



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias  
Dr. Bacelar de Vasconcelos  
E-Mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

<b>V/ Referência:</b>	<b>V/ Data:</b>	<b>N/ Referência:</b>	<b>Ofício n.º</b>	<b>Data:</b>
Of. 319/1ª-CACDLG/2017	04-04-2017	2017/GAVPM/1875	2017/OFC/01813	08-05-2017

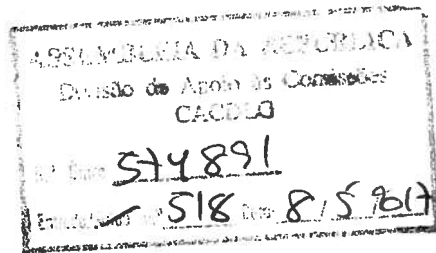
ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 399/XIII/2.ª (PCP) - Projeto de Lei n.º 408/XIII/2.ª (PAN) - NU: 572542**

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
*Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos*

Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre as iniciativas legislativas identificadas.

Com os melhores cumprimentos e *elevada consideração*,

A Chefe de Gabinete  
Ana de Azeredo Coelho  
Juíza Desembargadora



Ana Isabel De  
Azeredo  
Rodrigues C. F.  
Da Silva  
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Ana Isabel  
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva  
ee05f39649423588e5717f95f0033234bd31f1b  
Dados: 2017.05.08 10:34:42





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

**Projecto de Lei n.º 399/XIII/2.ª (PCP)** – Cria a Unidade de Missão para a revisão do regime das custas judiciais

ASSUNTO:

**Projecto de Lei n.º 408/XIII/2.ª (PAN)** – Garante o acesso ao Direito e aos Tribunais, tornando a atribuição do benefício de isenção de custas judiciais mais abrangente

2017/GAVPM/1875

01.05.2017

## **PARECER**

### **1. Objeto**

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foram remetidas ao Conselho Superior da Magistratura as seguintes iniciativas legislativas, para efeito de emissão de parecer:



**i) Projecto de Lei n.º 399/XIII/2.ª (PCP)** – Cria a Unidade de Missão para a revisão do regime das custas judiciais

**ii) Projecto de Lei n.º 408/XIII/2.ª (PAN)** – Garante o acesso ao Direito e aos Tribunais, tornando a atribuição do benefício de isenção de custas judiciais mais abrangente

## **2. Apreciação**

As duas iniciativas legislativas sob apreciação respeitam a uma das dimensões mais estruturantes e relevantes da construção do Estado de Direito Democrático: a garantia do acesso aos tribunais.

A Constituição tutela expressamente o direito fundamental de acesso de todos os cidadãos ao direito e à tutela jurisdicional efectiva e, consequentemente, garante simultaneamente que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos (art. 20.º, n.º 1, da CRP).

Sendo constitucionalmente admissível o estabelecimento da exigência de uma contrapartida pela prestação dos serviços de administração da justiça, importa acautelar que as custas judiciais não sejam incomportáveis em face da capacidade contributiva do cidadão médio, bem como assegurar às pessoas economicamente carenciadas formas de apoio que viabilizem a tutela dos seus direitos e interesses.



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Por seu turno, o conceito de insuficiência económica é um conceito relativo, não podendo ser dissociado do valor das custas e dos encargos do acesso ao direito e aos tribunais.

Vejamos então a bondade das soluções adoptadas em cada um dos referidos diplomas enviados ao CSM.

