

CRIAÇÃO EM PORTUGAL DA COMISSÃO DE ACESSO AO DIREITO

Despacho N.º 61/86

1. Não é recente a ideia de se definir e concretizar uma política global de “acesso ao Direito”, assim por mim própria perspectivada (e designada) na Ordem dos Advogados, em Maio de 1977 (*Revista da OA*, ano 37, p. 391 e segs.), teve ela começo de preparação em Outubro de 1978, com a criação, no 3.º Governo Constitucional, de uma “Comissão de Acesso ao Direito” (despacho n.º 22/78, no *DR*, II Série, de 14.10.78), cuja presidência solicitei que fosse assumida pelo Bastonário Dr. ÂNGELO DE ALMEIDA RIBEIRO. Veio a Comissão a apresentar o seu relatório e anteprojecto de articulado legislativo em Junho de 1980, já no 6.º Governo Constitucional; do *Programa* deste constava, precisamente, a definição e efectivação de uma política de “acesso ao Direito”. E daí que tivesse sido apresentada uma Proposta de lei de autorização legislativa (n.º 356/I), intencionalizada a reformular o sistema em vigor sobre assistência judiciária e patrocínio officioso, criando, para além disso, dispositivos de assistência e protecção jurídica. Elaborei então, para promover um debate mais alargado, um *dossier* sobre a “Definição de uma Política de Acesso ao Direito. Elementos para uma análise crítica”.

Como aí referi, a efectivação de tal política desdobrar-se-ia por três áreas: a) *informação jurídica*; b) *consulta jurídica*; c) *apoio judiciário* (assistência judiciária e patrocínio officioso).

Salientando a indispensabilidade da cooperação com a Ordem dos Advogados (e a Câmara dos Solicitadores), evidenciei que o sistema não deveria ignorar a realidade da tendencial *especialização* que ocorre nalguns domínios da advocacia, sem prejuízo da imprescindibilidade dos advogados qualificáveis como “generalistas”.

“Não me parece que as exigências de uma época em que a *eficácia* surge como uma constante (...), *todos* os advogados estejam, indiferenciadamente, adstritos a tratar de *todas* as causas. Se tal acontecer, cedo surgirá como uma distorsão de aptidões e, nalguns casos, uma protecção jurídica *adequada* para os que *pagam* e virtualmente *inadequada* (não por vontade dos advogados, mas por defeito do sistema) para os que *não podem pagar*. A especialização deixou de ser um *luxo*.”

Aflorai ainda, embora com alguma reticência, a hipótese de se difundir, como esquema subsidiário, um *seguro* de protecção jurídica, embora configurado como um caracterizado *seguro social*.

Em 1980, por diversas vezes insisti na necessidade de se encarar, a nível nacional, a nova problemática do “acesso ao Direito”; disso dá notícia o *Bol. do Ministério da Justiça* e, ensaiando um debate que não se chegou a abrir, a própria imprensa (assim, por exemplo, *Diário de Notícias* de 29.9.80).

2. Aconteceu que a revisão constitucional de 1982 veio a incluir na Lei Fundamental o “acesso ao Direito” como uma prestação *positiva*, que o Estado ficará, directa ou imediatamente, adstrito a promover. Creio que agora, mais do que nunca, deverá o Governo colmatar o vazio que continua a existir nesse espaço cultural, cívico e social (cfr. “Nota Sumária sobre o Art. 20.º da Constituição”, na *Revista OA*, ano 44, p. 523 e segs.).

Organizou a Ordem dos Advogados um anteprojecto de articulado legal que me parece susceptível de também constituir uma base de reflexão. Para além dele, há que ter em conta o Projecto de Lei n.º 427/III, apresentado pelo PCP; para além das divergências que em relação a ele existam, não se pode deixar de o considerar um documento notável, que deverá ser objecto de reflexão e de atenta análise.

3. Claro que se o “acesso ao Direito” terá de ser mais do que o “acesso aos tribunais”, entendido este com a garantia *efectiva* da via judiciária, não ganhará verdadeiro sentido se, quem ingressar na via judiciária, não a encontrar desbloqueada e com a suficiente capacidade de resposta.

Isto passa, desde logo, pela criação de novas condições de trabalho para os magistrados judiciais e do Ministério Público e para os oficiais de justiça que com eles cooperam; condições que passam, sem dúvida, pela renovação das instalações físicas

da generalidade dos tribunais (o “parque” judiciário português encontra-se obsoleto e degradado) e pela reformulação dos métodos de actuação. Se é evidente que aos tribunais não pode ser exigida “pressa”, a justiça, para ser eficaz, terá de ser pronta; é o direito de todos a verem julgadas as suas causas num prazo razoável (*Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, n.º 1, do art. 6.º).

