerca de 1/3 a empregadores.

Os assuntos mais frequentes dizem respeito às férias, ao subsídio de férias, às remunerações, aos despedimentos e aos horários de trabalho. Os consulentes em maior número são provenientes dos sectores de actividade relativos ao comércio a retalho, à construção civil, à hotelaria e, mais recentemente, ao serviço doméstico. O atendimento efectuado pelo IDICT na Loja do Cidadão de Lisboa segue de perto a distribuição nacional e demonstra, pelo número de consulentes recebidos no ano de 2000 (15.124), a importância que este serviço desempenha.

Os sectores de actividade mais representados dizem respeito a áreas onde a fragilidade das relações laborais se manifesta com maior acuidade e onde, em regra, os trabalhadores possuem menores habilitações literárias. Assim, a grande procura dos serviços do IDICT permite aos cidadãos informarem-se juridicamente dos seus casos, funcionando como uma primeira instância que esclarece o consulente ou o encaminha para as instâncias mais apropriadas: Ministério Público, sindicatos ou advogado.

52. O Instituto do Consumidor (IC) desempenha igualmente um papel de facilitador no acesso ao direito e à justiça. Para além do seu papel de divulgação de informação aos consumidores, sobre as mais diversas actividades económicas, o IC tem ainda competências no que respeita ao atendimento ao público. Este atendimento pode ser efectuado junto da sede do IC e integrado nos serviços das Lojas do Cidadão. Além destes serviços, o IC já criou seis Postos de Atendimento ao Cidadão em locais onde não existam Lojas do Cidadão. No ano de 2001, o IC recebeu 7.185 solicitações. O sector dos serviços foi o mais representado, com cerca de 6.000 solicitações. Dentro dos serviços, 25% relacionaram-se com os serviços públicos essenciais, 20% com o turismo, 16% com os seguros, 15% com a teledifusão, 14% com as reparações e 10% com a banca.

O IC sempre que considera necessário, encaminha parte destes processos para outras entidades, principalmente para os Centros de Arbitragem, os Centros de Informação Autárquica ao Consumidor e para a DECO. O IC é ainda a entidade que trata dos assuntos transfronteiriços relacionados com a defesa dos direitos dos consumidores, registando-se no ano transacto 269 pedidos de informação e 157 reclamações.

A articulação com outros organismos de resolução de conflitos relacionadas com o consumo, bem como a diversidade de assuntos que trata, permite afirmar que vem desempenhando, cada vez mais, um papel crucial na gestão, resolução, encaminhamento de

processos litigiosos da mais variada índole, o que demonstra bem a sua importância como facilitador do acesso ao direito e à justiça.

53. Ao nível do Estado Local analisámos as juntas de freguesia dos concelhos de Lisboa e de Coimbra. As respostas obtidas nos inquéritos postais exploratórios efectuados permitem afirmar que estes concelhos apresentam situações completamente opostas. Enquanto as juntas de freguesia do concelho de Coimbra não disponibilizam serviços de consulta jurídica para os residentes na sua área de competência (apenas uma afirmou fazê-lo), a maioria das juntas de freguesia do concelho de Lisboa responderam afirmativamente (92,6%). Nestes casos, os juristas exercem funções a tempo parcial e os assuntos mais frequentes são os relativos à habitação (inquilinato, condomínios, obras, despejos, etc.) e ao direito de família (divórcios, pensão de alimentos, etc.). A existência destes serviços jurídicos de proximidade não é isenta de controvérsia, dado que, a Ordem dos Advogados não reconhece a sua legalidade. Estes serviços das juntas de freguesia permitem reforçar os meios facilitadores de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, funcionando também como um serviço complementar aos mecanismos oficiais e judiciais existentes.

54. As organizações da sociedade civil apresentam diferentes desempenhos, em termos de prestação de serviços jurídicos, de acordo com a sua natureza e objectivos. As associações empresariais inquiridas prestam, na esmagadora maioria (96,2%), serviços jurídicos aos seus associados. A sua capacidade é demonstrada, essencialmente, pelo número de consultas anuais, onde 42,4% efectuaram mais de 100. Cerca de 6% efectuaram mais de 1000 consultas anuais. Evidentemente, o número de consultas varia consoante o número de associados e a abrangência territorial. A maioria dos juristas é contratado por avença ou a tempo parcial, mas 1/3 desses profissionais integra os quadros das associações empresariais. As áreas mais solicitadas estão, naturalmente, relacionadas com as suas actividades económicas, estando em primeiro lugar as questões laborais, seguido das cíveis e comerciais. Estas associações facilitam, de modo profissional, o acesso dos seus associados ao direito e à justiça, esclarecendo as suas dúvidas, resolvendo os problemas ou encaminhando-os para outras instâncias judiciais ou não judiciais.

55. Os sindicatos que responderam ao nosso inquérito possuem, na sua maioria, e à imagem do que vimos para as associações empresariais, a possibilidade de disponibilizarem serviços jurídicos aos trabalhadores seus associados (97,6%). Este apoio

jurídico é gratuito na fase de informação e consulta jurídica, podendo ser cobradas algumas despesas processuais no caso de se recorrer aos tribunais (apenas 9,4% afirmaram cobrar nestes casos). O número de consultas jurídicas efectuadas pelos sindicatos supera as associações empresariais. Cerca de 32% dos sindicatos inquiridos efectuaram mais de 300 consultas no ano de 2000, tendo mesmo 16% efectuado mais de 1.000. Com um número de consultas jurídicas que variou entre as 101 e as 300, no ano de 2000, temos 24,1% dos sindicatos. Estes valores não constituem uma surpresa visto que os trabalhadores são, normalmente, o elo mais fraco da relação laboral. A maioria dos juristas exerce funções a tempo parcial e os assuntos mais frequentes relacionam-se, naturalmente, com os despedimentos, a cessação do contrato de trabalho, as categorias profissionais e as diferenças salariais.

56. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima é uma organização cívica que presta serviços de apoio a vítimas de crime e aos seus familiares. Possui actualmente 13 gabinetes descentralizados pelo país onde presta, entre outras actividades, serviços de aconselhamento e acompanhamento aos utentes que aí recorrem. Estes serviços são de teor diversificado, consoante as necessidades: psicológico, social e jurídico. Além disso, estabelece articulações com outras instituições, de modo a melhor poder resolver os casos que se lhe dirigem. O número de solicitações registou um crescimento constante ao longo da última década, começando com 151 processos em 1991 e atingindo os 9476 em 2001. O contacto principal é estabelecido por via telefónica (63,1% no ano 2001), seguido da via presencial (35,3% em 2001). O principal apoio é feito de uma forma genérica (45%), seguido do apoio jurídico com 29,2%. Estes valores comprovam a importância da APAV no acesso das vítimas ao direito e à justiça, com particular incidência na efectivação dos direitos das vítimas de violência doméstica. A sua actuação tem permitido a emergência de situações que, normalmente, não chegariam aos tribunais, funcionando também como um serviço jurídico complementar de grande valor.