### **2.1. Projecto de Lei n.º 399/XIII/2.ª (PCP)**

Os autores da presente iniciativa legislativa apresentam a seguinte exposição de motivos que elucida à sociedade o escopo visado sem a necessidade de quaisquer descrições suplementares:

*«(...) Dispõe o n.º 1 do artigo 20.º da Constituição que “a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.*

*Porém, é unanimemente reconhecido que a realidade está muito longe desse objetivo.*

*Na verdade, a insuficiência de meios económicos afasta a maioria dos cidadãos do recurso aos tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.*

*A morosidade inerente ao funcionamento dos tribunais, a falta de generalização dos julgados de paz e as competências reduzidas desse meio de composição de litígios, o escassíssimo alcance social dos mecanismos de apoio judiciário, os custos com honorários de advogados, e no que importa à presente iniciativa, o elevado valor das custas a suportar pelo recurso aos tribunais, faz com o direito de acesso aos tribunais esteja reservado às empresas ou cidadãos*



*como elevados recursos económicos, ou aos cidadãos que por serem reconhecidos como indigentes tenham direito a apoio judiciário.*

*A maioria dos cidadãos, usualmente designada por “classe média”, ou não tem dinheiro para recorrer aos tribunais, ou é obrigada a um esforço económico para o fazer que põe em causa as suas próprias condições de subsistência.*

*Esta situação é inaceitável e tem de ser alterada. O PCP considera essencial baixar significativamente o valor das custas judiciais e alargar os critérios para a sua isenção.*

*Não se ignora que a garantia de acesso ao direito e aos tribunais passa por outras vertentes que não apenas as custas judiciais. Importa nomeadamente rever o regime do apoio judiciário de modo a aumentar o seu alcance social.*

*Mas no que se refere às custas judiciais, cujo valor é unanimemente reconhecido como desproporcionadamente elevado para a maioria das bolsas, há que repensar seriamente, mas com urgência, o respetivo regime legal.*

*Entende o PCP que não basta à Assembleia da República recomendar ao Governo que faça aquilo que também é sua responsabilidade fazer. Porém, a revisão do regime das custas judiciais, pela sua complexidade e implicações, deve contar com a reflexão dos operadores judiciários e com a contribuição de juristas com conhecimentos aprofundados sobre a matéria em causa, tendo nomeadamente em conta a importância social de garantir o acesso aos tribunais e o impacto das medidas a tomar no sistema de Justiça.*

*Daí que o PCP entenda que a decisão legislativa a tomar pela Assembleia da República deve ser precedida de um estudo aturado a levar a cabo por uma unidade de missão especialmente criada para o efeito.*

*Assim, o PCP propõe que seja criada uma unidade de missão composta por sete elementos, a funcionar junto da Assembleia da República, tendo por missão promover a necessária reflexão e, se o entender, apresentar propostas legislativas, destinadas a habilitar a Assembleia da República e o Governo a*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*proceder à revisão do regime legal das custas judiciais de modo a dar cumprimento ao direito constitucional de todos os cidadãos de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva.*

*Esta unidade deve ser integrada por elementos designados pelo Ministério da Justiça, que preside, pelos Conselhos Superiores da magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e do Ministério Público, pela Ordem dos Advogados, pelo Centro de Estudos Judiciários e por um Professor de Direito cooptado pelos restantes membros.*

*No prazo de seis meses após a sua entrada em funcionamento pleno, a unidade de missão deve entregar um relatório ao Presidente da Assembleia da República de onde constem as conclusões do trabalho realizado e as alterações ao regime legal das custas judiciais que a unidade de missão considere necessárias para garantir o cumprimento dos princípios constitucionais em matéria de acesso ao direito e aos tribunais.*

*Esse relatório deve ser disponibilizado aos Deputados e ao Governo e deve ser objeto de debate na Assembleia da República. Naturalmente que compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo apresentar as iniciativas legislativas que considerem pertinentes. O que se espera da unidade de missão é que possa dar uma contribuição qualificada para eventuais iniciativas que venham a ser apresentadas.».*

Tendo decorrido apenas oito anos sobre a entrada em vigor do actual Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo DL n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, o qual foi assumido como francamente reformista relativamente ao anterior Código das Custas Judiciais de 1996, dir-se-ia que o ímpeto reformista que anima a projectada Unidade de Missão de Revisão do Regime das Custas Judiciais não pode emergir a cada década que passa, sob pena de



grande instabilidade legislativa em matérias tão fulcrais como o custo do serviço de administração da Justiça.

