



MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secretário

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

P/ PROTOCOLO



Ex.mo Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias  
da Assembleia da República  
Palácio de S. Bento  
1249-068 Lisboa

Ofício n.º 198555.19 de 12-07-2019 - DA n.º 8530/19

**Assunto - Projeto de Lei n.º 1232/XIII/4ª (BE) - Determina a alteração do Regime Jurídico das Custas Judiciais, de forma a garantir um acesso mais alargado aos tribunais pelos trabalhadores, pelos trabalhadores precários e pela generalidade dos cidadãos (14.ª alteração ao Regulamento das Custas Processuais)**

Por incumbência superior, tenho a honra de remeter a V. Ex.ª o parecer do Conselho Superior do Ministério Público relativo ao Projeto de Lei n.º 1232/XIII/4ª (BE) - Determina a alteração do Regime Jurídico das Custas Judiciais, de forma a garantir um acesso mais alargado aos tribunais pelos trabalhadores, pelos trabalhadores precários e pela generalidade dos cidadãos (14.ª alteração ao Regulamento das Custas Processuais).

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira

(Procurador da República)





**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

## **PARECER do CSMP**

*Projeto de Lei n.º 1232/XIII/4ª (BE) - Determina a alteração do Regime Jurídico das Custas Judiciais, de forma a garantir um acesso mais alargado aos tribunais pelos trabalhadores, pelos trabalhadores precários e pela generalidade dos cidadãos (14.º alteração ao Regulamento das Custas Processuais)*

### **ENQUADRAMENTO – OBJETO DO PROJETO DE LEI**

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1232/XIII, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda.

O presente projeto de Lei procede à décima quarta alteração do Regulamento das Custas Processuais.

O seu objeto concretiza-se em dois vetores:

**(1)** Estabelecer a isenção de custas para os trabalhadores ou seus familiares, em matéria de direito do trabalho, quando sejam representados pelo Ministério Público ou pelos serviços jurídicos do sindicato, e

**(2)** Repristina a norma constante do regime jurídico dos acidentes em serviço e das doenças profissionais no âmbito da Administração Pública que assegura a isenção de custas aos trabalhadores da administração pública nas ações para reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido em matéria de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.

Para tanto, promove alterações ao artigo 4.º, do Regulamento das Custas Processuais e introduz uma norma própria que define a reprimenda assinalada.

Finalmente preconiza-se que as alterações entrarão em vigor no dia seguinte à da sua publicação.

\*

#### **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

O Grupo Parlamentar proponente identifica o princípio constitucional do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, estabelecido no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, como o pilar justificativo da iniciativa. Reconhece, pois, que não obstante a consagração constitucional, o diagnóstico efetuado permite concluir *“o acesso à justiça não só não está garantido, como as custas judiciais constituem um dos fatores fundamentais para que apenas alguns possam ver o seu caso apreciado por um tribunal.”*

Para isso, uma resposta que se impõe (...) *“visa intervir nos casos que digam respeito a relações laborais e/ou a reconhecimento de contratos de trabalho. As relações laborais – incluindo, naturalmente, os casos de precariedade cujos contratos de trabalho têm de ser reconhecidos judicialmente – são um dos campos onde esta obstaculização do acesso à justiça se faz sentir de forma especialmente intensa. Sendo os/as trabalhadores/as e os/as precários/as o elo fraco destas relações, é especialmente perverso que sobre eles recaia também esta*



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*impossibilidade de, por motivos económicos, recorrer à justiça para ver os seus direitos garantidos. Assim, é de inteira justiça que se leve a cabo um alargamento do regime de isenção no pagamento de custas judiciais por parte dos trabalhadores ou seus familiares, em matéria de direito do trabalho, tornando, desta forma, real e efetivo o acesso ao direito e aos tribunais por parte de cidadãos que se encontram numa situação de fragilidade laboral. Como é sabido, esta fragilidade condiciona o recurso aos tribunais pelos/as trabalhadores/as e seus familiares, uma vez que a insegurança provocada pelas vicissitudes possíveis numa relação laboral, um futuro incerto e a desproporção entre o valor das custas judiciais e os salários fazem com que o medo prevaleça e o acesso à via judicial não seja, por isso, uma opção.”*

É este o objetivo que norteia o projeto de Lei em análise, de acordo com a respetiva motivação.