57. As associações de defesa dos direitos dos imigrantes têm estruturas muito débeis, como ficou demonstrando pelo baixo número de respostas ao nosso inquérito. No entanto, das 19 respostas recebidas, 57,9% das associações afirmaram prestar consultoria jurídica. As capacidades operacionais são bastante divergentes com a existência, por um lado, de duas associações a prestar mais de 1.000 consultas jurídicas no ano de 2000 e, por

outro, a maioria (oito associações) a efectuar menos de 100 no mesmo ano. As questões relativas à imigração ocupam assim o primeiro lugar dos assuntos mais solicitados. No entanto, através da análise dos inquéritos, constata-se uma grande fragilidade e inconstância na actividade destas associações, assumindo dificuldades de vários níveis: financeiras, logísticas, falta de profissionais e pouca articulação com outras instituições oficiais (tribunais, entidades administrativas e polícias). Deste modo, embora pudessem ter um papel importante na defesa dos imigrantes, as várias dificuldades de funcionamento limitam a possibilidade de funcionarem como facilitadores do acesso ao direito e à justiça.

58. As associações de defesa do património e do ambiente são igualmente uma área onde a fragilidade associativa é mais notória. A baixa percentagem de respostas ao nosso inquérito ajuda a concluir que funcionam de uma forma irregular (14,7% ou 23 associações, num total de 163 cartas enviadas), com o recurso ao voluntariado que, de modo irregular se mobiliza, principalmente, em torno de causas. Apenas três associações afirmaram poder disponibilizar algum apoio jurídico em termos de consulta, embora sete afirmem que efectuam apoio judiciário em determinadas causas. Existem, no entanto, duas associações que efectuaram no ano de 2000, respectivamente, 80 e 50 consultas jurídicas. Os juristas que prestam apoio são, normalmente, membros da associação. Os principais assuntos são relacionados com a poluição e com a construção ilegal/áreas protegidas. A inexistência de uma maior capacidade para a defesa dos interesses difusos envolvidos permite afirmar que estamos perante uma situação de limitação do acesso ao direito e à justiça por parte de associações que lutam pela defesa de bens colectivos como são o ambiente e o património, em sentido lato.

59. A defesa dos consumidores apresenta diferentes respostas em termos de acesso ao direito e à justiça dos consumidores. A Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO – é a maior associação nesta área em Portugal, com os seus cerca de 260 mil associados. O número de reclamações recebido entre 1998 e 2001 regista um decréscimo acentuado, apenas invertido no último ano considerado. Assim, das 7.280 reclamações recebidas em 1998, chegamos às 3.862 de 2001. A maioria dos pedidos de informação é efectuada por via telefónica referindo-se, no ano de 2001, principalmente à prestação de serviços, designadamente os serviços públicos, os serviços financeiros/seguros, as vendas forçadas, o turismo e os veículos. Mais recentemente, a

DECO iniciou a criação de Gabinetes de Apoio e Acompanhamento ao Endividado (em 2001 existiam sete), procurando disponibilizar meios extrajudiciais de resolução de conflitos nesta área. Embora nem todas as solicitações sejam de carácter jurídico, a DECO desempenha um papel importante na prevenção, informação e resolução de conflitos associados ao consumo, sendo, deste modo, uma entidade privilegiada como facilitadora do acesso ao direito e à justiça.

60. Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo desempenham igualmente uma função importante na área dos conflitos de consumo. Embora existam 16 Centros de Arbitragem inseridos nas estatísticas do Ministério da Justiça, apenas 11 apresentaram dados no ano de 1999 e 2000. No período de 1997 a 2000 registou-se um crescimento no número de informações prestadas, passando de 6.502 para 9.416. A principal via de contacto é telefónica, embora a presencial também registe valores consideráveis. A percentagem de processo findos após resolução (arbitragem, mediação e conciliação) é bastante importante, demonstrando as potencialidades destes meios extrajudiciais de resolução de conflitos. Estes serviços jurídicos complementares demonstram assim uma grande utilidade, embora o seu número, diversidade temática e distribuição regional seja ainda bastante limitado. No entanto, permite resolver conflitos ou prestar informações jurídicas em situações que, normalmente, não chegariam a outras instâncias oficiais.

61. Os Centros de Informação Autárquica ao Consumidor são, actualmente, 54, distribuídos pelo território nacional. Estes Centros receberam em 2001 cerca de 1.500 reclamações relacionadas, principalmente, com a área dos serviços, com particular incidência na área das telecomunicações. Estas estruturas encontram-se numa fase mais embrionária e menos consolidada do que as duas anteriores, demonstrando assim um desempenho mais baixo. Não deixa, contudo, de apresentar potencialidades de afirmação, podendo efectuar um serviço jurídico complementar bastante importante no que respeita à prestação de informação e consulta jurídica aos cidadãos e, desse modo, contribuir para a melhoria do acesso ao direito e à justiça.

62. Da análise efectuada resultou um conjunto de conclusões gerais e transversais às várias experiências nacionais estudadas de serviços jurídicos complementares na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Em primeiro lugar, a análise das várias experiências nacionais permite-nos afirmar que a diversidade das entidades

prestadoras de serviços jurídicos complementares de apoio aos cidadãos demonstra uma maior vitalidade do que se pressupunha inicialmente. Além disso, esta diversidade de entidades não está associada ao sistema de justiça oficial nem se encontra só na esfera do Estado, antes demonstrando uma multiplicidade de tipologias: estaduais (centrais ou locais); profissionais; semi-profissionais ou semi-voluntárias; e voluntárias. Em segundo lugar, a existência dentro do Estado de uma rede de entidades públicas que presta informação jurídica concreta não está articulada entre si e/ou com o sistema judicial ou não judicial de resolução de conflitos, nem está à partida vocacionada para o desempenho “natural” dessas funções, testemunhando ainda uma falta de informação sobre a sua “arquitectura”, competências, funções, localização e composição. Em terceiro, conclui-se que existe uma enorme disparidade de meios e recursos existente entre os vários casos analisados. Esta disparidade proporciona desempenhos muito desequilibrados entre si. Assim, e pese embora a vontade de possuir serviços jurídicos seja relativamente consensual nos estudos de caso analisados, a possibilidade de prestá-los está directamente relacionada com os meios financeiros e logísticos disponíveis por cada uma das entidades estudada.

63. Em consequência, podemos afirmar que esta disparidade de meios proporciona uma desigualdade, quer de desempenho quer de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. No que respeita às associações emergentes da sociedade civil, podemos vislumbrar vários níveis de desigualdade: económicos e sociais, entre as associações empresariais e os sindicatos; entre causas de interesse público e colectivo, com o predomínio de fortes associações de defesa dos consumidores e das vítimas de violência em detrimento das que defendem o ambiente e património e os direitos dos imigrantes; e com os cidadãos que possuem melhor informação e meios sócio-económicos a activar mais facilmente os mecanismos ao seu dispor. No entanto, apesar das dificuldades existentes na maioria dos casos analisados, observa-se um aumento da procura destes meios de acesso, bem como da sua capacidade de resposta.

64. Da análise efectuada resulta que o desenvolvimento de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça não pode ignorar a acção destas entidades públicas e privadas, que funcionam como um facilitador da informação jurídica, da consulta jurídica e até da prevenção e resolução de litígios. A dimensão encontrada permite-nos concluir pela

existência de uma rede não orgânica e informal de serviços jurídicos complementares àqueles que normalmente são reconhecidos como integradores do sistema de apoio judiciário, ou seja, a informação e consulta jurídica prestada pela Ordem dos Advogados e pelo Ministério Público.

65. A actividade do Ministério Público desempenha um importante papel como facilitadora do acesso ao direito e à justiça. Este actor do sistema judicial português tem como competências, para além da área penal que consiste na sua principal área de intervenção, a defesa dos incapazes, incertos e ausentes, o exercício do patrocínio officioso dos trabalhadores, dos menores e a defesa dos interesses colectivos e difusos.

Neste estudo procedemos a uma análise da intervenção do MP nos conflitos de trabalho e nos conflitos de família e menores, com base nas prerrogativas do seu Estatuto em articulação com o Código de Processo de Trabalho e com a legislação tutelar e de protecção, em especial, os processos tutelares cíveis.

66. Nas acções de contratos individuais verifica-se, comparando os dados dos Relatórios da Procuradoria Geral da República e os dados do GPLPMJ, um aumento no número de processos entrados e findos, o que demonstra a importância do papel do MP que continua a ser um grande mobilizador deste tipo de acções. Das estatísticas da justiça através dos verbetes das acções findas, concluímos que o MP em 1998, 1999, 2000 e 2001 patrocinou 29,3 %, 29,5%, 25,2%, e 19,8% das acções de contratos individuais de trabalho, que terminaram nesses anos, o que significa que o MP é um importante facilitador do acesso ao direito de trabalho.

As acções referentes a acidentes de trabalho também registam 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 MP intervém a título de patrono: em 1998, 9374 (92,7%); em 1999, 10072 (92,4%); em 2000, 11039 (92,8%); e em 2001, 12091 (91,9%). Assim, esta magistratura é, fundamentalmente nas acções de acidentes de trabalho, o garante da legalidade e defensor dos valores e interesses de ordem pública.

Os dados do serviço de atendimento ao público, relativo a contratos individuais de trabalho e a acidentes de trabalho, prestado pelo MP no Tribunal de Trabalho de Coimbra, assumem algum relevo. Na verdade, foram atendidos nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001, respectivamente, 1475, 2168, 13151 e 927 trabalhadores. Assim, podemos afirmar

que, em primeiro lugar, o MP desempenha um relevante papel como “conciliador informal”, nas situações em que o conflito terminou com um acordo entre as partes, e, em segundo lugar, que o serviço de atendimento representa uma percentagem importante do total de acções laborais (CIT e AT) entradas no Tribunal do Trabalho de Coimbra.

67. A questão do patrocínio judiciário, da informação e consulta jurídica prestada pelo MP aos trabalhadores constitui um dos pontos mais controverso entre os vários operadores judiciais.

No painel do debate que efectuámos, onde se abordou o tema, esgrimiram-se argumentos. A favor de que o MP deixe de dar informação jurídica e de representar os trabalhadores, invocou-se a actual falta de recursos do MP, a necessidade recentrar o MP nas suas funções de magistrado e a desigualdade entre o MP e um advogado na representação dos trabalhadores, já que este assume uma dupla função de advogado e autoridade judicial, o que simbolicamente influencia os litigantes.

A favor da manutenção do actual modelo argumentou-se essencialmente com o potencial de prevenção e conciliação de litígios existentes na acção do MP, a falta de alternativas credíveis a quem os trabalhadores carenciados economicamente e não sindicalizados pudessem recorrer, o bom desempenho do actual sistema e a necessidade que o MP continue nos tribunais de trabalho a desempenhar todas as suas outras funções, designadamente nos acidentes de trabalho e no processo executivo.

68. A análise do papel do MP na promoção do acesso nos Tribunais de Família e Menores deve partir da premissa de que existem, actualmente, dois regimes cuja articulação deve ser assegurada, o regime de protecção de crianças e jovens em perigo e o regime tutelar educativo. É ao MP que cabe esta missão, é ele que deve estar presente quer no sistema judicial, quer no sistema não judicial, é ele que deve garantir a necessária articulação entre os dois regimes, acompanhando os processos tutelares educativos, os processos de protecção e os processos das Comissões de Protecção. No entanto, no que toca às medidas tutelares cíveis, que mereceram a nossa especial atenção, o exercício do poder paternal apresenta os valores mais elevados: 13422 processos em 1998, 13498, em 1999 e 15437 em 2000. Assim, o MP é o autor em 16% (2485) das acções de regulação do poder paternal no ano 2000, subindo a cerca de 90% nos casos de incumprimento ou alteração da regulação do poder paternal, ou seja, nos casos em que um dos pais não

cumpra voluntariamente a decisão da regulação do poder paternal ou recusa injustificadamente a que seja alterada. As afirmações precedentes servem também para os Tribunais de Família e Menores de Lisboa e Coimbra. No Tribunal de Família e Menores de Lisboa em 1998 deram entrada cerca de 4943 acções, em 1999, 4990 e em 2000, 5667 acções. No Tribunal de Família e Menores de Lisboa em 1998 entraram 1774 acções, 1746, em 1999 e 2485 processos em 2000.

69. Os elementos fornecidos pelos serviços do Ministério Público Tribunal de Família e Menores de Lisboa relativos ao número de processos administrativos entrados, de acções propostas e de atendimentos ao público permite-nos verificar que esse serviço é fundamental. Na verdade e, por exemplo, em 1999, foram realizados 2543 atendimentos contra 1326 processos administrativos e 1019 acções propostas. Por seu turno, o Tribunal de Família e Menores de Coimbra, que nos forneceu os dados relativos ao ano de 2001, registou 188 fichas de atendimento relativas à regulação do poder paternal e 256 fichas de outra natureza. Assim, sem os serviços prestados no atendimento ao público e no patrocínio das acções tutelares respectivas, em regra, as relativas à regulação do poder paternal, muitos desses litígios seriam “reprimidos” e não teriam qualquer solução.

70. Os Gabinetes de Consulta Jurídica são um meio facilitador do acesso ao direito e à justiça. O aparecimento do primeiro deu-se em Lisboa, em 18 de Março de 1974, por iniciativa do Bastonário Ângelo de Almeida Ribeiro, funcionando até 1989 na dependência única da Ordem dos Advogados, data em que foi celebrado um convénio com o Ministério da Justiça para regular este gabinete e criar o GCJ do Porto. A sua implantação desenvolveu-se de forma gradual, em particular a partir de 1991, a um ritmo muito mais lento do que os discursos políticos afirmavam.

A criação dos Gabinetes de Consulta Jurídica foi efectuada de forma casuística, quer em termos de cobertura territorial quer no que respeita às garantias das condições mínimas de funcionamento. A sua criação deveu-se, na maioria dos casos, à iniciativa das delegações da Ordem dos Advogados, ou seja, dos seus dirigentes locais, normalmente com o apoio das Câmaras Municipais, mas que, posteriormente, não asseguravam os meios financeiros, humanos e logísticos que garantissem um funcionamento permanente, eficaz e visível. A análise do quadro referente às respostas ao inquérito revelam que a maioria dos gabinetes funcionam num período muito limitado da semana, nomeadamente 2 a 6 horas

semanais em horários, em regra, muito variados e pouco adaptados aos ritmos dos cidadãos. Apenas seis gabinetes asseguram um funcionamento diário, ainda que alguns destes o façam a meio tempo. Nos restantes, observamos uma diversidade de horários enorme, existindo ainda um gabinete que apenas funciona se, antecipadamente, houver lugar a solicitação/marcação.

71. Este desequilíbrio verifica-se, igualmente, no que concerne ao desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica, em parte em resultado da análise anterior mas também devido às idiossincrasias locais, designadamente a densidade populacional, o grau de urbanização, as habilitações literárias, o nível sócio-económico da população, entre outros factores. Outro factor que contribui para este desequilíbrio relaciona-se com o universo de advogados potencialmente disponíveis para participar com os Gabinetes de Consulta Jurídica que difere bastante em termos de distribuição nacional, com variações que vão dos cinco aos 960 advogados/advogados estagiários inscritos para fazer escala nos Gabinetes de Consulta Jurídica, respectivamente em Angra do Heroísmo e em Lisboa. Deste modo se compreende, em parte, que alguns Gabinetes de Consulta Jurídica tenham maiores limitações no que concerne ao alargamento do horário público de atendimento. Acresce-se a estas limitações, a deficiente divulgação da existência, actividade e competências dos Gabinetes de Consulta Jurídica junto dos cidadãos com maiores dificuldades sócio-económicas, devido, entre outras razões, às poucas disponibilidades financeiras, ao pouco envolvimento/empenho das entidades promotoras, aos horários praticados.

72. O desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica apresenta disparidades enormes, mesmo tendo em consideração todos os factores enunciados atrás. Assim, verifica-se que para Gabinetes de Consulta Jurídica implementados, teoricamente, em áreas semelhantes, existem desempenhos completamente opostos. Noutros casos, ao contrário do que se poderia esperar, verifica-se uma estagnação ou, inclusivamente, uma diminuição no número de consultas proporcionado pelos Gabinetes de Consulta Jurídica que estão a funcionar à alguns anos, contrariando a expectativa de afirmação consolidada dos mesmos. O caso mais flagrante, devido ao enorme peso que detém no cômputo geral dos Gabinetes de Consulta Jurídica, é o de Lisboa, que vem registado ao longo da última década um decréscimo quase constante no número de consultas proporcionada (em 1984 efectuou 4.504 e em 2001 apenas 2.130). Verifica-se o mesmo decréscimo embora em termos mais

ligeiros, noutros gabinetes com uma actividade destacável, como são o caso de Porto/Matosinhos ou de Ponta Delgada.

73. Existe um paradoxo no diz respeito ao desempenho dos Gabinetes de Consulta Jurídica e podemos designar de paradoxo performativo. Assim, verifica-se que a par de um aumento constante no número de Gabinetes de Consulta Jurídica se regista um decréscimo, igualmente constante, no número de consultas jurídicas prestadas a cidadãos (com a ligeira excepção do ano 2001, mesmo faltando contabilizar dois Gabinetes de Consulta Jurídica), ou seja, desde 1996 que quantos mais gabinetes abrem menor é a sua actividade geral. Face aos resultados apresentados, podemos afirmar que a existência de alguns Gabinetes de Consulta Jurídica é meramente legal e aparente, mas não real.

74. A maioria das solicitações dos cidadãos, segundo os dados referentes a 2001, são relativas a pedidos de esclarecimentos jurídicos, não implicando assim um recurso posterior aos tribunais e assegurando-se uma cidadania efectiva. No entanto, existe um número considerável de situações que são encaminhadas para os tribunais por implicarem um litígio que a estes compete dirimir. A conciliação tem um valor meramente residual, não estando ainda incorporada nos objectivos e práticas quotidianas dos GCJs. As informações prestadas por escrito começam igualmente a ganhar um valor considerável, podendo ser uma vertente que poderá crescer mais no futuro, inclusivamente através dos meios informáticos, caso estes sejam incorporados no funcionamento dos gabinetes. Os assuntos mais solicitados são de direito civil (família e arrendamento), laboral e penal, com grande predominância para o primeiro, em particular sobre questões relacionadas com querelas familiares. Nos últimos anos começaram a surgir, ainda que com valores residuais, novas áreas jurídicas, como sejam as de direito do consumo, comercial e fiscal, acompanhando assim o alargamento deste tipo de litígios na sociedade.

O Gabinete de Consulta Jurídica tem, actualmente, uma cobertura territorial limitada. Assim, quando comparados com a actividade do Ministério Público ou de outras entidades públicas ou privadas que analisámos no Capítulo VI, como por exemplo a DECO ou o IDICT, verificamos que os gabinetes têm um desempenho de menor dimensão.

75. O Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa, pela sua tradição e dimensão, mereceu uma análise diferenciada. Desta análise podemos concluir, em síntese, que as dificuldades de funcionamento vem crescendo com o passar dos anos, seja em termos de

condições físicas e logísticas ou no que respeita a recursos humanos e financeiros. O decréscimo do número de consultas que se assistiu, principalmente, a partir de 1996. Mesmo tendo em consideração que 1997 foi o ano de mudança de instalações, afectando assim a sua actividade normal, o decréscimo manteve-se e acentuou-se até 1999, estagnando a partir daí. Em 2001 registou inclusivamente um ligeiro aumento do número de consultas. O peso de Lisboa no âmbito dos Gabinetes de Consulta Jurídica nacionais também diminuiu, atingindo nos últimos anos um valor inferior a 50%. Esta situação deve-se, não só à diminuição da actividade do GCJ de Lisboa, mas também ao aparecimento de novos gabinetes.

As consultas efectuadas pelo Gabinete de Consulta Jurídica de Lisboa proporcionaram um conjunto de reflexões por parte dos advogados e dirigentes que prestam aí serviços e que foram recolhidas aquando da observação participante que efectuámos. Entre elas, destacamos as que referem a falta de formação para esta actividade específica quer ao valor reduzido que recebem como remuneração, que é muito pouco atractivo. Além disso, consideram que a impossibilidade de acompanharem o processo, em termos de consultas jurídicas, faz com que o cidadão possa ser confrontado com opiniões muito diferentes, para não dizer opostas.

76. Em 01 de Janeiro de 2001, entrou em vigor a Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro. Operou-se, como referimos, desta forma, uma desjudicialização do processo de apoio judiciário, que passou a constituir um procedimento administrativo, sem prejuízo de à Ordem dos Advogados estar reservada a competência para nomear o patrono e o financiamento ser assegurado pelo Ministério da Justiça. Por outro lado, a desjudicialização do apoio judiciário tem como objectivo retirar dos tribunais um incidente que era considerado consensualmente como um factor de morosidade e de complexidade, designadamente nos processos de média e de longa duração. O apoio judiciário deixou, pois, de constituir um incidente do processo e passou a ter uma tramitação processual autónoma junto dos serviços da Segurança Social. Apenas no caso desse benefício ser requerido por um arguido, no quadro de um processo penal, o pedido é tramitado no tribunal, sendo então competente para emitir a decisão o juiz da causa, tal como sucedia na vigência do anterior regime.

