



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 6/ IV/2012

Assunto: Proposta de Lei intitulada «Regime geral de apoio judiciário»

I

INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe foi apresentada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, esta doravante RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 11/IV/2012, do senhor Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 4 de Janeiro de 2012.

2. Em reunião plenária realizada a 18 de Janeiro de 2012, foi a proposta de lei agora em análise apresentada e debatida na generalidade, tendo merecido a aprovação formal



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2

[Handwritten signatures and initials]

também na generalidade. Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 47/IV/2012, datado de 18 de Janeiro de 2012, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para «*efeitos de exame e emissão de parecer*», até ao dia 19 de Março de 2012. Posteriormente a Comissão, atendendo à complexidade da proposta de lei, solicitou a prorrogação daquele prazo, a qual foi deferida, tendo este sido por último fixado até ao dia 31 de Agosto de 2012.

[Handwritten marks]

3. Dava-se, deste modo, por concluída esta primeira fase da tramitação formal do processo legislativo, passando-se, destarte, a um momento seguinte com a intervenção da Assembleia Legislativa centrada agora na comissão especializada competente, isto é, a presente 2.ª Comissão Permanente.

4. A Comissão reuniu formalmente nos dias 9 e 23 de Fevereiro, e 20 de Abril, e 21 de Maio, e 11 e 17 de Julho, e 6 de Agosto e 15 e 16 de Agosto de 2012, tendo contado com a presença de diversos representantes do Governo em três dessas reuniões.

5. É mister dizer que, para além das referidas reuniões formais, foram várias as reuniões de trabalho realizadas quer a nível interno, quer ao nível da discussão técnico-jurídica, entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e representantes do Executivo - dias 25 e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3

[Handwritten signatures and initials]

30 de Maio, e 4 e 28 de Junho de 2012 - em delegações chefiadas pelo senhor director da DSAJ, Dr. André Cheong, as quais permitiram, num âmbito de mútua cooperação franca, contribuir para várias benfeitorias técnicas da versão final da proposta de lei.

6. Ao jeito de síntese antecipatória é mister sublinhar que é entendimento da Comissão que a versão final do articulado da proposta de lei em apreciação se acha melhorado, em diversos domínios, e ampliado, por referência à versão originalmente entregue. O texto que subirá a plenário representa pois, na óptica desta Comissão, um texto com benfeitorias várias por referência à original proposta de lei, em diversos domínios.

Destarte, as referências aos diversos artigos da proposta de lei que serão feitas ao longo deste Parecer terão como base a nova versão do articulado, salvo menção expressa em sentido diverso.

II

APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4

7. O proponente, na Nota Justificativa da proposta de lei, naturalmente tendo por referência o articulado originalmente apresentado, expõe as motivações que presidiram à sua elaboração e apresentação, sendo de utilidade para a melhor compreensão de algumas das questões abordadas pela proposta de lei, razão pela qual, e por comodidade de referência, adite-se, doravante se transcreve em largos trechos.

8. Na aludida Nota Justificativa, afirma o proponente: «Nos termos do artigo 36.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, “aos residentes de Macau é assegurado o acesso ao Direito, aos tribunais, à assistência por advogado na defesa dos seus legítimos direitos e interesses, bem como à obtenção de reparações por via judicial”. O regime de apoio judiciário visa precisamente assegurar que nenhum residente de Macau seja impedido, por insuficiência de meios económicos, a defesa dos seus direitos por meio de processo judicial.», Este é, decididamente, o alicerce estruturante – que não excludente, *ex vi* o artigo 37.º - da proposta de lei em apreço.

9. Numa breve nota histórica, afirma-se no mesmo documento instrutor do processo legislativo que «O regime de apoio judiciário vigente em Macau regula-se essencialmente pela Lei n.º 21/88/M, de 15 de Agosto (Acesso ao direito e aos tribunais) e pelo Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto. Durante o longo percurso desde a entrada em vigor desses diplomas legais até à presente data, Macau tem sofrido



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

5

[Handwritten signatures and initials]

enormes transformações, nomeadamente nas vertentes social e económica, pelo que uma parte do actual regime de apoio judiciário já não responde, de uma forma eficaz, às necessidades reais da sociedade. Assim sendo, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau elaborou a proposta de lei do Regime Geral de Apoio Judiciário».

Assinale-se ainda, no âmbito da temática geral do acesso ao Direito constante da proposta de lei em apreciação, para melhor referência e contextualização, a Lei n.º 13/2010, *Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas* e a Lei n.º 1/2009, *Aditamento à Lei n.º 21/88/M — «Acesso ao Direito e aos Tribunais»*, lei esta resultante da iniciativa própria de Deputados da AL e que, procedeu ao aditamento de um novo preceito, o artigo 4.º – A, epigrafado de acesso ao Direito e aos tribunais, onde se estabelecem importantes garantias densificativas como o assegurar o acesso ao direito, aos tribunais, à assistência por advogado em qualquer processo, e em qualquer fase desse processo, ainda que como testemunha, declarante ou arguido, bem como à obtenção de reparações por via judicial, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos e ainda que todos têm direito à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado, independentemente de existência e exibição de prévia procuração, perante qualquer autoridade pública, nomeadamente autoridades judiciárias e de investigação criminal, independentemente do estatuto em que se encontrem perante essas autoridades¹.