\*

## **ANÁLISE E SEQUÊNCIA CRÍTICA**

### **O REGULAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS (RCP)**

O projeto de Lei pretende modificar o conteúdo da alínea h), do n.º 1 do artigo 4.º, do RCP, nos seguintes moldes:

*(...) h) Os trabalhadores ou familiares, em matéria de direito do trabalho, quando sejam representados pelo Ministério Público ou pelos serviços jurídicos do sindicato, quando sejam gratuitos para o trabalhador, designadamente nas seguintes ações/ procedimentos judiciais:*

- i. de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento;*
- ii. emergentes de acidente de trabalho e de doença profissional;*
- iii. de impugnação de despedimento coletivo;*
- iv. de impugnação judicial de decisão disciplinar;*
- v. relativa à igualdade e não discriminação em função do sexo;*
- vi. para tutela da personalidade do trabalhador;*
- vii. de anulação e interpretação de cláusulas de convenções coletivas de trabalho;*
- viii. para efetivação de direitos resultantes de doença profissional;*
- ix. para proteção da segurança, higiene e saúde no trabalho;*
- x. para suspensão de despedimento;*
- xi. em que esteja em causa o despedimento de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou trabalhador no gozo de licença parental;*
- xii. emergentes de contrato de trabalho;*
- xiii. de reconhecimento de contrato de trabalho.*

A atual redação da norma assume diferenças significativas com as que são propostas: *h) Os trabalhadores ou familiares, em matéria de direito do trabalho, quando sejam representados pelo Ministério Público ou pelos serviços jurídicos do sindicato, quando sejam gratuitos para o trabalhador, desde que o respectivo*



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*rendimento ilíquido à data da proposição da ação ou incidente ou, quando seja aplicável, à data do despedimento, não seja superior a 200 UC;*

Ou seja, a norma vigente condiciona o funcionamento da isenção a duas situações de verificação cumulativa. Por um lado, a representação pelo Ministério Público ou pelos serviços do sindicato quando sejam gratuitos e, por outro, a circunstância de, ao tempo da propositura da ação ou do incidente, ou do despedimento, conforme os casos, o rendimento ilíquido dos referidos trabalhadores ou dos seus familiares não exceder o correspondente a duzentas unidades de conta (o equivalente a 20.400€).

As alterações refletidas visam a eliminação da segunda condição sinalizada e, do ponto de vista da sistematização enunciativa da redação, consagra um conjunto de ações e incidentes processuais que a, título exemplificativo, densificam o conceito legal habilitante anunciado no corpo da isenção, isto é, *em matéria de direito do trabalho*.

A primeira modificação preconizada resulta, claramente, de uma opção de natureza exclusivamente política, sobre a qual não tomaremos posição quanto ao respetivo mérito ou bondade, na medida em que também não

merece quaisquer considerações adicionais quanto à respetiva viabilidade constitucional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A respeito da temática da isenção de custas aos trabalhadores em *matéria de direito laboral* quando patrocinados pelo Ministério Público e mesmo por referência ao critério condicional estabelecido do valor do rendimento ílquido, o Tribunal Constitucional já se pronunciou. Nos acórdãos n.ºs 109/2007 e 232/2007, ainda ao abrigo do revogado Código das Custas Judiciais (CCJ), o Tribunal Constitucional pronunciou-se por duas vezes a propósito da apreciação da constitucionalidade da norma extraída das disposições conjugadas dos artigos 8.º, alínea d) e 2.º, n.º 1, alínea e), *a contrario* do CCJ, na medida em que previam a condenação em custas do trabalhador não patrocinado no processo pelo Ministério Público no incidente de revisão de incapacidade, tendo presente o seu confronto com o princípio da igualdade, assente na violação da imposição constitucional da igualdade de tratamento (artigo 13.º, n.º 2, da CRP). E aí se disse quanto à bondade da solução normativa face ao princípio da igualdade: *[a] isenção de custas do trabalhador sinistrado, nos casos em que o mesmo seja representado pelo Ministério Público não viola o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Lei Fundamental, na comparação entre os trabalhadores que beneficiam do patrocínio do Ministério Público em contraste com os que dele não beneficiam.*

*Como este Tribunal tem repetidamente afirmado, “o princípio da igualdade, como parâmetro de apreciação da legitimidade constitucional do direito infraconstitucional, impõe que situações materialmente semelhantes sejam objeto de tratamento semelhante e que situações substancialmente diferentes tenham, por sua vez, tratamento diferenciado”; mas “tal não significa (...) que não exista uma certa margem de liberdade na conformação legislativa das várias soluções concretamente consagradas, e até que não se reconheça a possibilidade de o legislador consagrar, em face de uma dada categoria de situações, uma solução que se afaste da solução prevista para outras constelações de casos semelhantes”, desde que seja “identificável um outro valor, também ele com ressonância constitucional, que imponha ou, pelo menos, justifique e torne razoável a diferenciação” (cf. Acórdão n.º 113/2001, publicado no Diário da República, II Série, de 24 de Abril de 2001).*