Não obstante, a verdade é que o actual sistema de custas judiciais continua a merecer críticas de vários e importantes intervenientes do sistema de justiça e a matéria tem suscitado uma discussão relevante no espaço público.

Estando em marcha esta iniciativa legislativa, ademais norteada pela prevenção do afastamento dos cidadãos do acesso aos tribunais por insuficiência económica, dever-se-ia aproveitar este ensejo para estender o seu âmbito e fazê-la incidir também sobre a matéria conexa do regime de acesso ao direito e aos tribunais, tanto mais que também já deram entrada iniciativas legislativas sobre esta última matéria.

Na verdade, o conceito de insuficiência económica é um conceito relativo, não podendo ser dissociado do valor das custas e dos encargos do acesso ao direito e aos tribunais.

Consequentemente, o texto agora apresentado não suscita qualquer reserva ou proposta de alteração para além da referida ampliação do respectivo âmbito.

## **2.2. Projecto de Lei n.º 408/XIII/2.<sup>a</sup> (PAN)**

O autor da presente iniciativa legislativa apresenta a seguinte exposição de motivos que elucida também suficientemente o escopo visado:



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*«(...) O artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa prevê o acesso ao Direito e a uma tutela jurisdicional efectiva, assegurando o acesso aos Tribunais para a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos, não sendo aceitável que uma pessoa não possa recorrer aos tribunais por insuficiência de meios económicos.*

*Este direito a uma tutela jurisdicional efetiva é, em termos constitucionais, um direito fundamental, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, directamente aplicável e que vincula as entidades públicas e privadas, nos termos do número 1, do artigo 18.º, da CRP.*

*Trata-se, contudo, de um direito dependente de concretização legislativa, cabendo ao Legislador um papel de extrema importância enquanto seu garante. Actualmente, o regime jurídico de acesso ao Direito e aos Tribunais encontra-se regulado pela Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, com a alteração introduzida pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva 2003/8/CE.*

*É entendimento do PAN que a Lei actualmente em vigor não concretiza de modo pleno o direito fundamental de acesso ao Direito, ficando muito aquém daquilo que a Constituição da República Portuguesa pretende*

*Em primeiro lugar, a legislação ora em apreço é marcada por critérios de apreciação e fixação de insuficiência económica, in casu, artigos 8.º e 8.º A, excessivamente rígidos, que não têm em conta a realidade do País. Destacamos aqui, em especial, a consideração que é feita, no artigo 8.º-A, n.º 1 c), de que o Requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a duas vezes e meia o valor do indexante de apoios sociais não se encontra em situação de insuficiência económica. Tal conclusão é falsa, porquanto não tem sequer em consideração a composição do agregado*





*familiar do Requerente, nem o activo e passivo do Requerente e/ou do seu agregado familiar.*

*Os visados acabam por se ver impedidos de fazer valer os seus direitos em juízo. O que pode colocar em causa o disposto no já mencionado preceito constitucional, constituindo um modo de denegação de justiça por insuficiência de meios económicos, situação que ganha especial relevância quando considerado o valor das custas judiciais.*

*Ora, a articulação feita entre o artigo 8.º, 8.º A e B da Lei 34/2004 com o Anexo constante da mesma, referente ao cálculo do rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica, recorrendo à adopção de fórmula matemática para a qualificação da situação como de insuficiência económica, sendo ponderados apenas aspectos económico-financeiros, sem qualquer ponderação do caso concreto e da realidade familiar do Requerente, constitui uma restrição intolerável ao presente direito. Tal critério precisa de ser alterado com urgência, sob pena de, não alterando, continuarmos a afectar direitos fundamentais dos cidadãos.*

