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

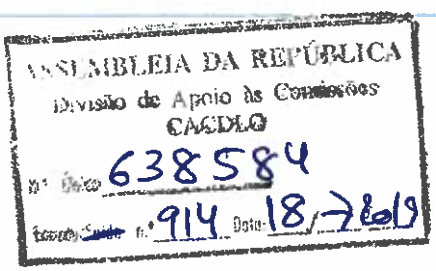
Ofício n.º 202241.19 de 17-07-2019 - DA n.º 8529/19

Assunto - ***Proposta de Lei n.º 205/XIII/4.ª (GOV) - Aprova o regime jurídico de acesso ao direito e aos tribunais***

Por referência ao assunto em epígrafe, tenho a honra de informar V. Ex.ª que o Conselho Superior do Ministério Público não emitirá Parecer, considerando manterem-se válidas as considerações tecidas em parecer elaborado sobre a mesma matéria e enviado, em 14 de Fevereiro de 2019, ao Ministério da Justiça, cuja cópia se junta, para melhor esclarecimento.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



Carlos Adérito Teixeira

(Procurador da República)

RMGC

Data: 23/6/19

PARECER

Proposta de Lei que aprova o regime jurídico do acesso ao Direito e aos tribunais.

*

O Governo, através do Gabinete da Ministra da Justiça, solicitou a emissão de parecer que respeita à proposta de que aprova o novo regime jurídico do acesso ao Direito e aos tribunais, revogando a Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, atualmente em vigor.

Introduz ainda alterações pontuais ao Decreto-Lei n.º 71/2005, de 17 de março, que regula a proteção jurídica no âmbito de litígios transfronteiriços.

*

I- Objeto da Proposta de Lei

A exposição de motivos é suficientemente clara no sentido de nos esclarecer quais os principais objetivos das alterações ao referido Decreto-Lei e da proposta de Lei em análise:

- *"(...) a presente proposta de lei apresenta um conjunto de medidas que, mantendo os traços fundacionais do sistema de acesso ao direito já em funcionamento, lhe introduz um significativo conjunto de alterações e adaptações que procuram ir ao encontro da satisfação das referidas necessidades. (...)*

- *(...) e altera o Decreto-Lei n.º 71/2005, de 17 de março, adaptando as regras de transposição da Diretiva 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios.*
- *(...) estabelece que a promoção do sistema de acesso ao direito se efetiva através de dispositivos de cooperação entre o Estado e, designadamente, as associações públicas representativas das profissões forenses, bem como outras entidades públicas ou privadas de reconhecido mérito, nomeadamente, nas áreas da informação jurídica e da formação aos profissionais forenses.*
- *(...)a Ordem dos Advogados e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução devem garantir formação adequada a todos os profissionais inscritos no sistema.*

  Para tal, com o intuito de garantir uma formação integrada com os demais profissionais de justiça envolvidos na administração da justiça, a elaboração dos planos anuais de formação nas áreas do sistema de acesso ao direito, compete às Ordens proceder à audição do Centro de Estudos Judiciários, (...)
- *No que concerne à vertente de informação jurídica, (...) a previsão de que o recurso aos meios tecnológicos de difusão de informação passam a estar incluídos nas formas legalmente previstas de disseminação da informação jurídica, (...)*
- *No plano da proteção jurídica, (...) a novidade (...) proteção jurídica dos interesses coletivos ou difusos e dos direitos só indireta ou reflexamente lesados ou ameaçados de lesão é conferida proteção equivalente àquela que a lei já confere à proteção de interesses próprios dos beneficiários do sistema,*
- *(...) o regime de apoio judiciário se aplica em todos os tribunais estaduais, qualquer que seja a forma de processo, no âmbito da arbitragem necessária institucionalizada, nos julgados de paz e nas estruturas de resolução*

alternativa de litígios e centros de arbitragem identificados em portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

- *(...) o apoio judiciário pode ser concedido nos processos de contraordenação, bem como nos processos da competência do Ministério Público e nos que corram nas conservatórias, nos notários e nas entidades da administração pública.*
- *(...) no plano subjetivo (...) harmoniza-se o conceito de insuficiência económica tendo por referência o novo regime previsto no Decreto-Lei n.º 120/2018, de 27 de dezembro, que estabelece regras uniformes para a verificação da situação de insuficiência económica a ter em conta no reconhecimento do direito à atribuição e manutenção dos apoios sociais ou subsídios. (...)*
- *Quanto às pessoas coletivas, passa a prever-se que também as pessoas coletivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada (...) possam beneficiar da proteção jurídica prevista (...).*
- *Por outro lado, tendo em vista possibilitar o alargamento da base subjetiva de proteção jurídica sem fazer perigar o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema e reconhecendo que nem todas as situações de insuficiência económica merecem idêntica proteção, opta-se por instituir um modelo de proteção baseada no escalonamento dos benefícios concedidos, substituindo-se o modelo de pagamentos faseados que, em vigor desde 2008, não logrou atingir o resultado esperado de maior equanimidade na redistribuição da riqueza. (...)*
- *Outro dos aspetos a que a presente proposta de lei procura dar resposta prende-se com a necessidade de tornar efetivo o procedimento de cancelamento da proteção jurídica, nomeadamente, sempre que certo beneficiário venha a adquirir melhor fortuna.*
- *(...) passa a prever-se, por seu lado, que um terço do produto do vencimento, pelo beneficiário, total ou parcial de uma causa, responde de imediato pelos*

custos resultantes da concessão de proteção jurídica, até à concorrência destes, aplicando-se com as necessárias adaptações os limites atinentes à penhorabilidade, previstos na lei processual civil.

- *(...) aproveita-se o mecanismo da consulta jurídica para proceder a uma avaliação prévia do fundamento das pretensões que têm por escopo a propositura de uma ação judicial, (...).*
- *Acresce ainda mencionar que, de modo a estimular o recurso aos meios de resolução alternativa de litígios de índole mais informal, se carreia para a consulta jurídica a prestação de apoio na utilização daqueles mecanismos, (...).*
- *(...) a proposta de lei prevê um adequado mecanismo de segurança dos beneficiários que vejam negada a sua pretensão por falta de fundamento, encontrando-se previsto um mecanismo de impugnação simples (...).*
- *(...) com a finalidade de prevenir a ocorrência de conflitos de interesses, impede-se que o profissional forense que haja prestado a consulta jurídica através da qual haja sido apreciado o fundamento da pretensão jurídica de natureza judiciária seja designado como patrono no âmbito do mesmo processo.*
- *(...) criação de condições para que o beneficiário de proteção jurídica possa, em termos efetivos, usufruir, verificadas que sejam certas circunstâncias de competência, do patrocínio de um solicitador. (...)*
- *(...) simplificação operada das modalidades de apoio judiciário a conceder(...).*
- *Como medida de prevenção de que os beneficiários de proteção jurídica que beneficiam de apoio parcial (...) entregam ao Estado as importâncias que são devidas para obterem o benefício requerido, a lei prevê um regime de responsabilidade pelos pagamentos remanescentes (...).*
- *(...) passa a prever-se que cada entidade perante a qual corre um processo ou procedimento em que é concedido apoio judiciário suporte a não arrecadação*

de receitas inerentes à tramitação do referido processo ou procedimento que perante si corra (...).

- *(...) todo o procedimento para pedido de proteção jurídica passar a basear-se no preenchimento e submissão de um formulário eletrónico, a que se segue a organização de um procedimento desmaterializado, (...) permitirá certamente evitar atrasos na tramitação e na troca de informação, (...).*
- *(...) em reforço e aprofundamento do princípio da igualdade de todos quantos recorrem ao sistema de justiça, (...) as execuções passam a ser tramitadas por agentes de execução, deixando de estar confiadas aos oficiais de justiça (...). Esta alteração implica a definição de um conjunto significativo de regras que procuram disciplinar, no seu conjunto, a forma de nomeação, de tramitação e de remuneração dos agentes de execução (...).*
- *Quanto ao defensor oficioso, com pequenos ajustamentos (...) mantém-se, de modo geral, a disciplina até agora consagrada na lei.*
- *(...) a proposta de lei prevê agora a exclusão do sistema de acesso ao direito dos profissionais forenses que não observem as regras do exercício do patrocínio e da defesa oficiosa, atribuindo às respetivas associações públicas profissionais a faculdade de tomar tal decisão de exclusão.*
- *(...) inovadora é também a criação de um Observatório do sistema de acesso ao e aos tribunais, entidade responsável por assegurar o controlo de qualidade e a supervisão contínua do sistema de acesso ao direito e aos tribunais.*
- *Tal observatório será composto por (...) um representante designado pelo Conselho Superior da Magistratura, um representante designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um representante designado pelo Conselho Superior do Ministério Público e um representante designado pelo Conselho dos Julgados de Paz, assim se garantindo a representatividade de todos os subsetores da justiça com atuação no contexto da proteção jurídica. (...)".*

*

II- Apreciação

Apresentando-se como uma lei que altera inúmeros aspetos relacionados com a concreta regulamentação do regime de acesso ao Direito e aos tribunais, nos termos que se mostram elencados na respetiva exposição de motivos, não poderemos deixar de referir que não caberá à Procuradoria-Geral da República tomar posição sobre as opções de política legislativa nesta matéria.