*Ora – pode dizer-se –, o patrocínio do Ministério Público tem características que o distinguem do patrocínio por advogado ou da não constituição de advogado, uma vez que o Ministério Público exerce um papel legalmente vinculado, por um lado, à defesa das pessoas a que o Estado deve, por imperativo constitucional, especial proteção e, por outro, aos critérios de legalidade e objetividade que são suporte de toda a sua atividade, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público.*

*Onde, a propósito do regime de custas nos tribunais, deverão relevar situações diferenciadas, objetiva ou subjetivamente, não-de ser estabelecidas, por opção do legislador, no exercício da sua liberdade de conformação (e com respeito pelo princípio da igualdade), as exceções ao princípio geral de que os sujeitos processuais estão sujeitos ao pagamento de custas. Correspondendo ou não à melhor solução – aspeto que não cabe ao Tribunal Constitucional avaliar –, a distinção de tratamento do trabalhador, consoante se apresente ou não representado pelo Ministério Público, é, assim, suscetível de encontrar um fundamento razoável, justamente, nos parâmetros que devem guiar a atuação deste último.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Já em plena vigência do Regulamento das Custas Processuais, o Tribunal Constitucional pronunciou-se a respeito da interpretação da alínea h), do n.º 1, do artigo 4.º na parte em que, nas ações emergentes de acidente de trabalho em que os sinistrados sejam representados pelo Ministério Público, «impõe como limite à isenção de custas ali prevista um rendimento não superior a 200 UC», por parte do trabalhador sinistrado, por alegada violação dos princípios constitucionais da igualdade e da justa reparação dos acidentes de trabalho, consagrados nos artigos 13.º e 59.º, n.º 1, alínea f), da CRP – acórdão n.º 348/2012.

Aí se fez constar: *[é] pacífico o entendimento de que a CRP não consagra um direito de acesso ao direito e aos tribunais gratuito ou tendencialmente gratuito, sendo admissível, por conseguinte, exigir uma contrapartida pela prestação dos serviços de administração da justiça (cf., entre muitos outros, Acórdãos n.ºs 422/2000 e 491/2003, disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt). Na doutrina, Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., anotação ao artigo 20.º, ponto VI., e Jorge Miranda/Rui Medeiros, ob. cit., anotação ao artigo 20.º, alínea d) do ponto VI.). A questão está, portanto, em saber se é constitucionalmente admissível, à luz do princípio da igualdade, isentar de tal contrapartida os sinistrados que têm rendimento não superior a 200 UC.*

*É entendimento reiterado deste Tribunal que o princípio da igualdade «não proíbe ao legislador que faça distinções – proíbe apenas diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, sem uma justificação razoável, segundo critérios objetivos e relevantes» (Acórdão n.º 187/2001, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)). Manifestamente tal não sucede relativamente à norma em apreciação. A diferenciação de tratamento em causa tem fundamento material bastante, tem uma justificação razoável segundo critérios objetivos relevantes, uma vez que assenta no rendimento do trabalhador sinistrado – até 200 UC ou superior a este montante.*

*Diga-se, por último, que embora as custas judiciais sejam a contrapartida pela prestação de serviços de administração da justiça, este serviço público está vinculado à garantia fundamental do acesso aos tribunais, consagrada no artigo 20.º da CRP (neste sentido, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 467/91, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)). E a verdade é que aquela delimitação da incidência subjetiva das custas, em função dos rendimentos, é articulável com os mecanismos de proteção jurídica, permitindo que o sinistrado seja dispensado da taxa de justiça e demais encargos com o processo ou que os pague faseadamente, se estiver em situação de insuficiência de meios económicos (artigos 1.º, n.º 1, e 16.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Lei n.º 34/2004, na redação da Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto), uma vez que o patrocínio pelo Ministério Público não prejudica o regime do apoio judiciário (artigo 7.º do Código de Processo do Trabalho).*

Em suma, parece-nos perfeitamente pacífica a jurisprudência constitucional na forma como tem vindo a pronunciar-se quanto à questão da alegada desigualdade em matéria de isenção de custas relativamente aos trabalhadores quando patrocinados pelo Ministério Público. E essa vai manifestamente, no sentido da respetiva conformidade à Lei Fundamental.

Convirá, no entanto, face à ideologia que motiva alteração empreendida, relembrar que a isenção de custas que se pretende ver consagrada, ainda assim, não será absoluta, porquanto o n.º 6 do artigo 4.º, do RCP, no projeto, se mantém intocável. Ou seja, sem prejuízo da isenção, a parte que dela beneficia será sempre responsável, a final, pelos encargos a que deu origem no processo, quando a respetiva pretensão for totalmente vencida.