No âmbito desta reforma de 2000, a Ordem dos Advogados obrigava-se a nomear advogado titulado para o exercício do patrocínio oficioso em todos os processos que não fossem da competência própria dos advogados estagiários, só podendo nomear advogados estagiários para o patrocínio oficioso em processos para os quais tenham competência própria para o exercício do mandato forense.

77. O desempenho da Segurança Social e da Ordem dos Advogados é fundamental para uma aplicação adequada da nova lei. Enquanto a Segurança Social iniciou, no final de 2000 e início de 2001 a contratação e a instalação dos seus serviços de instrução e decisão dos processos de apoio judiciário, a Ordem dos Advogados só muito mais tarde se adaptou às necessidades decorrentes do novo regime. No entanto, no ano 2001, foi visível “a juventude” e dificuldade de resposta dos serviços de Segurança Social.

78. Inesperadamente, no ano de 2001, os requerimentos de apoio judiciário entrados na Segurança Social em Portugal continental, atingiram o número de 103.965 requerimentos, o que significou que a procura mais que duplicou do ano de 2000 para o ano de 2001, o que é consentâneo com a informação dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados, que também referem que os pedidos de nomeação de patrono representaram sensivelmente o dobro no ano de 2001.

A nível de Portugal continental, a Segurança Social não concedeu 13.477 dos requerimentos de apoio judiciário, ou seja, cerca de 13%. Quase metade dos requerimentos (46.551 – 44,7%) foram efectuados nos distritos do Porto (24.634) e de Lisboa (21.917), em razão inversa à população de cada um dos distritos. Os restantes dezasseis distritos do continente registaram 57.414 (55,2%) pedidos de apoio judiciário. Acresce que os distritos mais urbanos se seguem ao Porto e a Lisboa, na lista de requerimentos, a saber, Braga, Aveiro, Setúbal, Leiria, Coimbra, Santarém, Faro e Viseu. Admite-se uma relação entre maior urbanização e um maior número de requerimentos de apoio judiciário.

79. Esta explosão de pedidos de apoio judiciário, admite-se que tenha uma tripla causa: a primeira, a grande divulgação da medida; a segunda, a proximidade dos cidadãos à rede de cerca de 500 postos de atendimento da Segurança Social e a facilidade em aí efectuarem os seus requerimentos, em contraste com os tribunais; a terceira, a indução ao pedido efectuada pelos próprios serviços da Segurança Social e pelos advogados dos requerentes que, assim, pretendem aliviar as despesas judiciais dos seus clientes.

80. Os dados referentes aos dezasseis distritos, de que temos dados desagregados (os distritos do continente, sem Lisboa e Porto) permitem-nos uma análise mais detalhada. Assim, há a considerar que 97,5% dos pedidos foram efectuados por pessoas singulares, enquanto só 2,5% o foram por empresas (1.408). O deferimento tácito não ultrapassou nesta amostra 0,7% (415 processos), sendo certo que Aveiro foi o distrito onde o deferimento tácito foi mais elevado, com 338 casos, em 415 desta amostra de dezasseis distritos. Tal facto deveu-se à incapacidade do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Aveiro em organizar o serviço com uma chefia adequada.

81. Os pedidos de apoio judiciário das pessoas colectivas predominam em Aveiro, Setúbal, Coimbra, Braga e Faro, sendo que o indeferimento dos seus requerimentos é de 22,4%, ou seja, bastante mais elevado que quanto às pessoas singulares.

82. A dispensa total de taxa de justiça e o pagamento de honorários do patrono são as modalidades mais relevantes, representadas na amostra de dezasseis distritos, sendo respectivamente, de 96,1% e de 35,2% do total deste universo, coincidindo, em regra, a segunda modalidade com a primeira. Os distritos de Setúbal (2.218), Braga (1.541), Aveiro (1.004) e Faro (922), são aqueles em que a modalidade de nomeação de advogado e pagamento dos seus honorários é requerida em maior número.

83. No desempenho do novo processo de apoio judiciário, a Ordem dos Advogados considera, nos documentos que elaborou, o seguinte: a) que se verificou um crescimento de trabalho e custos administrativos para a qual não estava preparada, pelo que considera que o Ministério da Justiça lhe deve financiar essa actividade; b) a Segurança Social, por um lado, incita à proposição de acções inviáveis e a que os cidadãos solicitem a nomeação de patrono, por outro lado, não distingue entre acções a propor e acções pendentes e, ainda, não sabe avaliar a suficiêcia e insuficiêcia económica dos requerentes; c) os honorários são, em regra, baixos e pagos com muito atraso, o que afecta especialmente os jovens advogados e os da área metropolitana de Lisboa e do distrito de Setúbal (o distrito- fora de Lisboa e Porto - em que mais é requerido a nomeação de patrono com pagamento de honorários); d) há, ainda, problemas de interpretações desencontradas de diversas normas da lei.

84. As entrevistas efectuadas ao Bastonário e a dois advogados dos corpos sociais da Ordem, permitem-nos salientar que, em sua opinião, os principais problemas do actual

regime do apoio judiciário são os seguintes: desenvolveu-se o “cambão”; os critérios de decisão da Segurança Social não são adequados; é necessária a escusa de três advogados para a Ordem poder recusar o patrocínio; devia haver uma apreciação da plausibilidade jurídica da pretensão; inexistente articulação entre Gabinetes de Consulta Jurídica, a Segurança Social e a Ordem dos Advogados; há uma necessidade urgente de melhorar a defesa oficiosa em processo penal; e, seria ainda de admitir, a possibilidade de qualquer sócio numa sociedade de advogados poder efectuar o patrocínio oficioso em nome da sociedade.

85. Nas mesmas entrevistas enunciaram-se as seguintes propostas de reformas: a informação e a consulta jurídica deve ser exclusiva da relação advocatícia; o processo de decisão do apoio judiciário não deve voltar aos tribunais; há que definir as condições económicas de acesso dos requerentes ao apoio judiciário e o critério de plausibilidade ou viabilidade da acção como condição da concessão de patrocínio judiciário; há que melhorar o desempenho da Ordem dos Advogados, melhorar a articulação com os gabinetes de consulta jurídica e dignificar a defesa oficiosa; e, ainda, criar um Instituto de Acesso ao Direito, que poderá ser meramente advocatício ou de espectro mais largo, em que participe a Ordem dos Advogados ou outras entidades, bem como, proceder à criação de um Fundo de Acesso ao Direito para autofinanciar, mesmo que parcialmente, o sistema de acesso ao direito e à justiça.

86. O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça elaborou um relatório no qual procedeu a uma análise comparativa dos dois regimes de apoio judiciário e concluiu que os pedidos se destinam, sobretudo, a intentar uma acção judicial, sendo muito inferior o número daqueles que têm em vista a contestação. Assistiu-se a um considerável aumento de pedidos de pagamento de honorários a patrono escolhido, após a entrada em vigor da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, o que se poderá explicar pelo significativo aumento dos honorários previstos para o patrocínio oficioso.