O Ministério da Justiça não pode interferir na actividade interna dos tribunais; dá-se mesmo o caso de os próprios oficiais de justiça dele não dependerem num plano disciplinar. Em decorrência de uma arquitectura institucional de que o Ministério é apenas um elo, ele está agora como que confinado a viabilizar a operatividade do equipamento judiciário (embora numa acepção ampla) e a preparar, através de um sistema legal mais moderno e racionalizado, adequadas medidas legislativas. Só que estas, no tocante à Organização Judiciária, são da reserva de competência da Assembleia da República, pelo menos quanto ao seu núcleo essencial e determinante. Ora, como aliás sucede em quase todos os países, os mecanismos de aprovação parlamentar das leis não são dotados de assinalável celeridade. Atente-se, com carácter emblemático, no que se está a passar com a proposta de lei dos Tribunais Marítimos.

Dá-se ainda o caso — que tenho como o de mais difícil ultrapassagem — de estarem em recessão os meios financeiros de que o Ministério da Justiça dispõe. Ora a reformulação do *management* dos tribunais está, a um ponto máximo, condicionada por esses recursos financeiros, que de ano para ano se vão tornando mais escassos.

4. Esta situação não é apenas característica da realidade portuguesa.

O actual Ministro da Justiça francês, Snr. ALBIN CHALANDON, numa entrevista recentemente dada ao *Le Figaro* (24.5.86), salientou alguns tópicos que parece pertinente transcrever:

— “A minha primeira constatação (quando assumi o cargo de Ministro da Justiça) foi o carácter muito particular, original, da função. Sou, por um lado, o guardião (*gardien*) das leis, mas, por outro lado, sou o único ministro que tem que gerir uma administração de que uma larga área é totalmente independente dele. Estou chocado por ver que a opinião pública ignora este facto e supõe que o ministro pode intervir em qualquer momento

no funcionamento da justiça. Nada é mais falso. A minha função impõe-me, pelo contrário, que nunca intervenha.”

— “A minha segunda constatação diz respeito à situação muito degradada da máquina judiciária. Eu sabia, pelas sondagens, que os franceses não tinham confiança na justiça. A realidade obriga-me a reconhecer que esta atitude é, em parte, justificada. A força de ser sacrificada, desde há quarenta anos no orçamento da França, a justiça está em ruptura (*est en panne*). Alguns sectores (...) encontram-se por tal forma bloqueados e arrastados que se pode considerar que o seu funcionamento está quase que interrompido nalguns tribunais.” (...) “É um milagre que a justiça continue ainda a funcionar e, quando tal não acontece, não é aos juizes que se deverá responsabilizar, mas à falta de meios e de modernização.”

— “(...) volta-se sempre ao mesmo problema: o dinheiro. Sem meios, não haverá uma justiça eficaz. Espero que, neste domínio, eu venha a ser o primeiro Ministro da Justiça a ser ouvido pelo seu Governo...”

5. As circunstâncias, em Portugal, não são mais favoráveis. Bem ao contrário. O Ministério da Justiça tem hoje a seu cargo, tem hoje à sua responsabilidade mais de uma dezena e meia de grandes serviços, com nível de Direcção-Geral (embora formalmente alguns o não sejam), e mais de duas dezenas de milhares de funcionários ou Magistrados.

De entre eles, alguns estão numa perigosa desagregação: bastará apontar os serviços prisionais, a Polícia Judiciária e os serviços judiciários.

Foram organizados *dossiers* em que detidamente se evidenciam as carências existentes e que, por se tratar de uma problemática que de todo em todo excede à capacidade de gestão interna do próprio Ministro da Justiça, foram postos à apreciação do Governo. Trata-se, com efeito, de questões em que está em jogo a própria estruturação e funcionamento do Estado, que se persiste em pretender seja dotado de autoridade, de dignidade e de responsabilidade.

6. Continua a citar a referida entrevista do Ministro da Justiça francês:

“Encontramo-nos (...) perante uma situação incoerente, incompatível com a vontade de segurança do Governo. No momento actual, infelizmente, a situação penitenciária está de tal

forma degradada com, por vezes, uma taxa de ocupação dos estabelecimentos de 300% que é a justiça que está ao serviço das prisões e não o contrário. Pode-se dizer, sem exagerar, que, nalguns casos, cada vez que se pretende pôr alguém na prisão, é necessário pôr alguém em liberdade.”

E mais adiante:

“Sem dinheiro, não se fará andar a justiça e a política de segurança do Governo ficará letra morta. A justiça foi sempre sacrificada no plano orçamental na França, mas bastará um mínimo de vontade política para que tal se modifique.”