*Em segundo lugar, mostra-se necessário reforçar a consulta jurídica, figura pouco utilizada actualmente, mas de grande importância, para a prestação de esclarecimentos aos cidadãos dos seus direitos. Assim, consideramos que esta figura deveria ser mais abrangente, de modo a possibilitar o acesso para a defesa de interesses difusos e tutela de direitos colectivos, uma vez que a limitação actualmente existente carece de qualquer fundamento, dado que qualquer cidadão pode, nas condições legalmente previstas, intentar acções judiciais, tendo em vista acautelar tais direitos.*

*Assim, tal reforço da figura da consulta jurídica passa pelo alargamento do seu âmbito de aplicação e pela permissão do exercício da mesma em locais não previstos no artigo 15.º da Lei 34/2004, como sejam, escalas de presença de*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*advogados ou serviços de acolhimento nos tribunais e serviços judiciais, permitindo uma maior facilidade de acesso por todos aqueles que o pretendam.*

*Por último, consagra o artigo 18.º, n.º 2 da Lei 34/2004 que “O apoio judiciário deve ser requerido antes da primeira intervenção processual, salvo se a situação de insuficiência económica for superveniente, caso em que deve ser requerido antes da primeira intervenção processual que ocorra após o conhecimento da situação de insuficiência económica.”.*

*É nosso entendimento que tal situação poderá criar entraves desnecessários ao exercício deste direito, porquanto facilmente se descortinam situações em que por falta de esclarecimento do cidadão e/ou por acréscimo das despesas com o processo com as quais a parte não estaria a contar, nomeadamente por necessidade e interposição de recurso da decisão, facilmente se justificaria o acesso ao apoio judiciário, algo que está impedido pelo facto de tal requerimento ter necessariamente que ocorrer antes da primeira intervenção processual. Ora a presente norma é excessivamente restritiva, na medida em que apenas permite o recurso ao apoio jurídico nos casos de insuficiência económica superveniente, não acautelando outro tipo de situações como as acima expostas.».*

Recuperando aqui o pensamento segundo o qual o conceito de insuficiência económica é um conceito relativo, não podendo ser dissociado do valor das custas e dos encargos do acesso ao direito e aos tribunais, sugere-se mais uma vez que as alterações legislativas aqui visadas sejam estudadas pela anunciada Unidade de Missão identificada no Projecto de Lei n.º 399/XIII.

Efectivamente, as projectadas alterações da Lei n.º 34/2004 que respeitam à **determinação do rendimento relevante para efeito de**



**aferição da insuficiência económica das pessoas singulares**, assim como aquelas relativas ao **reforço da prestação de consulta jurídica** e à identificação do **momento relevante para a apresentação do pedido de apoio judiciário**, devem ser avaliadas no âmbito de uma discussão conjunta do regime de custas judiciais e do regime de acesso ao Direito e aos tribunais, na qual intervirá oportunamente, conforme projectado, um elemento a designar pelo Conselho Superior da Magistratura.

### **3. Conclusão**

Em função do expandido, salvo melhor entendimento, as iniciativas legislativas ordinárias sob análise suscitam apenas as seguintes observações e reservas:

a) **Projecto de Lei n.º 399/XIII/2.<sup>a</sup> (PCP)** – Nada obsta, antes pelo contrário, à criação da projectada Unidade de Missão para a revisão do regime de custas judiciais, sugerindo-se apenas que o respectivo âmbito seja ampliado para passar a incidir também sobre a matéria conexa do regime de acesso ao Direito e aos tribunais;

b) **Projecto de Lei n.º 408/XIII/2.<sup>a</sup> (PAN)** – As projectadas alterações da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, poderão ser avaliadas no âmbito de uma visão conjunta do regime de custas judiciais e do regime de acesso ao Direito e aos tribunais, a empreender eventualmente no âmbito da aludida Unidade de Missão.

\*

Lisboa, 2 de Maio de 2017

Paulo Almeida Cunha

(Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM)