

O PAPEL DE INTERFACE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL: DA RELEVÂNCIA À INSTITUCIONALIZAÇÃO DE “NOVAS” FUNÇÕES¹

THE ROLE OF INTERFACE OF PUBLIC PROSECUTORS IN PORTUGAL: FROM RELEVANCE TO INSTITUTIONALIZATION OF “NEW” FUNCTIONS

João Paulo Dias²

RESUMO

O Ministério Público é um ator importante no seio dos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, sendo, muitas vezes, uma “porta de entrada” para quem procura a justiça. Radicado em tradições históricas, o Ministério Público desempenha um papel de “interface” entre o sistema oficial de justiça e outras instituições estatais, entidades privadas ou da sociedade civil, numa fase anterior à instauração de um processo judicial, permitindo-lhe exercer um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os informais de resolução de conflitos. Por conseguinte, o objetivo deste artigo é abordar as formas de relacionamento que os cidadãos e as instituições estabelecem com o Ministério Público, procurando refletir sobre as mudanças que é necessário introduzir no exercício das suas competências para que desempenhe eficazmente um papel preponderante na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Palavras-chave: Interface- Ministério Público- Justiça- Cidadãos.

ABSTRACT

Public Prosecutors are a key player within the existing mechanisms for access to law and justice for citizens, and often a "gateway" for those seeking justice. Rooted in historical traditions, the Public Prosecutors play a role of "interface" between the formal justice system and other state institutions, private entities and civil society, in a prior stage to the initiation of a judicial process, allowing to have a leading role on the relationship between the formal and informal mechanisms of conflict resolution. Therefore, the aim of this article is to address the relationship that citizens and institutions establish with Public Prosecutors, seeking to reflect on the changes that need to be made in the exercise of its competencies to effectively perform a prominent role in promoting the access of citizens to law and justice.

Key words: Interface- Public Prosecutors- Justice- Citizens.

¹ Este capítulo tem por base um capítulo publicado na Editora Almedina (Dias, 2013). A versão aqui contida atualiza, sintetiza, adapta e reformula o texto original.

² João Paulo Dias. Sociólogo. Mestre e Doutor em Sociologia do Direito e pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Actualmente é Diretor-Executivo, Coordenador do Gabinete de Gestão de Projetos e Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Autor de diversos artigos e livros, entre os quais, "Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça" (2003), com João Pedroso e Catarina Trincão, "O mundo dos magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário" (2004), "O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos" (2008) (Coord. com Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo) ou "O Ministério Público no acesso ao direito e à justiça" (2013). CV: http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/joao_paulo_dias.php.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público é um ator importante no seio dos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos em Portugal. A evolução deste órgão judicial tem conferido uma importância cada vez mais relevante à sua ação devido não só ao alargamento das suas competências, mas também à melhoria da capacidade de exercício das suas funções, sendo estas em parte resultantes de um processo de afirmação institucional contínuo que tem decorrido desde o 25 de Abril de 1974 (DIAS, 2013a).

O atual modelo de autonomia do Ministério Público compreende um vasto conjunto de competências, entre as quais a direção da investigação criminal e o exercício da ação penal, a promoção e coordenação de ações de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, a promoção dos direitos sociais (laborais e menores e família), para além da defesa dos interesses do Estado e dos interesses difusos (p. ex., ambiente, consumo, etc.). No entanto, e radicado em tradições históricas, o Ministério Público português desempenha igualmente um papel crucial no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, visto ser em muitas situações o primeiro contacto dos cidadãos com o sistema judicial. Este papel de proximidade é desempenhado no âmbito das suas competências, mas inclui igualmente mecanismos informais de exercício, conferindo-lhe uma importância muito superior à visível nas estatísticas judiciais (em particular nas áreas de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores e da família e

menores, mas também nas restantes áreas, onde se destaca a criminal).

A sua posição de “interface” com o sistema oficial de justiça e a cooperação com outras instituições estatais, entidades privadas ou da sociedade civil numa fase anterior à instauração de um processo judicial permite-lhe exercer um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os informais de resolução de conflitos, para além de poder, concomitantemente, assumir qualquer um destes papéis. O facto de poder exercer esse papel, e de muitas vezes o fazer, não significa que o faça sempre, sendo esta uma das questões preponderantes que se colocam hoje em dia face à potencial reconfiguração profissional que esta atividade pode constituir, não só como plataforma de assunção de uma função social relevante, mas igualmente como patamar privilegiado para uma (re)valorização profissional.

Este tema é de grande importância pelo facto de se observar nos últimos anos uma tendência para a reformulação das competências e do papel desempenhado pelas várias (novas e velhas) profissões jurídicas que operam no sistema judicial português, através, entre outras medidas, da introdução de processos de desjudicialização e informalização da justiça que facilitem o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (DIAS e PEDROSO, 2002; PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, 2002, 2003a; DIAS, 2005, 2008, 2013b). Acresce ainda que – numa fase de implementação de importantes reformas, seja em termos organizacionais (mapa judiciário e gestão dos tribunais), profissionais (alterações nas competências profissionais), legais (movimento de simplificação

processual tendente a uma informalização e desjudicialização de litígios), informáticos (reforço e renovação do parque informático, incluindo os programas informáticos), físicos (seja na necessária reestruturação dos tribunais na sequência da reorganização do mapa judiciário, ou na construção de novos ou adaptando os atuais tribunais) ou na criação de mais e melhores mecanismos de acesso ao direito e à justiça – é necessário pensar o papel desempenhado pelos diferentes atores judiciais de uma forma global, integrada e complementar.

A diversidade de papéis que o Ministério Público desempenha confere-lhe um caráter de multifuncionalidade,³ o que levanta diversas dúvidas e questões e é alvo de diferentes opiniões, nem sempre consensuais.

A hipótese de trabalho neste artigo é que o desempenho desta magistratura no atual contexto social, político e judicial é incontornável e não pode nem deve ser diminuído sem se correr o risco de se verificar uma redução da efetividade dos direitos por parte dos cidadãos. Por conseguinte, o objetivo é abordar – em parte recorrendo a levantamentos e estudos já realizados em diferentes investigações – as formas de relacionamento que os cidadãos e as instituições estabelecem com o Ministério Público nas diversas áreas jurídicas de atuação (quer no âmbito das suas competências legais, quer através da sua prática informal), procurando retirar as devidas ilações sobre as mudanças que é necessário introduzir no exercício das suas competências para que desempenhe

efetivamente um papel preponderante na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Naturalmente, esta discussão deve ter em consideração as atividades exercidas pelas restantes profissões jurídicas e a legitimidade com que o Ministério Público atua num campo onde a definição de competências é ainda relativamente híbrida, sendo necessária a existência de uma boa articulação interprofissional dos diversos atores judiciais para garantir o funcionamento do sistema de acesso ao direito e à justiça.

2 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROMOTOR DO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

O acesso ao direito e à justiça tem sido ao longo dos anos encarado mais como um meio importante em termos de discurso político do que como uma política ativa com instrumentos legais e concretos. Este processo é visível pela pouca “atenção” dada a esta área nos sucessivos programas de governo em Portugal até 1996, ano da chegada ao poder do partido socialista, altura em que passou a ser considerada uma área prioritária. Após esta fase, tem-se verificado um maior frenesim político sempre que um novo Governo toma posse, com a aprovação de novas leis ou regulamentações específicas. Tornou-se um tema politicamente sensível e com grandes

³ A diversidade de funções a que se assiste no Ministério Público português não é muito diferente das características que enformam outros Ministérios Públicos. Sobre as competências e funções do Ministério Público em vários ordenamentos jurídicos, ver, por exemplo, MACHADO (2007) e DIAS e AZEVEDO (2008).

implicações financeiras. De tal modo que, com a crescente dificuldade dos governos devido às restrições orçamentais, algumas destas reformas procuraram, sob a capa dos nobres motivos invocados, essencialmente controlar os custos financeiros.

As alterações sucessivas que ocorreram a partir do início da década passada foram efetuadas, muitas das vezes, sem sequer haver preocupações em estudar os possíveis impactos da sua implementação, levantando a questão sobre a necessidade de estabilizar o sistema de modo a garantir um funcionamento expectável do mesmo. Contudo, as sucessivas mudanças verificadas ao longo dos anos não permitem, sequer, efetuar uma análise correta da sua aplicação, dado que carecem de avaliações efetuadas de forma global. Os relatórios da Comissão de Acompanhamento ou a auditoria efetuada pelo Ministério da Justiça ao apoio judiciário, em 2011, incidiram principalmente sobre os custos financeiros do sistema de acesso ao direito e à justiça, desvalorizando, ou pelo menos omitindo, os impactos que a sua aplicação tem sobre a efetivação dos direitos dos cidadãos e a sua maior ou menor dificuldade em beneficiar do apoio judiciário, principalmente por motivos económicos.

Naturalmente, o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem que ver com múltiplos fatores, nem todos imputáveis à lei, aos operadores judiciários ou ao funcionamento do sistema judicial de forma global. Entre outros fatores, que muito influem na capacidade de acesso dos cidadãos, podem destacar-se como causas não estritamente judiciais o nível de habilitações das populações, a localização geográfica (onde habitam os cidadãos

e onde estão localizados os serviços de justiça), os rendimentos e o nível socioeconómico, o grau de conhecimento sobre o funcionamento do sistema judicial ou o grau de familiaridade e de utilização dos tribunais. A estes fatores, SANTOS (2011) acrescenta outros igualmente importantes, como

uma anterior experiência, a gravidade do interesse ou direito violado, avaliação ponderada do custo e do benefício, a capacidade financeira para suportar os custos directos e indirectos com a mobilização do tribunal (custas judiciais, encargos com advogados e peritos, disponibilidade de tempo, sobrecarga emocional na presença de profissionais, linguagens e edifícios especializados em criar distância, etc.) (SANTOS, 2011: p. 113 ss.).