O tempo médio de decisão foi substancialmente reduzido, sendo actualmente de onze dias. Este é o período temporal que melhor representa a actual realidade do sistema de apoio judiciário, pois os anteriores períodos foram de adaptação ao novo sistema. O facto de as tarefas antes confiadas ao juiz, ao Ministério Público e aos funcionários judiciais deixarem de os ocupar, na sequência da transferência de competências para a Segurança

Social, foi positivo. Um factor que era indutor de grande morosidade processual antes do actual regime de acesso ao direito, era a suspensão dos prazos judiciais que estavam em curso aquando da formulação do pedido de apoio judiciário. Tal já não ocorre, sendo o prazo de trinta dias para decisão o responsável pela notória agilização processual.

87. Foram, ainda, detectados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento alguns problemas relacionados com a falta de informação prestada aos requerentes de apoio judiciário na formulação dos pedidos, designadamente no preenchimento dos formulários e na deficiente informação, que pode implicar a apresentação de pedidos na Segurança Social por arguidos em processo penal, requerimentos esses que devem ter lugar junto dos tribunais. A Segurança Social revelou que, por vezes, sente dificuldades em determinar a identificação do tribunal e o número do processo, nos casos em que está pendente uma acção judicial, o que seria colmatado com uma maior colaboração por parte dos requerentes no preenchimento do formulário. Seria vantajoso, segundo o relatório, que houvesse uma maior concertação entre os Gabinetes de Consulta Jurídica e a Segurança Social, para benefício dos requerentes, que mais facilmente seriam auxiliados.

88. Um aspecto acentuado no referido relatório é o sistemático incumprimento do prazo de dez dias, previsto na lei, para a nomeação de patrono pela Ordem dos Advogados. Foi registada pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento a ocorrência de pedidos concedidos pela Segurança Social que não dão, posteriormente, lugar a um processo judicial, o que se explica pela autonomia dos processos em questão.

89. Assinala-se, ainda, o caso de nomeações de advogados estagiários para o patrocínio officioso de causas para as quais não têm competência estatutária, designadamente, para acções cíveis cujo valor é superior à alçada dos tribunais de 1ª instância e, sobretudo, em processos criminais.

90. Por último, o estudo de caso que efectuámos em Coimbra confirma, em regra, as tendências verificadas nos dados nacionais do apoio judiciário. No distrito de Coimbra, as pessoas singulares intentaram 96% dos requerimentos (4.268, em 2001), os pedidos indeferidos foram de 15,5% relativamente às pessoas singulares (609) e 26,9% (42) quanto às pessoas colectivas no referido ano 2001. Os deferimentos tácitos na área da Segurança Social do distrito de Coimbra não ultrapassaram 0,8% (32) em 2001, tendo, no entanto, subido nos primeiros cinco meses de 2002 para 13,7% (122). A nomeação de patronos

oficiosos evoluiu, segundo o CDOA de Coimbra, de 10.839 em 2000 para 20.958 em 2001, o que só é explicável, segundo esse Conselho, por efeito do novo regime do apoio judiciário.

91. É de registar, ainda, a constatação de três exemplos de perversões detectadas em consequência da aplicação do novo regime de apoio judiciário. A primeira, resulta da colisão ou não articulação entre a Segurança Social, o Ministério Público e/ou os advogados escolhidos pelos requerentes, em que a Segurança Social solicita à Ordem a nomeação de um patrono quando o requerente pretende ser representado pelo magistrado do Ministério Público, em acções de trabalho, ou, pelo advogado escolhido por si ou do sindicato ou associação a que pertence. Nestes casos, verifica-se, com frequência, a “concorrência” entre dois patronos para a mesma acção. A segunda, resulta de se imputar a alguns serviço de Segurança Social a nomeação como patronos de advogados, directa ou indirectamente, relacionados com esse serviço público. A terceira constatação, consiste no facto de ser recorrente a afirmação de que advogados, designadamente de sindicatos, requerem o apoio judiciário para os seus patrocinados com o objectivo de verem pago o seu trabalho através da avença do sindicato mais a remuneração que virão a receber do Estado na sua veste de patronos oficiosos.

A concluir parece-nos de salientar, da análise efectuada neste relatório, o impacto positivo da desjudicialização do processo de apoio judiciário. As novas questões que nos são colocadas resultam da explosão de um crescimento estrutural da procura e da necessidade de repensar os critérios de elegibilidade e de acesso ao sistema, bem como, da necessidade de reconfiguração das funções e competências dos serviços do Estado, da Segurança Social, da Ordem dos Advogados e das entidades da sociedade civil que participem ou venham a participar no novo regime de acesso ao direito e à justiça.

A reforma em curso do regime de apoio judiciário não pode deixar de considerar as dinâmicas do Estado e da sociedade, analisadas neste relatório, que demonstram que o regime do acesso ao direito e à justiça não pode ser confinado a uma visão estrita e limitada de apoio aos mais carenciados economicamente com o único objectivo de que estes possam defender os seus direitos através de uma acção judicial.

O novo sistema de acesso ao direito e à justiça deverá ter, por um lado, um novo figurino institucional e jurídico que integre todas as respostas existentes e a criar, no âmbito da informação, consulta e patrocínio jurídico e ainda de entidades não judiciais que previnam ou resolvam litígios. Por outro lado, o novo sistema deve ser construído de modo, a que no respeito da independência da profissão dos advogados estes sejam recrutados por concursos públicos temporários e estejam vinculados, com alguma continuidade temporal, às funções do regime de apoio judiciário, de modo a que possam desempenhar essas funções com qualidade e adequadamente remuneradas.

Bibliografia

- AAVV. 1994. *Consumer Access to Justice*. Lisboa: III European Conference.
- Access to Justice Act 1999. London: Lord Chancellor's Department.
- Alegre, Carlos. 1989. *Acesso ao Direito e aos Tribunais*. Coimbra: Almedina.
- Andrade, Rui. 1997. "Evolução dos Direitos e Deveres dos Consumidores" in *A Educação do Consumidor: Elementos Para a Sua Compreensão*, 55-94. Lisboa: Instituto do Consumidor.
- André, Adélio Pereira. 1980. *Defesa dos Direitos e Acesso aos Tribunais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Antunes, Luís Filipe Colaço. 1990. "Colocação institucional, tutela jurisdicional dos interesses difusos e «Acção Popular de Massas»" (Mimo). Comunicação apresentada no Seminário sobre "Tutela dos interesses difusos e o acesso ao direito e à justiça". Lisboa: CEJ.
- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima. *Relatório de Actividades – 2001*. www.apav.pt. Julho de 2002.
- Bellow, Gary. 1984. "L'aide judiciaire aux pauvres – rapport américain". In Cappelletti, Mauro (org.). *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l'Institut Universitaire Européen.
- Blakenburg, Erhard. 1996. «Aide juridique: des avancées sporadiques». *Revue Droit et Société*, n.º 34, 613-634.
- Blankenbourg, Erhard. 1984. "Possibilité de transplanter d'un pays à un autre les expériences touchant l'accès à la justice. Ses limites". In Cappelletti, Mauro (org.). *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l'Institut Universitaire Européen.
- Bloco de Esquerda. *Programas eleitorais*. 1999-2002.
- Brandão, Manuel Cavaleiro. 2002. "Assistência judiciária a nível europeu". *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 21, Julho/Agosto, 76-77.