(...)

“A segurança nas prisões encontra-se no limite da segurança e será um mínimo de 1.500 a 2.000 lugares novos que importará criar nos próximos anos se se quiser pôr em prática uma nova política penitenciária.”

7. O que acontece na França, igualmente acontece, com maior ou menor acuidade, por toda a parte; é evidente, no entanto, que o caso português ultrapassará às barreiras do imaginável — e do consentível, em termos de normalidade do Estado.

Só que enquanto na generalidade dos países os problemas da Justiça são motivo de interesse, fora dos circunstanciais apetites (ou necessidades) de sensacionalismo, nos meios de Comunicação Social, aqui raramente para eles se convoca a atenção da opinião pública. Ora se esta não está, em regra, sensibilizada para os mais significativos problemas nacionais, predominando a “fascinação da bagatela” como constante da nossa caracterologia colectiva (o que, de resto, assinalei no citado estudo sobre o art. 20.º da Constituição), escapar-lhe-á por completo a problemática, ou as problemáticas, da Justiça.

8. Será, precisamente este, um dos vectores em que terá de assentar uma política de “acesso ao Direito”. Estará em causa *informar* e *interessar* as pessoas, retirando-as do seu alheamento: a Justiça e o Direito terão que ser incluídos, como *valores* e como *realidades*, na “aparelhagem cívica” que dá sentido à socialidade das pessoas.

Essa tarefa pertencerá, no seu impulso, ao Ministério da Justiça. Só que nela terão que cooperar os meios de Comunicação Social, numa dignificada interacção de actuações. Os assuntos da Justiça, a ideia do que é o Direito e do que são os direitos, do que há que fazer e do que se deve reclamar, situam-se

na esfera do Governo, mas dizem respeito ao Estado e devem fazer parte da vida das pessoas.

9. Só a partir de aí será caso de criar mecanismos de consultá jurídica, de protecção judiciária, de acessibilização dos tribunais e dos meios alternativos de composição dos litígios que estão a ser equacionados, em moldes praticáveis, como é o caso da arbitragem.

Daí que em 1984, insistindo numa antiga “pregação”, tenha salientado (cit. Nota sobre o art. 20.º da Constituição):

“O acesso ao Direito tem, como se disse, uma vertente cultural (de sentido *material* e não *formal*), paredes meias com o que pode ser entendido por *civismo*. Mas, num plano paragnático, determinará acções de *informação* jurídica e será neles que terá de ser situada a 1.ª parte do n.º 1 do art. 20.º da CRP. Pretender-se-á que as pessoas conheçam, ou conheçam melhor, quando são violados os seus *direitos* e quais os *meios* que ao seu alcance estarão para que eles sejam acautelados. Só que isso não será, por certo, transformar as pessoas em juristas *de ocasião*, em ‘advogados de lareira’. O Estado não pode, nem deve, distribuir o Direito em *pastilhas*; nisso estaria o pior serviço aos valores e à dignidade fundamental do Direito. (...) A *aplicação* da lei continuará a ser tarefa de *juristas*; e estes, no entendimento da lei, cada vez terão mais de ter em vista a unidade do sistema.”

10. É para efectuar o levantamento e a concretização das diversas vertentes de uma política de acesso ao Direito que constituo uma *Comissão*, assim composta: Bastonário Dr. JOSÉ MANUEL COELHO RIBEIRO, que presidirá; Dr. JOSÉ AUGUSTO SACADURA GARCIA MARQUES, procurador-geral adjunto; Dr. JOSÉ MANUEL BRANQUINHO DE OLIVEIRA LOBO, juiz de Direito; Dr. JORGE SANTOS, advogado; Dr. FERNÃO FERNANDES TOMAZ, advogado e membro do Conselho Superior da Magistratura; Dr. JOSÉ ANTÓNIO BARREIROS, advogado e assessor jurídico do Gabinete de Apoio Técnico Legislativo do Ministério da Justiça; Dr. FERNANDO AUGUSTO DE SOUSA FERREIRA PINTO, assistente da Universidade Católica Portuguesa e assessor jurídico do Gabinete de Apoio Técnico Legislativo do Ministério da Justiça; Dr. JOSÉ LUIZ RAMOS PINHEIRO; Dra. ISABEL MARIA GUERRA ARAÚJO DE FREITAS, advogada, que secretariará.

11. A Comissão, cujos encargos serão suportados pela verba inscrita no Orçamento do Estado, poderá recorrer ao apoio dos Serviços deste Ministério.

Da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores espera-se, como é óbvio, a mais disponível cooperação.

Comunique.

Lisboa, 11 de Junho de 1986

MÁRIO RAPOSO
Ministro da Justiça