Não teceremos ainda qualquer comentário relativamente àquelas normas que, tendo sofrido apenas alterações de pormenor visando a sua adequação a tais objetivos, não nos sejam merecedoras de qualquer observação.

A presente análise cinge-se, pois, às alterações que possam ter relevância em sede constitucional, naquelas que, em maior ou menor medida, possam contribuir para um efetivo acesso, por todos, ao Direito e aos tribunais e ainda nas alterações que possam ter reflexos na atividade do Ministério Público.

Neste contexto de análise podemos dizer que, em traços gerais, parece ser de conferir concordância às alterações em projeto, as quais visam adequar o texto legislativo aos objetivos avançados na exposição de motivos. O mesmo se refira relativamente às alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 71/2005, de 17 de março.

*

Analisando as normas em concreto:

Artigo 3.º: Acrescenta ao âmbito de regulamentação do diploma ainda em vigor a necessidade de garantir formação adequada aos profissionais que venha a exercer funções no âmbito do diploma em análise. Tal alteração afigura-se-nos positiva, na medida em que, reconhecendo a importância da formação para qualquer profissional da área do Direito, faz recair nas respetivas organizações profissionais a obrigação de anualmente organizar o plano de formação e de ministrar a mesma. Tudo em prol do objetivo final que é o de garantir aos beneficiários do sistema um serviço de qualidade e, por essa via, o exercício efetivo dos seus direitos.

*

Artigo 7.º: Considera-se uma alteração positiva, consagradora, na prática, do regime jurídico-constitucional vigente, a inclusão, enquanto beneficiárias do regime em análise, das pessoas coletivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, verificados que estejam, naturalmente, os pressupostos de insuficiência económica.

Saudamos tal alteração legislativa, a qual, poderá dizer-se, se impunha, atenta a decisão do Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 242/2018.

Este, publicado na Iª Série do Diário da República de 07/06/2018, declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma do artigo 7.º, n.º 3, Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na redação dada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto, na parte em que recusa proteção jurídica a pessoas coletivas com fins lucrativos, sem consideração pela concreta situação económica das mesmas, por violação do artigo 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

*

Artigo 8.º: Pela negativa, há a apontar a não previsão de norma de sentido idêntico ao n.º 7 do artigo 8.º-A do regime atualmente em vigor, norma que prevê que, a título excecional e de forma fundamentada, para a apreciação da situação económica do requerente seja considerado apenas o seu rendimento e não o de todo o agregado familiar, além do mais nos casos em que o litígio seja precisamente entre si e algum ou alguns dos elementos desse agregado. Afiguram-se-nos por demais evidentes as razões que subjazem a uma norma com um tal conteúdo, sendo que a sua eliminação constitui, em nosso entender, uma indesejada limitação ao âmbito de atribuição de proteção jurídica, podendo inviabilizar, na prática, a possibilidade do exercício efetivo de direitos que com o presente regime se afirma querer reforçar.

A esta observação não obvia, em nosso entender, a previsão constante do n.º 3 da norma constante da proposta de Lei, esta última também já consagrada, ainda

que com uma redação ligeiramente diferente, no n.º 8 do artigo 8.º-A do regime atualmente em vigor.

*

Artigo 9.º: Questiona-se se o prazo de 60 dias previsto na alínea a), do n.º 1, não será um prazo demasiado curto e se existirão razões verdadeiramente relevantes para que também aqui o prazo não seja o de 90 dias previsto no n.º 3 da mesma norma para as pessoas coletivas sem fins lucrativos.

*

Artigo 12.º: Norma que prevê as situações de cancelamento da proteção jurídica. Verifica-se uma desejável simplificação e melhoria da redação da norma, alterações que nos apraz registar.

*

Artigo 13.º: Afigura-se-nos como positivo o encurtamento do prazo de caducidade da concessão da proteção jurídica, o qual permitirá um mais fácil controlo das situações pendentes e um uso mais racional de tais mecanismos pelos seus beneficiários.

*

Artigo 15.º: Afigura-se-nos como positiva a alteração constante do n.º 1, que não impõe que tenha que ser proposta ação pelo Ministério Público ou por qualquer outro interessado, para que se verifique o reembolso das quantias de cujo pagamento haja sido declarado dispensado o beneficiário de proteção jurídica que entretanto tenha vindo a adquirir meios económicos suficientes.

*

Artigo 19.º: Vê-se como positiva a simplificação operada nas modalidades de apoio judiciário (n.º 1).

O regime previsto no n.º 8 revela coerência com as demais recentes alterações legislativas.

*

Artigo 21.º: Afigura-se-nos positivo o alargamento do âmbito de aplicação do regime do apoio judiciário aos processos de arbitragem necessária institucionalizada (n.º 1), aos processos da competência do Ministério Público e aos que corram nas conservatórias, notários e outras entidades integradas na administração pública (n.º 3), assim se conferindo um mais efetivo acesso ao Direito e aos tribunais.

*

Artigo 22.º: O regime deste normativo é, em nosso entender, uma decorrência lógica e necessária da natureza privada das convenções de arbitragem voluntária.

*

Artigo 23.º: Há apenas a referir o facto de que a eliminação da previsão do n.º 2 do artigo 18.º da Lei atualmente em vigor faz aumentar a extensão do apoio judiciário numa medida que se nos afigura correta.

*

Artigo 28.º: O n.º 1 da norma em análise prevê a audiência prévia do requerente de proteção jurídica, nos casos em que seja proposta uma decisão de indeferimento, sem que concretize em que termos deverá ser realizada tal audiência.

Afigura-se-nos fundamental que esta norma seja objeto de maior concretização, de molde a evitar dificuldades ao intérprete/aplicador da mesma, sendo de todo desejável que mantenha a previsão de que a audiência seja obrigatoriamente escrita, por esta via se garantindo uma maior segurança ao

requerente do apoio judiciário, que assim terá que ser notificado do sentido da decisão e seus fundamentos, bem como dos exatos termos em que poderá reagir.

Só assim nos parecem ficar suficientemente acautelados os direitos dos potenciais beneficiários do sistema.

*

Artigo 30.º: A prática nos tribunais tem revelado o bem fundado da existência do n.º 4 do artigo 25.º, do diploma atualmente em vigor. São inúmeras as situações em que, nada tendo sido comunicado ao Tribunal, se veio a apurar, por confirmação junto dos Serviços de Segurança Social, que ao requerente foi indeferido o pedido de concessão de proteção jurídica, sendo que nalguns desses casos o mesmo havia vindo invocar o deferimento tácito do mesmo.

Proponde-mos, assim, para uma solução que passe pela manutenção de uma norma com o propósito da referida norma atual.

*

Artigo 44.º, n.º 1: Na exposição de motivos refere-se, para fundamentar a atribuição aos agentes de execução da tramitação das execuções que corram no âmbito do apoio judiciário, que as razões que estão na base de tal opção se prendem com o tratamento igual de todos quantos recorrem ao sistema de justiça, deixando, por isso, de estar confiadas aos oficiais de justiça.

Se até então existe, de facto, uma diferença de procedimento, questiona-se se, na prática, a solução atual, mais racional de um ponto de vista económico, representa uma efetiva desvantagem para o beneficiário do apoio judiciário.

*

Artigo 55.º: No n.º 2 deste normativo, onde se lê "*(...) o disposto no capítulo anterior (...)*", pensamos que se quis dizer "*(...) o disposto no capítulo III (...)*".

*

Artigo 56.º: Questiona-se o acerto da extinção da alínea l), do n.º 1, do artigo 45.º atualmente em vigor, previsão que potencia a eficácia do sistema ao privilegiar a remuneração dos profissionais do foro em caso de resolução extrajudicial dos litígios.

*

Artigo 58.º: Contrariamente ao referido na exposição de motivos, o n.º 2 deste normativo não integra na composição do observatório do sistema de acesso ao Direito e aos tribunais um representante designado pelo Conselho Superior da Magistratura, um representante designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um representante designado pelo Conselho Superior do Ministério Público e um representante designado pelo Conselho dos Julgados de Paz.

Acredita-se ter-se tratado de um mero lapso, caso contrário não ficará garantida a representatividade de todos os subsetores da justiça com atuação no contexto da proteção jurídica, conforme naquela afirmado, situação que urge corrigir.

*

Nada mais se nos apraz assinalar.

*