A segunda alteração, a que corresponde à listagem exemplificativa de ações e incidentes processuais, parece-nos não constituir a melhor técnica legislativa e poderá acarretar problemas acrescidos de interpretação quanto ao respetivo âmbito de atuação.

É hoje pacífico na jurisprudência que a isenção estabelecida na alínea h), do n.º 1, do artigo 4.º, do RCP, é aplicável fora da jurisdição laboral, conforme foi reconhecido pelo Supremo Tribunal de Justiça no acórdão proferido em 29-04-2014 (processo n.º 919/12.6 TBGRD)<sup>2</sup>, reconhecendo que a isenção subjetiva em questão é aplicável na jurisdição de comércio, em concreto quando haja lugar a reclamação de créditos cuja génese seja laboral.

---

<sup>2</sup><http://www.dgsi.pt/ijsti.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/d4cbbf2c49e6ae0080257cc9004ed30c?OpenDocument&Highlight=0,29,de,abril,de,2014,trabalhador,sociedade,insolvente>

Este acórdão surge citado na Diretiva n.º 3/2019, da Procuradora-Geral da República, na qual se fixou o entendimento uniforme no sentido de que *“nas ações de insolvência e nas de verificação ulterior de créditos instauradas pelo Ministério Público em patrocínio dos trabalhadores, bem como quando intervém nessa qualidade no processo especial de revitalização, é aplicável aos trabalhadores a isenção de custas estabelecida na alínea h), do n.º 1, do artigo 4.º, do Regulamento das Custas Processuais.”*



É também esse o sentido da decisão firmada pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 844/2013,<sup>3</sup> tendo-se aí reconhecido que, em ação administrativa especial conexas com atos administrativos, estando em causa matéria que envolve situações jurídicas emergentes do direito do trabalho, é de aceitar que a isenção de custas prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do RCP é operante.

O mesmo se passou com o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo n.º 5/2013, de 14 de março (DR, I Série, de 17-05-2013), ao determinar que a isenção é aplicável aos litígios relativos às ligações laborais envolventes de funcionários, agentes e trabalhadores do Estado que se inscrevam na competência dos tribunais administrativos.

Por sua vez, consolidando o entendimento, o Tribunal da Relação de Guimarães, no acórdão de 25-09-2014, fez constar: *No seguimento do decidido no recente acórdão do STJ, de 29/4/2014, e pelos fundamentos aí expressos e a que aderimos, reiteramos a decisão recorrida, considerando, como no indicado Ac. se refere: “l. O processo de insolvência está sujeito a custas, sendo as únicas isenções subjetivas as referidas nas alíneas h) e u) do artigo 4º do Regulamento*

---

<sup>3</sup> <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130844.html>

*das Custas Processuais (...), pagando todos os demais intervenientes processuais a taxa de justiça devida pelos atos a ela sujeitos”.*<sup>4</sup>

Os exemplos acabados de citar podem novamente vir a motivar discussão face ao modo como o legislador entendeu densificar o conceito em “matéria de direito laboral”...na verdade, apesar de consagrar a exemplificação o que se verifica é que todos os exemplos enunciados dizem respeito a ações e procedimentos de natureza laboral.

Neste raciocínio, parece-nos que o conceito base é suficiente para compreender o âmbito da isenção. Aliás, aproveitando-se o ensejo, melhor seria, que ao invés de se consagrar uma listagem não taxativa de ações e procedimentos, se aproveitasse a oportunidade para clarificar o conceito e, ao invés de se manter “em matéria de direito de trabalho”, seria de promover alteração no sentido de *“em matéria que envolve situações jurídicas emergentes do direito do trabalho, em qualquer jurisdição”*

\*

Não nos merece comentários críticos, a norma cuja reprimendação é proposta. Ela surge como uma decorrência lógica do empreendimento que se pretende projetar. Sucede que, atento o âmbito alargado a que já fizemos menção da

---

<sup>4</sup><http://www.dgsi.pt/JTRG.NSF/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/0b441331b0e538c080257d72004cf419?OpenDocument>



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

isenção consagrada na alínea h), do n.º 1, do artigo 4.º, do RCP, parece-nos que a mesma já contempla a situação de facto que se pretende agora reprimir.

\*

O presente parecer segue de perto a informação jurídica elaborada pelos Assessores do Gabinete da Procuradora-Geral da República, Dr. Miguel Ângelo Carmo e Dr.ª Inês Robalo.

\*

Por fim, anota-se que a discussão do presente projeto de Lei encontra-se agendada para o próximo dia 04 de julho de 2019, em reunião plenária da Assembleia da República.

\*

Lisboa, 10 de julho de 2019