Em estudos realizados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais (PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, 2002; SANTOS, GOMES *et al.*, 2006; FERREIRA *et al.*, 2007), o Ministério Público destaca-se, em termos de movimento processual, não só pela sua intervenção quantitativa, mas principalmente pelas características qualitativas, o que tem vindo a reforçar a importância do seu papel em áreas de crescente sensibilidade social.

Além da sua intervenção processual, o Ministério Público atua ainda ao nível do serviço de atendimento ao público, situação que assume igualmente algum relevo, como se abordará mais à frente. Há, contudo, que referir previamente o facto de este papel ser desempenhado em conjunto com outras instituições que prestam informações e consulta jurídica

nas diversas áreas de intervenção. A título exemplificativo, e como identifica António Casimiro Ferreira para a área laboral,⁴ quer na esfera do Estado (IDICT/IGT,⁵ CITE e Ministério Público), quer no âmbito do setor privado (advogados, solicitadores e outras profissões jurídicas), quer ainda na comunidade (sindicatos e associações), existe atualmente um conjunto diversificado de opções na procura de informação ou consulta jurídica na área laboral (FERREIRA, 2005a: p. 404; 2005b).

Apresenta-se de seguida esquemas que procura ilustrar e operacionalizar, de uma forma relativamente simplificadora, o papel do Ministério Público no âmbito da intervenção que exerce na justiça de família e menores, de modo a que se possa observar a natureza de interface da sua atuação. Este exercício é igualmente efetuado no trabalho de DIAS (2013a) para as restantes áreas jurídicas, podendo ter-se uma noção mais complexa e interativa do papel do Ministério Público em Portugal.

A intervenção pode situar-se na prestação de informação ou consulta jurídica ou, em fase mais avançada, no patrocínio jurídico de uma das partes em conflito, ou na indicação para nomeação de defensor oficioso, através dos serviços de Segurança Social, que iniciam o processo de averiguação da (in)suficiência económica para decisão de nomeação de um advogado, em articulação com os serviços da Ordem dos Advogados.

3 O EXEMPLO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA DE FAMÍLIA E MENORES: PROTEGER AS VULNERABILIDADES

A intervenção do Ministério Público na área de família e menores, atualmente integrada nos atuais 23 Tribunais Judiciais em que se divide o território judicial, adquiriu uma importância e visibilidade que não tinha há cerca de 20 anos. Fruto da maior atenção dos meios de comunicação, da maior sensibilidade e relevância social, do melhor apetrechamento institucional do Estado e da sociedade civil e, igualmente, da transformação dos valores sociais – que abandonaram a “velha” tradição de não intromissão na esfera privada –, os conflitos relacionados com esta área são atualmente dos que maior alerta provocam, exigindo-se cada vez mais uma resposta célere, abrangente e pacificadora para que os superiores interesses em causa sejam devidamente acautelados. A evolução legislativa foi igualmente nesse sentido, pelo que a responsabilidade dos atores envolvidos nestes conflitos é, assim, muito maior.

A título exemplificativo, da forma como o Ministério Público gere os conflitos familiares, num caso de um divórcio em que há filhos envolvidos, a sua atuação pode: numa primeira fase, aconselhar a resolver a situação de forma informal (promovendo reuniões

⁴ Pode referir-se, a título de exemplo, a forma como o Ministério Público lida com o incumprimento contratual de uma empresa face a um trabalhador, através, numa primeira fase, da informação jurídica prestada ao trabalhador, e, posteriormente, na promoção de uma tentativa de conciliação informal entre as partes (promovendo reuniões individuais e conjuntas e soluções para os diferendos). Numa segunda fase, pode, caso detete alguma situação irregular, da competência de outra entidade, encaminhar o processo para, p. ex., a Autoridade para as Condições de Trabalho. Por fim, pode avançar com o patrocínio da ação do trabalhador, caso este não seja sindicalizado, se entretanto considerar ser a melhor via para a resolução do conflito, na defesa da concretização dos direitos laborais em causa, ou encaminhar para o pedido de apoio judiciário, através do recurso à Segurança Social

⁵ Atual Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

individuais e conjuntas e soluções para os diferendos); numa segunda fase, encaminhar o caso para gabinetes especializados⁶ (p. ex., Gabinetes de Mediação Familiar) ou para instituições mais adequadas a determinadas situações; e, por fim, avançar com o processo judicial se entretanto considerar ser essa a melhor via para acautelar os interesse(s) do(s) menor(es). Se, no mesmo caso ou noutra, for detetada uma criança em risco, sinalizada, por exemplo, por um serviço camarário ou pela Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da área geográfica, o início do processo já passa por essas entidades, que posteriormente podem envolver o Ministério Público. O sentido inverso é igualmente possível, sempre que o Ministério Público deteta uma situação enquadrável nas competências da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.

O papel do Ministério Público, de facto, não se resume a ficar expectante no tribunal, esperando que os conflitos lhe cheguem. Para além da posição de relevo que ocupa, por via da lei, nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, o Ministério Público detém um conhecimento e uma experiência de articulação com as diversas entidades que operam em todas as vertentes relacionadas com os conflitos ou situações de risco na área de família e menores. Por conseguinte, quer de forma proativa ou mesmo reativa, o Ministério Público tem a possibilidade e legitimidade para mobilizar as outras entidades operantes no sistema de acesso ao direito e à justiça nesta área, promovendo

a melhor solução para resolver as situações em causa. Desde a sinalização das situações, em que diversas entidades no terreno podem informar o Ministério Público, à deteção de situações de risco reconhecíveis nos processos em tribunal, ou ainda na sua participação ativa nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, os magistrados do Ministério Público ocupam um espaço crucial numa fase pré-judicial, em que os cidadãos procuram informar-se junto do tribunal, através do serviço do Ministério Público, da forma como resolver o seu problema. Mesmo já na fase judicial, com o processo já entrado no tribunal, podem igualmente mobilizar as diferentes entidades para colaborarem na forma de encontrar as melhores soluções para propor aos juízes para decisão judicial.⁷

⁶ Atualmente, existe um conjunto diversificado de serviços especializados, coordenados e promovidos pelo Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios do Ministério da Justiça. Entre as formas em vigor estão os Gabinetes de Mediação Familiar.

⁷ Uma análise aprofundada sobre os impactos da reforma do mapa judiciário em Portugal, implementada em Setembro de 2014, na área de família e menores, pode ser consultada no trabalho de Rui do CARMO (2014).

Figura 1: Ministério Público no sistema de acesso em família e menores



Como se pode observar na Figura 1, são múltiplas as “portas de entrada” no sistema de acesso ao direito e à justiça de família e menores. Todas passam, direta ou indiretamente, pelo Ministério Público. É natural que na referida figura não esteja incluída a intervenção de algumas entidades ou que estas possam estar integradas em categorias abrangentes, sem que isso implique a desvalorização do papel relevante que cada uma ocupa neste processo. Consoante os conflitos ou as situações de risco em causa, os processos podem ser sinalizados ou iniciados por cidadãos, associações e outras entidades não públicas, polícias (as várias existentes), serviços camarários, escolas, hospitais, entre outras instituições públicas ou privadas que operam na área de prestação de serviços básicos necessários (p. ex., o Instituto de Medicina Legal), serviços da segurança social, serviços de

mediação (como o Sistema de Mediação Familiar)⁸ ou Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. Forçosamente, também o Ministério Público pode ser o elemento que inicia todo o processo. Só mais tarde, e sempre passando pelo Ministério Público, é que o caso pode chegar à fase judicial, em tribunal. Os advogados, não estando aqui inseridos, detêm um papel importante sempre que os cidadãos os mobilizem para defender os seus interesses, razão pela qual, em regra, não são eles os agentes iniciadores do processo que se refere atrás.

A dotação de competências e de conhecimentos por parte dos magistrados do Ministério Público relativamente às funções e papéis desempenhados pelos diversos atores do sistema de acesso na área de família e menores é fundamental para que esta área sensível e relevante para a prossecução dos direitos de

⁸ Sobre o sistema de mediação familiar, coordenado pelo Ministério da Justiça, ver <<http://www.citius.mj.pt/Portal/article.aspx?ArticleId=54&EmulatedPage=MediacaoFamiliar>>. Este serviço, de âmbito nacional, mas com um custo processual de 50 euros (apesar de poder haver isenção ou apoio judiciário para os cidadãos carenciados), tem a função de proporcionar um serviço qualificado para a resolução das divergências, conflitos e ruturas familiares. O seu desempenho e abrangência territorial têm sido resultados ainda muito limitados.

cidadania funcione adequadamente face às necessidades de quem procura resolver os seus problemas.

4 O “LUGAR E O ESPAÇO” DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INTERFACE ENTRE A JUSTIÇA E A SOCIEDADE

O “lugar e o espaço” ocupado pelo Ministério Público pode, na sequência do exposto atrás, ser classificado como de “interface”, ou seja, o elemento que permite o estabelecimento de articulações entre as diversas partes e entidades envolvidas nos litígios ou na prestação de informações aos cidadãos, ou partes envolvidas, para que possam recorrer a quem estiver melhor habilitado para ajudar a resolver a situação, seja uma entidade pública ou privada, judicial ou não judicial. Este espaço e lugar que o Ministério Público ocupa confere-lhe, em termos profissionais, características atípicas para o ideal-tipo de magistrado e coloca os magistrados num grau de grande proximidade com os cidadãos, sem que para isso tenham sido devidamente formados.

A posição de interface, que se caracteriza, assim, por estar dentro do sistema oficial de justiça e poder cooperar e estabelecer parcerias com outras instituições estatais, entidades privadas ou da sociedade civil numa fase prévia à instauração de um processo judicial, permite-lhe ter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os informais de resolução de conflitos, para além de poder, concomitantemente, assumir

qualquer um destes papéis. Por outras palavras, consoante as áreas jurídicas, o Ministério Público desempenha, no conjunto deste sistema multilateral a que podemos juntar os serviços de conciliação, mediação e arbitragem existentes, um papel de interface entre, por um lado, os cidadãos que procuram a sua “tutela” e, por outro, a diversidade de instituições que “oferecem” diferentes respostas à multiplicidade de necessidades apresentadas pelos cidadãos.

A partir de uma análise da justiça de menores, João Pedroso propõe, para esta atividade de interface, o termo “charneira”, ao referir que

só o Ministério Público poderá articular e acompanhar a intervenção da comunidade e da administração, em primeira linha numa relação dual com as famílias e as Comissões de Protecção de Menores, em segunda linha quando ao nível anterior não foi possível retirar a criança do perito e, por último, a intervenção do Tribunal quando anteriormente os pais não deram o seu consentimento a qualquer intervenção ou ela não foi possível de modo eficaz (PEDROSO, 1998: 75).

Optou-se, neste trabalho, contudo, pelo conceito de “interface” por permitir dar não só a imagem de um “ator” privilegiado entre duas entidades ou cidadãos, mas também por se referir à vertente de facilitador de “troca de informações”, que, para quem procura soluções para resolver os seus problemas, é uma componente fundamental. Já “charneira”, num sentido mais literal, aponta mais para “elo

de ligação” ou “intermediário”, excluindo a componente de ator (pro)ativo na troca de informações.

O Ministério Público exerce, assim, um roteiro de funções, formais e informais, que o catapultam para um patamar de importância provavelmente muito superior ao expectável. E isto é tanto mais assim quando nos deparamos com a inexistência de alternativas realmente credíveis e efetivas para o exercício do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, dado que, por exemplo, o acesso à informação e consulta jurídica⁹ pode acarretar dificuldades e os mecanismos de resolução alternativa de litígios atualmente em vigor apenas muito parcialmente ocupam funções que o Ministério Público pode exercer de forma mais abrangente, credível e até com menores custos.

O Ministério Público, no âmbito deste papel de interface nas diferentes áreas de intervenção, adquire uma relevância social que permite, se devidamente internalizada e operacionalizada, contrariar as atuais tradições judiciais, virando a sua atuação para responder em primeiro lugar aos interesses dos cidadãos, como bem analisa Laborinho Lúcio:

Temos uma tradição judiciária muito marcada por dois pilares fundamentais: o positivismo jurídico na interpretação da lei e do direito; e um corporativismo institucional (não no

sentido pejorativo) que leva a que o sistema se feche sobre si próprio e procure um discurso de auto-legitimação. [...] a centralidade do sistema tem de estar no cidadão e não é isso que acontece num sistema tributário de uma visão positivista e autoritária, em que quem está no centro é o tribunal e o juiz, e o cidadão surge como alguma coisa externa que é visto como beneficiária. A independência dos tribunais, que é sagrada num Estado de Direito, é um direito dos cidadãos e um dever dos tribunais (Laborinho Lúcio, *Público*, 29/01/2007).

O Ministério Público é, neste contexto, um ator crucial que importa posicionar no lugar e no espaço correto no seio do sistema global de justiça para permitir que possam ser internalizadas e concretizadas em benefício dos cidadãos todas as potencialidades decorrentes das competências que exerce, das práticas que os magistrados foram adotando e da experiência das últimas décadas.

Esta diversidade de papéis que o Ministério Público desempenha confere-lhe, igualmente, um carácter de multifuncionalidade, que levanta diversas dúvidas e questões, e é alvo de diferentes opiniões, nem sempre consensuais. Contudo, a hipótese de trabalho aqui aprofundada é que o desempenho desta magistratura, no atual contexto social, político e judicial, é incontornável e não pode, nem deve, ser diminuído, correndo-se o risco de, se

⁹ A prestação de informação e consulta jurídica remete para um assunto polémico, em particular com a Ordem dos Advogados, gerado a partir do papel que os Gabinetes de Consulta Jurídica desempenham, ou deviam desempenhar, para colmatar a necessidade dos cidadãos em aceder à informação. A consulta jurídica, de acordo com o Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios, «consiste no esclarecimento técnico sobre o direito aplicável a questões ou casos concretos nos quais avulsem interesses pessoais legítimos ou direitos próprios lesados ou ameaçados de lesão. Compreende também a realização de diligências extrajudiciais que decorram directamente do conselho jurídico prestado e que se mostre essencial para o esclarecimento da questão colocada. O Ministério da Justiça em cooperação com a Ordem dos Advogados e com as Autarquias Locais garante a existência de Gabinetes de Consulta Jurídica, com vista à gradual cobertura territorial do País» <<http://www.gral.mj.pt/categoria/conteudo/id/13>>. Atualmente, existem cerca de 20 Gabinetes de Consulta Jurídica. A informação sobre estes gabinetes é cada vez mais diminuta, tal como a sua atividade e relevância.

assim não for, se verificar uma redução da efetividade dos direitos por parte dos cidadãos (DIAS, 2005 e 2013a).

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS CIDADÃOS: UM RELACIONAMENTO DE MÚLTIPLAS FACETAS

A prestação de informação e aconselhamento jurídico, a promoção de formas de conciliação, o patrocínio judiciário ou o encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos são algumas das atividades quotidianas dos magistrados do Ministério Público portugueses, nas diferentes áreas jurídicas em que intervêm, que, na maior parte das vezes, não decorrem diretamente das suas competências legais.¹⁰ Os cidadãos têm, deste modo, na maior parte das vezes através do serviço de atendimento ao público, acesso a um órgão judicial de múltiplas facetas que proporciona não só a prossecução dos seus direitos por via judicial, mas igualmente a resolução dos seus conflitos através de práticas de informação/consulta jurídica, conciliação e/ou mediação.¹¹ No entanto, o reconhecimento desta prática é muito reduzido, quer por parte dos restantes operadores judiciais e

políticos, quer mesmo pela desvalorização (não) propositada dos próprios magistrados do Ministério Público, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Procuradoria-Geral da República (por intermédio do Procurador-Geral da República ou do próprio Conselho Superior do Ministério Público).

Para António Casimiro Ferreira esta atividade, por exemplo na área do trabalho, insere-se num quadro em que, nos últimos anos, foi conferida à jurisdição laboral uma maior importância e reconhecimento por parte do Ministério Público. Considera o autor que, entre as várias funções desempenhadas,

o atendimento ao público tornou-se [...] numa das principais actividades a desenvolver pelo magistrado nesta área, reduzindo-se o seu papel, por vezes, à mera informação jurídica, sem necessidade de requerer qualquer providência judicial, ou a uma muito conseguida tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos (FERREIRA, 2005a: p. 430).

O mesmo se pode aplicar à jurisdição de família e menores, dado que a realidade, em muitos casos, é muito semelhante no que concerne à importância do serviço de atendimento.

¹⁰ Os relatórios apresentados pelo Ministério da Justiça e pela Procuradoria-Geral da República até recentemente não referiam quaisquer dados estatísticos relacionados com estas práticas, limitando-se aos casos que ficam registados em tribunal. Esta ausência não permite ter uma ideia correta da atividade real do Ministério Público. Apenas a partir de 2005 aparecem dados globais relativos ao serviço de atendimento existente em muitos tribunais, sem que seja possível compreender se essa informação se reporta à totalidade dos tribunais ou apenas àqueles em que se registam as atividades relacionadas com o atendimento ao público e aos resultados dessa ação (encaminhamento, esclarecimento, apoio na proposição de uma ação, etc.) – Ver DIAS, 2013a, p. 191-198.

¹¹ Esta é uma dialética, não assumida, entre a opção pelo tempo da justiça real (nos tribunais) e o tempo da justiça social (que produz o maior efeito junto dos cidadãos), em que a segunda opção é muito mais curta do que a primeira (FERREIRA e PEDROSO, 1997; GÉRARD et al., 2000; OST, 2001). Consoante as áreas jurídicas, os casos concretos e a prática profissional individual, os magistrados do Ministério Público assumem, assim, uma destas opções, numa avaliação que “mistura” o princípio da legalidade (em vigor no ordenamento jurídico português) e o princípio da oportunidade, aplicado na prática sempre que se opta por uma outra solução que não a da aplicação do princípio da legalidade, pelo motivo que lhe pareça mais correto na sua avaliação individual.

A temática do lugar e espaço que o Ministério Público deve desempenhar, como elemento facilitador e promotor do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, registou, a partir do ano de 2007, vários desenvolvimentos que merecem ser destacados pela inversão de tendência que manifestam, ainda que de forma gradual e ténue (conjuntural, em vários aspetos, pelas discussões e tensões existentes no próprio seio do Ministério Público, e não estrutural). Em primeiro lugar, há a realçar a preocupação do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), no congresso que decorreu de 1 a 3 de fevereiro de 2007, sob o tema “Responsabilidade Comunitária da Justiça: o papel do Ministério Público”. De facto, estrategicamente, o SMMP reorientou o discurso público da legitimidade do Ministério Público não apenas para as suas funções constitucionais numa visão restrita, como era habitual, mas para uma perspetiva alargada, centrando as atenções no contributo da sua função para os desejos dos cidadãos. E, neste contexto, realçou o dever/responsabilidade/papel que o Ministério Público tem para com o cidadão nas suas diversas funções, entre elas, o atendimento ao público. O último congresso, que teve lugar em 2012, voltou a integrar, embora numa perspetiva um pouco mais difusa, as questões do papel do Ministério Público, num evento que decorreu sob o tema da “Justiça, Cidadania e Desenvolvimento”. No programa, foi possível observar mais em pormenor que a questão fulcral do lugar do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça ocupou um espaço razoável, tendo inclusivamente ficado inscrito nas

conclusões gerais do congresso, ainda que, no atual contexto de crise económico-financeira e de restrições na área da justiça, o debate se tenha centrado noutras temáticas.

Em segundo lugar, a tomada de posse do anterior Procurador-Geral da República, Fernando Pinto Monteiro, em outubro de 2006, pareceu indiciar uma mudança no que respeita à valorização da relação do Ministério Público com o cidadão. Deste modo, emitiu um despacho a 16 de maio de 2007 em que refere que

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

[...]

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

Para tanto, importará redobrar esforços no sentido de que os serviços de atendimento ao público, que já se encontram instituídos, sejam valorizados como uma componente importante do exercício das funções do Ministério Público, bem como providenciar pela instituição desse serviço nos locais em que não se encontre implementado.¹²

Contudo, desconhecem-se novos despachos ou diretrizes a instituir mecanismos ou práticas comuns, coordenadas superiormente, no que é demonstrativo de um deixar à iniciativa de cada magistrado, *per se*, a capacidade de implementar a reorganização dos serviços para garantir o cumprimento deste despacho vago. Ainda mais flagrante se torna a ausência (pública, pelo menos) de preocupações com esta temática ao nível do topo da hierarquia do Ministério Público enquanto decorreu a discussão pública para a reforma do mapa judiciário, em que esta atividade, para ser preponderante, devia estar inserida nas preocupações e prioridades do Ministério da Justiça na hora de se concretizar a reforma implementada a partir de Setembro de 2014. As intervenções na nova Procuradora-Geral da República, Joana Marques Vidal, indicaram uma integração desta preocupação, ainda que sem se manifestar de forma muito vincada e assertiva.¹³ Contudo, a reforma implementada posteriormente praticamente ignorou tal preceito.

Em terceiro lugar, no âmbito do processo de avaliação de que são alvo os magistrados do Ministério Público, o documento de reflexão para a revisão do “Regulamento de Inspeções do Ministério Público”, elaborado em 2007

pela comissão presidida pelo então Procurador-Geral Adjunto, Rodrigues Maximiano, realçava a importância desta vertente profissional com tradição histórica, mas entretanto desvalorizada. Uma das conclusões do relatório considerava, assim, que

A análise inspectiva para a apreciação do mérito profissional dos magistrados do Ministério Público deve aferir todas as suas áreas de desempenho, o que implica não só a análise dos resultados obtidos e do cumprimento dos objectivos fixados, como ainda a análise de tarefas normalmente pouco consideradas pelas Inspeções, como, por exemplo os dossiers do correio, recebido e expedido, a forma como o Magistrado efectua o atendimento do público, a consideração da sua actuação dentro e fora do Tribunal.¹⁴

Ao que se sabe, até ao momento esta preocupação, apoiada pelo SMMP no seu parecer de 6 de março de 2007,¹⁵ ainda não foi vertida em termos de prática inspectiva e não foi assumida pelo Conselho Superior do Ministério Público como fazendo parte integrante do modelo de avaliação dos magistrados.

¹² Despacho do Procurador-Geral da República – Organização dos serviços de atendimento ao público por parte do Ministério Público, 16/05/2007, pág. 1 <<http://www.pgr.pt/Despachos/DESPACHO-PGR-30-05-2007.pdf>>.

¹³ O discurso de tomada de posse da nova Procuradora-Geral da República, Joana Marques Vidal, de 12 de outubro de 2012, tendo sido necessariamente curto, permitiu realçar duas temáticas que podem indiciar as prioridades a desenvolver no futuro: organização e promoção da igualdade dos cidadãos. Como referiu, é preciso que o Ministério Público «assuma as responsabilidades de coordenação, orientação e articulação, no âmbito da procura de uma organização moderna, mais flexível e mais eficaz que responda às exigências e desafios atuais e que por esta forma, também, seja um fator essencial da promoção da igualdade do cidadão perante a lei». Estas ideias foram reforçadas no discurso de Abertura do Ano Judicial, que ocorreu a 1 de fevereiro de 2013. Ver os dois discursos na íntegra em <<http://www.pgr.pt/intervencoes/intervencoes.html>>.

¹⁴ Documento de reflexão elaborado pela Comissão de Revisão do Regulamento de Inspeções do Ministério Público, presidida por Rodrigues Maximiano, em 2007, para o Conselho Superior do Ministério Público (ver <<http://www.smmp.pt/wp-content/reginspecoes.pdf>>).

¹⁵ Parecer do SMMP para o CSMP sobre a “Revisão do Regulamento e Sistema de Inspeções” endereçado ao Exmo. Senhor Conselheiro Dr. Rodrigues Maximiano, 6 de março de 2007 <www.smmp.pt/wp-content/parecer_-revisao_reg_sist_inspeccoes.pdf>.

Por último, ao Ministério da Justiça cabe a missão, em articulação com as restantes áreas governamentais, de legislar no sentido de promover o funcionamento do sistema judicial da melhor forma possível, elaborando, com esse objetivo, medidas que promovam melhorias na gestão dos tribunais e dos processos, celeridade na resolução dos litígios e efetividade na aplicação da justiça. Contudo, as reformas legislativas mais recentes procuraram operar mais sobre as consequências do que nas causas, ao tentar resolver legislativamente o número crescente de ações que entra em tribunal, sem integrar soluções para muitas das causas, que envolvem a resolução de problemas abrangentes, da competência de outros ministérios, do Governo em geral e do modo de funcionamento da sociedade. Deste modo, muitas das prioridades delineadas acabam por ter efeitos na procura dos tribunais através, principalmente, da introdução de critérios restritivos e/ou de aumento das custas judiciais, bem como introduzindo novas medidas desjudicializadoras e/ou de informalização da justiça (mecanismos de resolução alternativa de litígios, que assumem, em casos pontuais, um carácter obrigatório). A junção do contexto descrito a uma situação de grave crise financeira do Estado, a que já se aludiu diversas vezes, tem provocado no sistema judicial um acréscimo de dificuldades e um aumento da conflitualidade que chega aos tribunais, mesmo numa tendência de introdução de critérios restritivos e de aumento de custas judiciais.

Perante as dificuldades acrescidas que se colocam ao acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, de seguida serão analisadas de forma sucinta algumas questões

que envolvem a atividade profissional dos magistrados do Ministério Público na relação de proximidade com os cidadãos e que têm um grande potencial para a superação de algumas das atuais lacunas do sistema judicial. Desde logo, através do atendimento ao público por parte dos magistrados do Ministério Público, incluindo as práticas desenvolvidas, a proximidade dos serviços em relação aos cidadãos, por via da geografia da distribuição territorial, e a “confiança” que os cidadãos depositam nos tribunais, neste caso, através dos magistrados do Ministério Público.

5.1 “PORTA DE ENTRADA” NO SISTEMA: OS SERVIÇOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A maior parte dos magistrados do Ministério Público que desempenha funções nos tribunais judiciais, seja nas áreas penal, cível, administrativa, laboral ou de família e menores, tem horários de atendimento ao público, permitindo o acesso dos cidadãos a um processo informal de auscultação de opinião por parte de uma autoridade judicial. Estes processos, segundo os relatos de muitos magistrados do Ministério Público que foram contactados ao longo desta e de outras investigações, bem como dos dados do inquérito aplicado em 2012 (DIAS, 2013a), permitem confirmar, assim, a prestação de informação e consulta jurídica aos cidadãos. É, de facto, uma “porta de entrada” no sistema integrado de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. Contudo, sendo uma “porta de entrada” judicial, tem características multifacetadas, como se continuará a analisar neste artigo.

A prestação destes serviços permite fazer uma triagem dos assuntos levados pelos cidadãos, podendo estes ser esclarecidos logo no momento ou, então, ser encaminhados para a apresentação de um processo judicial ou, pelo menos, haver um aconselhamento dos cidadãos nesse sentido. No âmbito da prestação de informação e consulta jurídica, os magistrados do Ministério Público podem ajudar a resolver de imediato os assuntos que preocupam e afligem os cidadãos. As entrevistas aos magistrados do Ministério Público permitiu recolher relatos de práticas muito diferenciadas sobre a forma como operacionalizaram este serviço, muitas das vezes sem o considerarem como um serviço de grande potencial de resolução de conflitos, mas apenas como um mecanismo que procura responder à procura dos cidadãos.

As situações que os magistrados são “chamados” a resolver envolvem os mais diversificados assuntos, dependendo da área jurídica em que exercem funções. O estudo financiado pelo Instituto de Investigação Interdisciplinar, relativo ao Tribunal de Trabalho e ao Tribunal de Família e Menores de Coimbra, permitiu, por exemplo, recolher alguns indicadores sobre os assuntos mais comuns, bem como o desfecho do primeiro contacto dos cidadãos com os tribunais.¹⁶ A grande maioria da procura dos cidadãos busca o esclarecimento das mais variadas questões (75 a 85%, consoante os anos), não sendo possível determinar, em concreto, por falta de informação, a natureza dos esclarecimentos solicitados. No entanto, foi possível constatar que 7 a 15% dos cidadãos, consoante os anos, foram

reencaminhados para uma outra entidade ou serviço mais adequado para a solução do seu caso. A informação contida nas fichas de atendimento não permite, contudo, verificar se os esclarecimentos providenciados tiveram como desfecho, entre outras possibilidades, o aconselhamento de reencaminhamento para outra entidade, de forma integrada com as informações prestadas. A impossibilidade de obter informações mais discriminadas, quer em tribunais concretos, quer na recolha dos dados efetuada de forma centralizada pela Procuradoria-Geral da República, dificulta a construção de uma análise mais profunda, apenas complementada com os resultados das entrevistas, que mais não fazem do que permitir ilustrar a diversidade de situações existentes nos mais variados tribunais.

O atendimento dos cidadãos por parte dos magistrados do Ministério Público não é igual em todos os tribunais, como foi possível constatar pelo levantamento que foi realizado (FERREIRA *et al.*, 2007) e pelos relatos de magistrados do Ministério Público que nos últimos anos foram interpelados sobre a temática. De facto, a variação de situações é enorme. Há, contudo, que efetuar uma diferenciação *a priori* entre dois tipos de atendimento, como se pode constatar com bastante clareza:

- o *atendimento administrativo*, em que o cidadão apenas junta uma peça ao processo em curso no tribunal ou procura saber o estado do seu processo, sendo atendido maioritariamente por um funcionário judicial, e

¹⁶ Os dados recolhidos não são, contudo, sistematizados nem completamente fiáveis. Por um lado, nem sempre são preenchidos pelos próprios magistrados e, por outro, nem sempre os arquivos destas fichas de atendimento são preservadas relativamente aos anos anteriores. Esta última situação foi verificada, igualmente, em ambos os tribunais estudados em Coimbra (FERREIRA *et al.*, 2007).

- o *atendimento jurídico*, em que há prestação de informações e uma eventual solução do problema ou o seu reencaminhamento para uma outra fase processual ou entidade competente, com um atendimento efetuado principalmente pelo magistrado do Ministério Público.

Esta distinção é importante porque implica analisar dois tipos de atividades cujos protagonistas são os magistrados do Ministério Público e os funcionários judiciais dos serviços do Ministério Público. Os segundos operacionalizam o *atendimento administrativo*, que, na maior parte das situações, se centra na prestação de informações básicas sobre o andamento do processo, os procedimentos a adotar em caso de pretensão de interpor ação em tribunal ou a simples entrega de documentos para juntar ao processos já a correr; os primeiros reportam-se, principalmente, ao esclarecimento de questões jurídicas sobre a viabilidade de uma possível ação, a definição da entidade mais competente para solucionar o problema, as questões jurídicas em causa no litígio ou, ainda, e entre outras possibilidades, a viabilidade da ação tendo em consideração os dados fornecidos, de forma provisória, pelos cidadãos. A estes esclarecimentos, providenciados pelos magistrados do Ministério Público, acresce a possibilidade de, logo nesta fase inicial de contacto, se poder estabelecer uma estratégia de intervenção, em fase pré-judicial, de auscultação das partes para tentativa de chegar a uma solução consensual, como a adoção

de procedimentos que, tecnicamente, se podem descrever como práticas de conciliação, mediação ou arbitragem (ainda que sem caráter vinculativo).¹⁷

Há a realçar, nesta análise da referida distinção, que, tal como se inferiu no trabalho referido de FERREIRA *et al.* (2007), em muitas das situações, parte dos esclarecimentos prestados no *atendimento jurídico* são efetuados por funcionários judiciais com experiência, sem confirmar junto do magistrado do Ministério Público a validade da informação transmitida. O facto de muitos funcionários judiciais exercerem funções durante vários anos nos serviços do Ministério Público (ou nos tribunais em geral), confere-lhes, segundo vários magistrados entrevistados, competências suficientes para esclarecer situações mais rotineiras e simples. No entanto, não existe a verificação ou validação da informação prestada, nem é possível indagar se os cidadãos foram devidamente esclarecidos e, mais importante, se confiaram nas respostas obtidas, dado que procuraram uma legitimidade “judicial, corporizada nos magistrados do Ministério Público, e apenas conseguiram o que se pode designar por informação “em segunda mão”.

Em suma, a distinção que se efetua, entre *atendimento jurídico* e *atendimento administrativo* é importante para o repensar das práticas em curso nos serviços do Ministério Público, avaliando os resultados deste serviço, adaptando a sua existência às necessidades dos cidadãos e reorganizando o seu funcionamento em função da necessidade de garantir que o atendimento é prestado, em cada momento, pelo profissional que tem a

¹⁷ Por curiosidade, segundo o relatório da *European Commission for the Efficiency of Justice*, do Conselho da Europa, existem Ministérios Públicos que desempenham oficialmente funções de mediação, como é o caso de França na área penal ou da Croácia em diferentes áreas de intervenção (CEPEJ, 2010: p. 109 ss.), embora na maioria dos países este “serviço” seja providenciado fora do tribunal, principalmente por entidades privadas.

competência para o exercer (e não ser exercido por delegação, formal ou informal). Sendo uma das “portas de entrada” mais importantes no acesso ao direito e à justiça, os serviços do Ministério Público, magistrados e funcionários, assumem uma importância assinalável no desempenho do já referido papel de interface.

5.2 O ATENDIMENTO AO PÚBLICO: A FORMAÇÃO NA DIVERSIDADE DE PRÁTICAS (IN)FORMAIS

A recolha de dados, efetuada ao longo dos últimos 10 anos, em diversos projetos de investigação (PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, 2003b; FERREIRA, 2005a; FERREIRA *et al.*, 2007; DIAS, 2013a), permitiram recolher os elementos necessários para concluir pela existência de múltiplas práticas de exercício nos serviços de atendimento ao público no Ministério Público. A variedade de práticas nos diferentes serviços de atendimento ao público do Ministério Público resulta não só da inexistência de uma estratégia nacional ou até distrital (e agora com a nova distribuição territorial dos tribunais judiciais), mas também das especificidades existentes no trabalho dos magistrados do Ministério Público a desempenhar funções em tribunais de dimensão e número de magistrados diferentes. Face à atual realidade, a existência de um serviço institucionalizado depende assim da vontade dos magistrados do Ministério Público, atendendo a diversos fatores já enumerados.

Existem tribunais que promovem o atendimento diário, normalmente quando existe um quadro de magistrados em número suficiente. Outros promovem um horário fixo, semanal, quando o número de magistrados se reduz a um ou dois. Outros ainda promovem diversos dias de atendimento, com horários diferenciados para permitir a cidadãos com diferentes disponibilidades aceder aos serviços do Ministério Público. A exceção vai para o atendimento de cidadãos com processos já a correr em tribunal, sendo este processado pelo magistrado responsável pelo processo. Neste aspeto, existem tribunais, por exemplo na área de família e menores, com uma dimensão considerável, que conseguem operacionalizar o serviço de atendimento com estabilidade, rotatividade de magistrados e capacidade de adequação da resposta à variação da procura. Já outros serviços do Ministério Público aplicam um regime inconstante, sem estabilização de horário e ficando, em muito, dependente da disponibilidade/disposição e do “perfil” do magistrado em funções, bem como dos funcionários que o assistem, podendo estes ser mais ou menos proativos na triagem que efetuam junto dos cidadãos.

A harmonização de procedimentos e horários, adequados ao contexto social e económico e aos recursos humanos dos tribunais, parece ser um caminho aconselhável dada a diversidade de situações, em particular com a implementação da nova organização judiciária que veio agrupar os anteriores 232 tribunais e 23 grandes Tribunais Judiciais (que incluem no seu interior as diversas áreas jurídicas distribuídas por uma área geográfica considerável). Se os cidadãos souberem com

antecedência os horários de atendimento e a sua localização, mais facilmente organizam a sua vida pessoal e profissional. No entanto, a prevalência do horário de funcionamento atual dos tribunais, das 9h30 às 12h30 e das 13h30 às 16, limita sobremaneira a facilidade de acesso dos cidadãos, dado que, na maioria das vezes, os seus horários profissionais são incompatíveis com este horário.¹⁸ Naturalmente, este não é um problema exclusivo dos tribunais, mas exige que uma multiplicidade de mecanismos de resposta seja disponibilizada (consultas *online* ou por telefone, escalas ou pontos de contacto privilegiados, marcação prévia do atendimento, etc.), para que a limitação dos horários não diminua as possibilidades de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

O atendimento ao público é uma competência que exige formação e preparação jurídica, bem como uma sensibilidade social apurada.¹⁹ Deste modo, é preocupante e potencialmente lesivo dos direitos e interesses dos cidadãos que, algumas das vezes, este serviço seja prestado não por magistrados, mas por funcionários judiciais. Este é um dado importante, que se reforça neste ponto, porque é no primeiro contacto com o tribunal que o cidadão pode, efetivamente, ter consciência dos seus direitos e ser confrontando com as diversas alternativas que o seu problema pode suscitar e permitir. Deixar esta competência aos funcionários judiciais – por muita

experiência que possuam em termos da realização de uma primeira triagem, decidindo se é ou não um problema “digno” de ser levado ao magistrado do Ministério Público – parece ser um risco demasiado grande para os valores que, em regra, estão em causa.

Na senda do exposto no ponto anterior, a existência da distinção nos serviços de atendimento entre *atendimento administrativo* e *atendimento jurídico* levanta diversos problemas que urge considerar. Em primeiro lugar, o facto de haver ocorrências nas fichas de atendimento relativas a entregas de documentos para juntar aos processos, situação que os funcionários podem gerir facilmente, não diminui a importância da necessidade de o magistrado do Ministério Público poder/dever avaliar as restantes situações, como, por exemplo, as que dizem respeito aos contratos de trabalho ou a situações com menores. Em segundo lugar, quando o atendimento não é efetuado pelo magistrado do Ministério Público, pode ocorrer uma dupla descredibilização: a da justiça em geral, dado poder provocar uma frustração das expectativas do cidadão face ao seu intento inicial ao procurar o Ministério Público, sendo lesivo da imagem que tem do Ministério Público e dos seus profissionais; e a do próprio Ministério Público, por considerar menos digna esta função de contacto direto com o cidadão, situação que vai contra as funções previstas no Estatuto, a tradição histórica institucional,

¹⁸ A aprovação pela Assembleia da República, na generalidade, da proposta de alargamento do horário dos funcionários dos serviços públicos, de 35 para 40 horas semanais, a 29 de julho de 2013, teve um impacto no horário de funcionamento dos tribunais, alargando o horário de atendimento ao público (proposta de Lei n.º 153/XII/2.ª). O Decreto N.º 167/XII, da Assembleia da República, foi publicado a 2 de agosto de 2013 e enviado para promulgação pelo Presidente da República a 8 de agosto de 2013. Ver <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?ID=37782>>.

¹⁹ Paulo Morgado de Carvalho, magistrado do Ministério Público e ex-Inspetor-Geral do Trabalho, defendeu que, face à variabilidade de práticas e aptidões, se torna necessário institucionalizar e registar os serviços de atendimento do Ministério Público, reinventando de forma credível uma “tradição histórica” que confere ao Ministério Público uma especificidade muito positiva na relação com os cidadãos (intervenção no âmbito do Curso de Formação sobre “Os novos desafios do direito do trabalho”, organizado em Coimbra pelo Centro de Estudos Sociais e a Associação Sindical dos Juizes Portugueses, entre 9 e 17 de maio de 2008).

o papel que reivindicam no cômputo geral do sistema judicial e o caráter distintivo da função de magistrado (face ao paralelismo com o juiz).

No que respeita à alegada tradição histórica institucional em que os magistrados do Ministério Público atuavam, convém lançar um olhar particular para o papel desempenhado, com grande proximidade das populações, até pela natureza mais rural do país, por exemplo, antes do 25 de abril de 1974. A intervenção de natureza mais informal era então uma prática comum, onde o exercício da autoridade, até pelo contexto histórico do Estado Novo, dava em regra resultados positivos, pelo menos no sentido em que os magistrados procuravam exercer a sua influência. Mesmo atualmente, as situações relatadas por muitos magistrados do Ministério Público, em particular quando exercem funções em tribunais de competência genérica em meios rurais ou urbanos de pequena dimensão, remetem para essa dimensão de proximidade, onde o conselho, a ameaça ou a simples intervenção apaziguadora do conflito é suficiente para se obter uma resolução do problema. Estas práticas foram igualmente relatadas noutros tribunais instalados em meios urbanos de maior dimensão, sendo, no entanto, até pela massificação processual, mais difícil ao magistrado exercer essa “magistratura de proximidade”.

O atendimento ao público efetuado pelos magistrados do Ministério Público levanta, assim, dúvidas quanto à forma como vem sendo executado em termos de horário e estabilidade do seu funcionamento, às práticas e procedimentos adotados e à qualidade/credibilidade

do serviço prestado. Atualmente começa a sentir-se que o Ministério Público, enquanto instituição e profissão, está a valorizar mais esta componente da sua atividade jurisdicional, admitindo cada vez mais que pode ter uma importância diferenciadora no exercício da profissão em nome dos direitos dos cidadãos e, na perspetiva com que o assumem, em nome de uma revalorização profissional e legitimação externa pelo papel que podem desempenhar na promoção do acesso ao direito e à justiça. Por conseguinte, organizar, definir, profissionalizar e revalorizar estas práticas passou a estar nas prioridades das agendas políticas dos diversos intervenientes que defendem o Ministério Público, mesmo que não tenha um caráter prioritário face a outras problemáticas que afetam o Ministério Público.

5.3 A GEOGRAFIA DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS: A TERRITORIALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A prestação de um serviço de âmbito nacional, com uma distribuição geográfica efetiva, garante aos cidadãos um acesso fácil, rápido, informado e gratuito. Esta é uma das vantagens que a atual distribuição territorial dos serviços do Ministério Público assegura, mesmo após a reforma da organização judiciária de 2014, dado que os serviços do Ministério Público mantiveram-se distribuídos territorialmente. A reforma do mapa judiciário não acautelou cabalmente o melhoramento do serviço de atendimento ao público, dado que a distribuição dos tribunais (e

das suas diversas secções) não teve como preocupação o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, mas essencialmente a redução de custos financeiros. Contudo, a prestação do apoio aos cidadãos na perspectiva da distribuição territorial dos serviços, nas várias facetas que o atendimento pode integrar, levanta, entre outras, quatro questões principais, nomeadamente: 1) a inexistência de alternativas; 2) a tradição histórica do papel do Ministério Público; 3) a complementaridade ou concentração de serviços; 4) e os custos financeiros associados (incluindo as componentes ligadas à deslocação e à prestação de serviços).

Em primeiro lugar, a inexistência de serviços alternativos na prestação de informações ou na atuação junto dos cidadãos com a mesma cobertura territorial, bem como, e tal como se referiu atrás, a deficiente cobertura nacional dos Gabinetes de Consulta Jurídica,¹⁹ da responsabilidade da Ordem dos Advogados e das Câmaras Municipais (num acordo contratualizado com o Ministério da Justiça), torna a presença do Ministério Público ainda mais imprescindível. Também o baixo número de outras estruturas não judiciais de informação e consulta jurídica, mesmo em áreas mais especializadas, limita as possibilidades de escolha dos cidadãos. De realçar ainda que a distribuição nacional de advogados ou de gabinetes/postos de atendimento de várias entidades públicas (como, por exemplo, a Autoridade para as Condições do Trabalho, Comissões de Proteção de Crianças e Jovens), também não garante a mesma cobertura que os

magistrados do Ministério Público podem proporcionar. No caso dos advogados, há ainda a questão da necessidade de pagamento dos seus serviços, algo que não ocorre com a alternativa de recorrer aos magistrados do Ministério Público, facto que, para muitos cidadãos, pode fazer a diferença, ainda mais em contexto de grave crise económico-financeira.

Em segundo lugar, esta distribuição territorial tem permitido aludir a alguma tradição histórica no estabelecimento de uma relação direta e informal entre os cidadãos e os magistrados do Ministério Público. Esta tradição é bem vincada na área penal e tem vindo a ser reforçada no âmbito da justiça laboral e de família e menores. De referir, no entanto, que esta alegada tradição resulta bastante da inexistência histórica de alternativas que permitam aos cidadãos optar por outra entidade, incluindo advogados, que rareavam em muitas zonas de Portugal até há poucas décadas, algo que ainda acontece atualmente nalgumas zonas. É que a distribuição nacional dos advogados corresponde também ao nível da procura dos tribunais, pelo que as preocupações do Bastonário da Ordem dos Advogados e dos Presidentes de Câmaras Municipais acerca da extinção de tribunais na reforma do Mapa Judiciário (MJ, 2012a e 2012b) alertaram para a dupla discriminação negativa a que as áreas com menor densidade populacional são votadas: a desertificação da população e dos serviços públicos de apoio. Naturalmente, este fenómeno contribuirá, tanto na justiça

¹⁹ Sobre a cobertura territorial dos Gabinetes de Consulta Jurídica, o serviço prestado aos cidadãos e a sua avaliação, ver o trabalho pioneiro de PEDROSO, TRINCÃO e DIAS (2002), onde se constatou que nunca foi um serviço em que a Ordem dos Advogados e o próprio Ministério da Justiça apostassem para prestar um verdadeiro serviço de consulta jurídica aos cidadãos, face ao funcionamento irregular e precário efetuado no momento da avaliação. Desde então, os poucos dados disponibilizados no site do Ministério da Justiça apenas permitem confirmar que a situação pouco se alterou. Ao consultar o relatório relativo ao ano de 2011 (<<http://www.siej.dgppj.mj.pt>>), constata-se que foram efetuados apenas 2732 atendimentos nos 17 Gabinetes que, alegadamente, estiveram em funcionamento, apesar de nem todos disponibilizarem os dados. O número de consultas tem vindo a descer, tendo sido de 4896 em 2008, 3112 em 2009 e 3008 em 2010.

como nos restantes serviços públicos, com especial destaque para a saúde, educação e segurança social, para uma lógica de concentração territorial em aglomerados urbanos de maiores dimensões, com os consequentes problemas que daí advêm, como a necessidade de adaptar as estruturas, equipamentos e serviços a uma maior procura, os custos acrescidos nas deslocções, o desmembramento das organizações de carácter mais rural ou semiurbano, ou seja, e em suma, desequilíbrios maiores na coesão territorial e social.²⁰

Uma terceira dimensão importante, relacionada com a distribuição territorial dos Tribunais, diz respeito à possibilidade/necessidade de, nas localidades onde não existem tribunais, em particular algumas áreas jurídicas especializadas, o primeiro atendimento (como, por exemplo, nas áreas laboral, de família e menores ou administrativa) poder ser feito junto de um outro magistrado do Ministério Público a exercer funções numa outra área jurídica distinta mas territorialmente mais perto do cidadão. Em caso de incapacidade de satisfazer o cidadão ou de manifestar algumas dúvidas jurídicas, este magistrado poderá sempre contactar o magistrado competente mais próximo, em termos de competência territorial, para poder efetuar não só um esclarecimento rápido, mas também para poder marcar, previamente, uma ida do cidadão ao respetivo serviço especializado, indicando os procedimentos a adotar. Esta articulação intraprofissional é importante para alargar a capacidade de resposta do próprio Ministério Público, dotando-o de uma maior flexibilidade e assegurando ao cidadão que apenas efetuará

uma deslocação em caso de necessidade. Deste modo, a complementaridade e articulação dos magistrados do Ministério Público pode evitar algumas dificuldades que a concentração dos tribunais provoca no acesso dos cidadãos em determinadas localidades. Esta dimensão adquiriu uma importância acrescida na lógica do novo mapa judiciário, em que passaram a existir as designadas “extensões judiciais” ou Instâncias Locais (MJ, 2012a; DIAS, 2013a), que, contudo, não previram a existência de um magistrado do Ministério Público, mas tão-somente funcionários judiciais para efetuar o já referido *atendimento administrativo*.

Por fim, numa quarta dimensão, temos o problema dos custos associados, não só a toda a tramitação do processo judicial, com ou sem apoio judiciário (com ou sem constituição de advogado), mas igualmente aos custos de deslocação e de ausência do posto de trabalho. A globalidade destes custos pode ser, assim, um fator limitativo ao exercício da justiça por parte dos cidadãos. Deste modo, um bom atendimento que contemple as diversas opções de que os cidadãos dispõem é uma mais-valia para o cidadão e pode ajudar, numa fase precoce, a resolver situações que, à partida, seriam resolvidas apenas em sede de julgamento ou, numa outra perspetiva, ajudar a chegar a uma solução consensual (mesmo que informal) ou reencaminhar para a entidade que pode prestar apoio adequado na resolução do problema. Por conseguinte, é dever do Ministério Público ter em consideração, na organização e avaliação dos serviços que presta à comunidade, a dimensão dos custos para os cidadãos e também para o

²⁰ Os trabalhos do OPJ realizaram já, em diferentes momentos e com objetivos distintos, a importância das questões do território e da distribuição geográfica, incluindo, numa perspetiva comparada, na área da justiça. Ver PEDROSO, TRINCÃO e DIAS (2002) e SANTOS, GOMES *et al.* (2006, 2010).

Estado, dado que um maior esforço em termos organizacionais e profissionais na prestação de um serviço a montante pode diminuir os custos globais a jusante. Basta pensar nos custos que tem para o sistema judicial o arrastar dos processos nos tribunais onde, muitas das vezes, um litígio de solução simples pode levar muito tempo a resolver, envolvendo múltiplos atos administrativos e judiciais.

A análise anterior permite constatar que articulação intraprofissional é uma realidade ainda muito frágil, que decorre mais do ativismo do magistrado do que de uma prática profissional institucionalizada resultante da formação profissional ou de diretivas superiores. Deste modo, pelo que foi possível inferir, esta articulação é ténue, limitada e dependente das relações pessoais entre magistrados. Existe, mas com uma amplitude e eficácia muito limitadas. A “sensibilidade” social dos magistrados também é diversa, sendo ainda dependente do volume processual que acumulam, dos meios humanos e materiais de que dispõem e do volume da procura que existe junto do seu serviço. Deste modo, o planeamento adequado da resposta está limitado pelo enquadramento institucional e pelos meios disponíveis, pelo que a superação destas dificuldades coloca à prova as qualidades dos magistrados, que, como se verá mais à frente, acabam por contar mais para a satisfação pessoal e profissional do que para o reconhecimento institucional (por via das avaliações).

5.4 A “CONFIANÇA” DOS CIDADÃOS: CREDIBILIDADE, COMPETÊNCIA E INDEPENDÊNCIA

A “imagem” de credibilidade, competência e independência que emana dos magistrados é um outro fator que pode contribuir para a confiança dos cidadãos nos serviços prestados através do atendimento. Apesar de todas as polémicas à volta da justiça, os inquéritos ou as sondagens demonstram que os tribunais e os magistrados geram, ainda, um clima de confiança junto dos cidadãos, pela sua aura de competência e independência na prestação de um serviço público, sem nada que os mova, em geral, para além do cumprimento da sua função de forma isenta (SANTOS *et al.*, 1996; MENDES, 2004).

Neste contexto, é importante ter em consideração os mecanismos que influenciam a construção social da “confiança” dos cidadãos na justiça e nos seus profissionais, já que os discursos dos meios de comunicação aludem, na maioria das vezes, a situações de “crise” na justiça ou, pelo menos, de mau funcionamento e desempenho. Como refere SANTOS, há que integrar na análise da imagem pública da justiça a distinção entre duas grandes formas de justiça: a justiça de rotina e a justiça que designo de justiça dramática. A justiça de rotina é aquela que ocupa 99% do trabalho dos magistrados e funcionários. São as intervenções nos processos de cidadãos anónimos, os quais, ainda que levantem problemas jurídicos mais complexos ou obriguem a uma investigação criminal mais complexa, nunca terão interesse para a opinião pública. Ao contrário,

a justiça dramática, apesar de representar uma pequena fracção do trabalho judicial, é a que atrai a atenção da comunicação social. A justiça dramática tem lugar sempre que os tribunais «julgam para cima», ou seja, sempre que julgam arguidos económica, social ou politicamente poderosos. A justiça dramática traz os tribunais para a ribalta mediática e não envolve necessariamente problemas juridicamente complexos (SANTOS, 2005: 78-79).

A construção da imagem que os cidadãos têm da justiça é, assim, muito influenciada pela visibilidade mediática de um conjunto reduzido de processos, que, mesmo assim, acabam por não levar a uma avaliação consentânea com o que os meios de comunicação transmitem, ou seja, apesar deste discurso mediático recorrente e do avolumar de casos sucessivos de insucesso da justiça na investigação e/ou condenação de “poderosos”, a imagem que os cidadãos consolidam é muito mais positiva do que seria de prever.²¹ De referir que, nos trabalhos referidos relativos aos inquéritos à população com experiência em tribunal, a perceção sobre o desempenho da justiça é globalmente positiva (SANTOS *et al.*, 1996; MENDES, 2004), pelo que a legitimidade social e política, como refere RODRIGUES (1999: 51), se encontra assegurada, atribuindo um maior espaço de atuação aos operadores judiciais, em particular juízes e magistrados do Ministério Público.

Os magistrados do Ministério Público beneficiam, assim, do crédito que os cidadãos atribuem à sua competência e à independência com que exercem as suas

funções para poderem garantir, com total legitimidade, um conjunto de ações que não estavam, nas últimas décadas, completamente assimiladas como constituintes do núcleo da profissão. No entanto, eram desempenhadas, embora atribuindo-se-lhes pouca relevância, como se referiu atrás, de uma forma muito condicionada pela formação profissional recebida no Centro de Estudos Judiciários e pelas posições e prioridades da Procuradoria-Geral da República e, também, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (mais preocupados, por vezes, em garantir um estatuto paralelo ao dos juízes, por replicação, do que em construir uma profissão com especificidades próprias). Mesmo assim, a capacidade dos magistrados do Ministério Público poderem resolver as situações com que são confrontados através do encaminhamento dos cidadãos para outras entidades mais competentes e especializadas confere-lhes um grau de confiança e competência por conhecerem bem o sistema que integram.

O sucesso nesta atuação permite, por um lado, efetuar uma triagem efetiva dos processos que chegam à fase judicial em tribunal, diminuindo a procura, reduzindo os custos e participando na realização de uma justiça mais célere e, logo, mais eficaz, e, por outro lado, contribuir para que profissionalmente o Ministério Público construa uma imagem pública baseada na confiança, em que elementos como a credibilidade, competência e independência são fulcrais para a reconstrução de um projeto profissional sustentado

²¹ Este fenómeno não é exclusivo da justiça, como é possível observar nos dois inquéritos realizados no Observatório Permanente da Justiça, no Centro de Estudos Sociais (SANTOS *et al.*, 1996; MENDES, 2004), alargando-se, por exemplo, à área da saúde, onde, em dois inquéritos espaçados temporalmente (2001 e 2008), é possível observar que a “imagem pública” do funcionamento dos serviços de saúde pública é muito mais positiva do que seria de antever face ao discurso mediático, que é excessivamente negativo (Cabral e Silva, 2009). Apesar de tudo, existe uma lacuna na investigação sobre a perceção da imagem dos cidadãos em relação à justiça, sendo necessário que os trabalhos referidos na área da saúde fossem também efetuados regularmente na área da justiça.

numa legitimidade não só judicial, mas essencialmente social, política e cidadã.

5.5 O ESPAÇO E O LUGAR DE INTERFACE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: BREVE CARACTERIZAÇÃO

O papel de interface que se procurou descrever, em várias dimensões, confere ao Ministério Público um lugar privilegiado na resolução de litígios, tanto em fases pré-judiciais como judiciais, na busca das melhores soluções para a realização da justiça e dos anseios dos cidadãos e, ao mesmo tempo, permite-lhe ocupar na arena do sistema integrado de resolução de conflitos um espaço muito mais abrangente, complexo e dotado de atributos que transforma esta magistratura num interlocutor com instrumentos poderosos para o cumprimento dos valores constitucionais atribuídos ao poder judicial.

As características que envolvem a sua atuação como ponto fulcral de interface na resolução dos problemas dos cidadãos podem ser sintetizadas em cinco pontos. Em primeiro lugar, a capacidade de intervir informalmente, através do serviço de atendimento ao público, logo numa fase inicial de procura dos cidadãos, avaliando as necessidades que os cidadãos sentem. Em segundo lugar, a intervenção na prestação de informações jurídicas adequadas, revestindo a forma de consulta jurídica, podendo ainda aconselhar os cidadãos a avançar com um processo judicial que, posteriormente, pode ter o seu patrocínio em tribunal, sempre que a legislação o permita. Em terceiro lugar, a convocação

das partes em conflito, de forma informal, procurando efetuar procedimentos conciliatórios ou de mediação num momento pré-judicial, apelando ao bom senso para que se atinja uma solução a contento das partes e dentro da legalidade exigida para o conflito em causa. Em quarto lugar, o encaminhamento dos cidadãos para outras entidades que podem ser mais adequadas para resolver o seu problema ou clarificar as suas dúvidas, ou convocando outros atores do sistema com uma maior responsabilidade/capacidade para resolver o problema, de entre as múltiplas entidades, públicas e privadas, que atuam junto das diferentes áreas jurídicas. Por fim, em quinto lugar, a promoção da articulação entre as diversas entidades ou atores que podem contribuir para uma melhor e mais célere resolução dos problemas apresentados pelos cidadãos, que, por vezes, pode implicar a necessidade de efetuar reuniões e contactos telefónicos, entre outras diligências, para que a resposta dessas entidades seja completamente eficaz.

A intervenção do Ministério Público, ao operacionalizar as características acima descritas, efetua-se principalmente junto das populações mais desfavorecidas, pelo que a alternativa a isso é, muitas vezes, vedar o acesso ao direito e à justiça, numa clara violação do princípio consagrado na Constituição Portuguesa. Acresce que a ação do Ministério Público, ainda que se possa efetuar nas diferentes áreas do direito, adquire uma maior relevância nas áreas sociais de intervenção: laboral e família e menores. Por conseguinte, a consolidação destas práticas terá como efeito o aumento do acesso ao

direito e à justiça por parte dos cidadãos mais desfavorecidos e vulneráveis socialmente, garantindo-se, assim, o efetivo cumprimento dos direitos de cidadania.

6 NOTAS FINAIS

O Ministério Público é um ator crucial no sistema de acesso ao direito e à justiça, intervindo nos mais variados domínios. Todavia, o seu desempenho e a sua capacidade de adaptação às transformações que estão a ocorrer na área da justiça (participando ativamente nos processos de decisão) serão fundamentais para definir as suas futuras competências e práticas profissionais (formais e informais) e o seu grau de participação no sistema integrado de acesso ao direito e à justiça, em que múltiplas entidades, judiciais e não judiciais, contribuem para estabelecer um mosaico de possibilidades de prestação de apoio aos cidadãos que buscam uma solução no direito e/ou na justiça.

A descrição da atuação do Ministério Público permite concluir que as funções assumidas pelos seus magistrados vão muito para além das competências legais que lhes estão cometidas por lei. Ainda que seja um dever fundamental “servir” o cidadão, ao magistrado do Ministério Público exige-se que funcione como interface do sistema, estando ao mesmo tempo dentro e fora do poder judicial, entre os diversos atores que atuam no sistema, sejam eles institucionais, públicos ou privados, associativos ou meramente cidadãos à procura de “justiça”. A assunção do papel de interface tem implicações

na definição do “perfil” profissional dos magistrados do Ministério Público, dado que implica um recentramento do foco das suas atividades, que, sem perder as restantes competências, passam a assumir de forma consistente o papel de interface como parte integrante do seu leque de competências estruturais.

Em conclusão, pode afirmar-se, comprovando o argumento inicial deste artigo, que, perante uma ausência de alternativas de mecanismos capazes de garantir o cumprimento das competências que o Ministério Público hoje desempenha, não se concebe qualquer alteração que não passe pelo melhoramento das condições do seu exercício. Contudo, esta posição não deve significar um relaxamento pela satisfação do dever cumprido. Um Ministério Público proativo é possível e desejável no âmbito de um sistema integrado de resolução de conflitos. É essa nova cultura judiciária que se almeja para o Ministério Público. E, face às estratégias de (re)valorização profissional mais recentes, as preocupações resultantes da inação que se tem verificado até agora das estruturas sindicais e governativas do Ministério Público tornam a reflexão acerca do papel que deve desempenhar uma prioridade imediata, caso se deseje integrar numa configuração mais distinta e preponderante no novo paradigma de justiça que está em curso, alicerçado numa forte legitimidade social, política e judicial.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Manuel Villaverde; SILVA, Pedro Alcântara. **O estado da saúde em Portugal**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2009.

CARMO, Rui do. A nova organização do sistema judiciário e a jurisdição de família e menores. **Revista do Ministério Público**, n.140, p.9-32, 2014.

CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça. **European Judicial Systems – Edition 2010 (data 2008): efficiency and quality of justice**. Strasbourg: Council of Europe Disponível em: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2>, 2010.

DIAS, João Paulo. O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a pressão e a transformação. **Revista do Ministério Público**, n.101, p.95-112, 2005.

DIAS, João Paulo. O acesso ao direito e à justiça laboral: que papel para o Ministério Público?. In: _____. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (Org.). **Actas do VIII Congresso do Ministério Público**. Lisboa: SMMJ, p.197-214, 2008.

DIAS, João Paulo. **O Ministério Público no acesso ao direito e à justiça: “porta de entrada” para a cidadania**. Coimbra: Almedina, 2013a.

DIAS, João Paulo. Citizenship and justice: public prosecutors in social contexts in Portugal. **International Journal of the Legal Profession**, p.1-23, 2013b. DOI: 10.1080/09695958.2013.805987.

DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Org.). **O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos**. Coimbra: Almedina, 2008.

DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal. **Revista do Ministério Público**, n.91, p.11-54, 2002.

FERREIRA, António Casimiro. **Trabalho procura justiça: os Tribunais de Trabalho na sociedade portuguesa**. Coimbra: Almedina, 2005a.

FERREIRA, António Casimiro. **Acesso ao direito e mobilização dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminação entre mulheres e homens**. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, 2005b.

FERREIRA, António Casimiro; DIAS, João Paulo; PEDROSO, João; LIMA, Teresa Maneca; BRANCO, Eliana Patrícia. A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra. **Relatório de investigação**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2007.

FERREIRA, António Casimiro; PEDROSO, João. **Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual**. Oficina do CES,

99. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/99.pdf>, 1997.

GÉRARD, Philippe et al. (Org.). **L'accélération du temps juridique**. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis, 2000.

MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias**. Curitiba: Ed. Juruá, 2007.

MJ – Ministério da Justiça. **Linhas estratégicas para a reforma da administração judiciária**. Lisboa: Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/634714/20120615_linhas_estrategicas_reforma_organizacao_judici_ria.pdf, 2012a.

MJ – Ministério da Justiça. **Principais Indicadores das Estatísticas da Justiça - 2011**. Lisboa: Ministério da Justiça, 2012b.

MENDES, José Manuel (Org.). Inquérito à opinião pública sobre o funcionamento dos tribunais em Portugal – **Relatório Preliminar**. Coimbra: CES, 2004.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

PEDROSO, João. Direito de menores: um «direito social». In: VIDAL, Joana Marques (Org.). **O direito de menores: reforma ou revolução?**. Lisboa: Cosmos, 1998. p.51-82.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão. **Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2002.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. **Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2003.

RODRIGUES, José Narciso da Cunha. **Comunicar e julgar**. Coimbra: Minerva, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas. **Manifesto**, n.7, p.76-87, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Portugal – ensaio contra a autoflagelação**. Coimbra: Almedina, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; et al. A Geografia da Justiça – Para um novo mapa judiciário. **Relatório de investigação**. Coimbra: CES/OPJ, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; et al. **A Gestão nos Tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto**. Coimbra: CES/OPJ, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português**. Porto: Afrontamento, 1996.