- Canotilho, Gomes J. J. e Moreira, Vital. 1984. *Constituição da República Portuguesa*. 2ª edição, revista e ampliada. I. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, Gomes J. J. e Moreira, Vital. 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caplowitz, D. 1963. *The Poor Pay More*. Nova Iorque: Free Press.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Brian (org.). 1978. *Access to Justice: a World Survey* (5 vol.). Sijthoff and Noorhoff: Alphen aan den Rijn.
- Cappelletti, Mauro (org.). 1981. *Access to justice and the Welfare State*. Florença: European University Institute.
- Cappelletti, Mauro (org.). 1984. *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l'Institut Universitaire Européen.
- Carlin, J. ;Howard, J. 1965. "Legal representation and class justice". *U.C.L.A. Law Review*, 12: 381.
- Centro Democrático Social/PP. *Programas eleitorais*. 1974-2002.
- Cluny, António. 1995. «O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial». *Revista do Ministério Público*, n.º 64, Outubro-Dezembro, 67-77.
- Cluny, António. 1997. *Pensar o Ministério Público hoje*. Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 8, Lisboa: Edições Cosmos.
- Code de Procédure Civile. 2000. *Textes, jurisprudence, annotations*. Paris: Dalloz.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2000. *Livro Verde: Assistência judiciária em matéria civil: problemas com que se deparam os litigantes em processos transfronteiras*. Comissão Europeia.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2001a. *Comunicação da Comissão: Alargamento do acesso ao consumidor aos sistemas alternativos de resolução de litígios*. Comissão Europeia.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2002. *Livro Verde: Sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial*. Comissão Europeia.

- Comissão Europeia. 1995. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 1996. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 1997. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 1998. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 1999. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 2000. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 2001. *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*. Relatório Anual. Comissão Europeia.
- Comissário da Justiça e dos Assuntos Internos. 2000. *Viver num espaço de liberdade, segurança e justiça: justiça e assuntos internos na União Europeia*. Comissão Europeia.
- Commission de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice. 2001. *Rapport sur la Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice*. Paris: Ministère de la Justice.
- Commission of the European Communities. 05/06/2002. COM (2002) 256 final. Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations. Bruxelas.
- Conselho da Europa. 2000. *Medidas para uma boa relação custo-eficácia tomadas pelos Estados-membros para permitir uma melhor eficácia da justiça*. 23ª Conferência de Ministros Europeus da Justiça (8 e 9 de Junho de 2000). Comité Europeu de Cooperação Jurídica/Comité Europeu para os Problemas Criminais. Conselho da Europa.

- Conselho de Estado francês. 1991. *L'aide juridique: pour un meilleur accès au droit et à la justice*. Paris: La Documentation Française.
- Conselho da Europa. <http://www.coe.int/portalT.asp>. Julho de 2002.
- Constituição da República Portuguesa. 1997. Porto: Porto Editora.
- Cooper, Jeremy. 1991. *Key Guide to Informations Sources in Public Interest Law*.
- Costa, Salvador da. 2001. *O Apoio Judiciário*. 3ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Costa, Salvador da; Cunha, Rita da Costa e. 2000. *Organização judiciária: estatutos profissionais forenses*. Coimbra: Almedina.
- Council of Europe. 2000. *Judicial organisation in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Dias, João Paulo. 2001. *Organização judiciária e controlo interno: o papel dos Conselhos Superiores em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Ferreira, António Casimiro. 1998. «Da participação do Estado e da sociedade civil na resolução dos conflitos de trabalho», in AAVV. *Debate sobre a administração e justiça do trabalho*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 53-118.
- Ferreira, António Casimiro. 1998a. *A justiça laboral numa perspectiva sócio-jurídica*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, António Casimiro. 2001. «O sistema de resolução dos conflitos de trabalho», *Revista Críticas das Ciências Sociais*, n.º 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 9-32.
- Ferreira, António Casimiro; Martinho, Paula; Abreu, Pedro. 2002. *A justiça laboral: análise das recentes dinâmicas processuais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Ferreira, Flávio e Figueiredo, Joaquim. 1974. *O poder judicial e a sua independência*. Lisboa: Moraes Editores.
- Freire, João, Silva; Carlos Dias da. 1996. *Consumidores em movimento (consumidores e utentes: uma força associativa em construção?)*. Centro de Investigação e Estudos

de Sociologia (CIES), Instituto Superior de Ciências do Trabalho e de Empresa (ISCTE). Lisboa: Instituto do Consumidor.

Gabinete de Política Legislativa e Planeamento. 2002. *Monitorização do novo regime de apoio judiciário: o caso de Setúbal*. Lisboa: GPLP/Ministério da Justiça.

Galanter, Marc *et al.*. 1989. *The transformation in American Business Disputing*. Universidade Wisconsin-Madison (policop.).

Galanter, Marc. 1984. “La justice ne se trouve pas seulement dans les décisions des tribunaux”. In Cappelletti, Mauro (org.). *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l’Institut Universitaire Européen.

Gomes, Conceição. 1998. *Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça/Centro de Estudos Sociais.

Gersão, Eliana. 2000. “As novas leis de protecção de crianças e jovens em perigo e de tutela educativa Uma reforma adequada aos dias de hoje”. *Revista de Infância e Juventude*.

Héraud, Alain e Maurin, André. 1996. *La justice*. Paris: Éditions Dalloz.

Instituto do Consumidor. 2002. *Revista Consumidores*. N.º 117. Lisboa: Instituto do Consumidor.

Kötz, Hein. 1984. “La protection en justice des intérêts collectifs”. In Cappelletti, Mauro (org.). *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l’Institut Universitaire Européen.

Legal Services Commission. 2001. *Corporate plan 2000/01 – 2003/04*. London: Community Legal Service/Criminal Defence Service.

Liz, Jorge Pegado. 1998. *Conflitos de Consumo: Uma Perspectiva Comunitária na Defesa dos Consumidores*. Lisboa: Centro de Informação Jacques Delors.

Lord Chancellor’s Department. www.open.gov.uk/lcd. Julho de 2002.

Macdonald, Roderick. 1984. “Economical, Exoeditious and Accessible Civil Justice Though a Better Allocation of Civil Disputes: a Framework for Inquiry” (mimo).

- Médiateur de la République. <http://www.mediateur-de-la-republique.fr/>. Julho de 2002.
- Mendes, Castro. 1970. *Direito Processual Civil*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito.
- Ministério da Justiça do Quebeque (Canadá). *Comission des Services Juridiques*. http://www.csj.qc.ca/francais/aide_juridique/index.asp. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça do Quebeque (Canadá). <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/accueil.asp>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça espanhol. <http://www.mju.es>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça Federal da Alemanha. <http://www.bmj.bund.de/>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/justicef/pad.htm>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/presse/orientations.pdf>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/presse/exposemotifs.pdf>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/region/mjdcsa.htm>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/region/cdad.htm>. Julho de 2002.
- Ministério da Justiça francês. www.cerfa.gouv.fr/vigueur.nsf/10...ee7873dab9c125664a0056dea2?OpenDocument. Dezembro de 2000.
- Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/actua/reformes2.htm. Dezembro de 2000.
- Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/discours/d180698.htm. Dezembro de 2000.
- Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/aidejuri.htm. Dezembro de 2000.
- Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/associat.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/cdad2000.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/cdaj.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/concilia.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/guidvic.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/mediaciv.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/mediatio.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/mjd.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/justicef/pad.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/publicat/circ1307.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/publicat/conflits.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/publicat/note5.htm. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=JUSX9800057L. Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=JUSC020141D%20.
Dezembro de 2000.

Ministério da Justiça francês. www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=%20JUSC9920615D.
Dezembro de 2000.

- Ministério da Justiça francês. www.justice.gouv.fr/discours/d020498.htm. Dezembro de 2000.
- Ministério da Justiça português. *Estatísticas da justiça*. Lisboa: Ministério da Justiça (vários anos).
- Ministério da Justiça português. <http://www.mj.gov.pt>. Julho de 2002.
- Miranda, Jorge. 1999. «Tribunais, Juizes e Constituição». *Revista da Ordem dos Advogados*. Lisboa: Ordem dos Advogados, 5-28.
- Mission de Recherche Droit et Justice. *Acces au(x) Droit(s) / Acces a la Justice*. www.justice.gouv.fr. Dezembro de 2000.
- Ordem dos Advogados. *Programas eleitorais dos Bastonários da Ordem dos Advogados*. 1980-2002.
- Ordem dos Advogados. www.ao.pt. Julho de 2002.
- Partido Comunista Português. *Programas eleitorais*. 1974-2002.
- Partido Social Democrata/PPD. *Programas eleitorais*. 1974-2002.
- Partido Socialista. *Programas eleitorais*. 1974-2002.
- Paterson, Alan e Goriely, Tamara (Edits.). 1996. *Resourcing Civil Justice*. Oxford: University Press.
- Pedroso, João; Ferreira, António Casimiro. 1997. *Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual*. Coimbra, Oficina do Centro de Estudos Sociais, 99.
- Pedroso, João. 1998. “Direito de Menores, um «direito social»?”. In Vidal, Joana Marques (Coord.). *O Direito de Menores Reforma ou Revolução?*. Cadernos da Revista do Ministério Público. Lisboa: Edições Cosmos.
- Pedroso, João; Gersão, Eliana *et al.*, 1998. *Justiça de Menores: As crianças Entre o Risco e o Crime*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Fonseca, Graça. 1999. “A Justiça de Menores” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 55, 131-165.

- Pedroso, João; Cruz, Cristina. 2000. *A arbitragem institucional: um novo modelo de administração de justiça – o caso dos conflitos de consumo*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Pedroso, João. 2001. *Entre a União Europeia e a sociedade portuguesa: a protecção e a resolução dos litígios dos consumidores – o caso da arbitragem de conflitos de consumo em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo. 2001. *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Pedroso, João. 2001a. «A construção de uma justiça de proximidade: o caso dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 33-60.
- Pedroso, João. 2002. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça: uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Oficina do CES, n.º 171. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Perdomo, Rogélio Pérez. 1985. “Justicia y Pobreza en Venezuela”.
- Pereira, António Garcia. 2001. “Polémica e contestação”. *Boletim da Ordem dos Advogados*. n.º 14. Lisboa: 36-37.
- Pinto, António Marinho. “O patrocínio do Ministério Público nas acções do foro laboral”, Site da *Ordem dos Advogados*. <http://www.oa.pt/>. Julho de 2002.
- Provedor de Justiça. 2000. *Relatório à Assembleia da República*. Lisboa: Provedoria de Justiça - Divisão de Documentação.
- Provedoria de Justiça. <http://www.provedor-jus.pt>. Julho de 2002.
- Raposo, Mário. 1977. “O Acesso ao Direito e a Ordem dos Advogados”. *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 37. Lisboa: Ordem dos Advogados, 391-403.
- Raposo, Mário. 1978. “Uma Razão de Presença”. *Boletim do Ministério da Justiça*. n.º 280. Lisboa: 5-17.

- Raposo, Mário. 1980. “Uma Perspectiva Sobre os Direitos do Homem”. *Boletim do Ministério da Justiça*. n.º 297. Lisboa: 11-18.
- Raposo, Mário. 1984. “Nota Sumária sobre o Art. 20º da Constituição”. *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 44. Lisboa: 523-543.
- Regan, Francis *et al.*. 1999. *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. Oxford: University Press.
- Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice (WODC). 1998. *Dutch legal aid subsidy reconsidered: an evaluation study of legal reform and access to law*. WODC: Dutch Ministry of Justice.
- Ribeiro, Ângelo de Almeida. 1978. Discurso pronunciado na posse da Comissão de Acesso ao Direito, em 19 de Outubro de 1978. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 280. Lisboa: 19-24.
- Ribeiro, António da Costa Neves. 1994. *O Estado nos tribunais*. 2ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha. 1999a. *Lugares do direito*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha. 1999b. *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Eugénia. 1995. *Os novos movimentos sociais e o associativismo ambientalista em Portugal*. Oficina do CES n.º 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Sá, Octaviano. 1944. “Assistência Judiciária – A Humanidade do Processo – A Colaboração do Advogado”. *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 4. Lisboa: Ordem dos Advogados, 106-142.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1994. *Pela Mão de Alice, o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1995. *Toward a New Common Sence. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York, London: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa; Pedrosa, João; Marques, Maria Manuel Leitão; Ferreira, Pedro. 1996. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento/CES/CEJ.

- Silva, Maria Isabel Gonçalves. 1994. *Importância Estratégica das Reclamações dos Consumidores*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Sousa, João Ramos de. 1993. “A economia política do apoio judiciário”. *Sub Judice*, 5: 39-45.
- They, Philippe. 1978. «Access to Justice in France». In Cappelletti, M. and Garth, B.. *Access to Justice: a world survey*. Vol. I. Giuffrè: Sijthoff, 479-523.
- Trubek, David; Trubek, Louise. 1984. “La justice des tribunaux au service d’une société de justice: une manière nouvelle de considérer la défense des intérêts d’ordre général aux Etats-Unis”. In Cappelletti, Mauro (org.). *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l’Institut Universitaire Européen.
- Varaut, Jean-Marc. 1998. *Mission de réflexion et de propositions en vue de l’élaboration d’un code des professions judiciaires et juridiques*. Paris: La Documentation Française.
- Vincent, Jean; Guinchard, Serge; Montagnier, Gabriel; Varinard, André. 1996. *La justice et ses institutions*. Paris: Éditions Dalloz.
- Zander, Michael. 1984. “La première vague”. In Cappelletti, Mauro (org.). *Accès à la Justice et Etat-Providence*. Paris: Publications de l’Institut Universitaire Européen.