¹ Veja-se Parecer n.º 1/III/2009, da 1.ª Comissão Permanente, de 7 de Janeiro de 2009.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

6
M
M
M
M

Cabe, entretanto, aqui esclarecer que, doravante, o regime jurídico de apoio judiciário e matérias conexas constará, em larga medida, da futura lei mas não apenas, mantendo-se vigentes outros diplomas, tais como vários preceitos da Lei n.º 21/88/M, inclusive o novo artigo 4.- A, introduzido pela Lei n.º 1/2009, normas constantes do Código de Processo Laboral, ou a Lei n.º 13/2010, *Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas*. Ademais, nos termos do artigo 12.º (Regimes especiais) da Lei n.º 21/88/M, de 15 de Agosto, *Acesso ao direito e aos tribunais*, se estatui que independentemente do regime geral: *«podem ser criadas outras modalidades de apoio judiciário a conceder extrajudicialmente.»*. Preceito este que será um dos vários que se manterão vigentes mesmo após a entrada em vigor da futura lei de que agora se cuida.

10. E, relativamente ao actualmente vigente regime de apoio judiciário, mais se lê que a proposta de lei do Regime de Apoio Judiciário pretende introduzir alterações em diversos aspectos. Disso se dará conta de imediato.

Assim, no que toca a definição de pessoa a quem pode ser concedido, *«A proposta de lei estipula que, para além dos residentes da RAEM, têm direito ao apoio judiciário os residentes não permanentes, com título de trabalhador não residente ou com estatuto de refugiado reconhecido ou ainda com autorização especial de permanência, desde que se encontrem em situação de insuficiência económica, podendo, também, requerer o apoio judiciário as pessoas colectivas sem fins lucrativos, com sede estabelecida na RAEM e*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

7
Fong
no
M
v

em situação de insuficiência económica e tendo sido excluídas deste benefício os empresários comerciais, tais como as sociedades limitadas.».

Relativamente à fixação do método de cálculo de insuficiência económica, afirma a Nota Justificativa, em face do articulado originalmente apresentado, que «*A fim de adoptar critérios mais objectivos, quantitativos e operacionais sobre a "insuficiência económica", a proposta de lei propõe que se considera haver insuficiência económica, se os bens disponíveis, calculados com base no rendimento mensal, despesas, activos e passivos do requerente e dos membros do seu agregado familiar, não excederem os limites fixados pela lei. Os métodos específicos para calcular os bens disponíveis e os valores limites legais serão fixados por regulamento administrativo.*», note-se, que, neste aspecto, muitas dessas regras foram – e bem – devidamente transferidas para a lei.

Por outro lado, refere o mesmo documento que vimos acompanhando, que quanto ao estabelecimento do regime de reembolso das despesas com apoio judiciário, «*seguindo o princípio do utilizador-pagador, e tendo como referência as experiências dos demais países ou regiões, a proposta de lei estipula, consoante as circunstâncias reais de Macau, o regime de reembolso das despesas do apoio judiciário, segundo o qual, se o beneficiário, devido à procedência da causa, adquirir efectivamente bens patrimoniais de valores superiores às quantias isentas pelo apoio judiciário concedido, de modo a que os seus bens disponíveis, somados a esses bens adquiridos, excedam o valor limite legal, tem de reembolsar as quantias de que tenha sido isento.*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

8
T. Fung
M.
M.
J.

Quanto à revolução operada com a transferência de competência para um organismo da Administração para a apreciação e aprovação dos pedidos de apoio judiciário, assim subtraindo essa – tradicional - competência ao poder judiciário, lê-se, *«Actualmente compete aos órgãos judiciais a apreciação e aprovação de apoio judiciário. No entanto, para aliviar a pressão de trabalho no sistema judiciário, de modo a que os tribunais canalizem os seus meios para julgar processos mais conflituosos e complexos, a proposta de lei propõe que caiba à Comissão Específica de Apoio Judiciário a apreciação e aprovação de apoio judiciário seguindo um procedimento administrativo. Pretende-se, ao mesmo tempo, instituir o mecanismo de impugnação contenciosa mais rigoroso, com vista a assegurar a justiça do processo decisório na concessão de apoio judiciário.»*, não se tendo apresentado à Comissão, todavia, dados concretos sobre o eventual impacto dos processos de decisão de atribuição de apoio judiciário no contexto global dos processos dos tribunais da RAEM.

Finalmente, nos termos da mesma Nota Justificativa, relativamente à questão de ajustamento quanto à nomeação, e compensação, de patrono, aí se afirma que *«quanto à forma e procedimento de nomeação de patrono, lista de patronos, escala para nomeação e demais assuntos específicos, compete à Comissão de Apoio Judiciário e à Associação de Advogados de Macau fixá-los através de acordo. Dado que os actuais honorários pagos devido à prestação dos serviços de apoio judiciário são relativamente muito baixos, a proposta de lei propõe que os novos valores máximo e mínimo dos*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and the number '9'.

honorários sejam aprovados por despacho do Chefe do Executivo, ouvida a Associação dos Advogados de Macau.»

11. Contextualizada brevemente a proposta de lei, por recurso sobremaneira à Nota Justificativa, importa avançar um pouco mais nesta sede de apresentação e caracterização na generalidade, trazendo à colação outros argumentos e elementos adicionais com vista a uma melhor compreensão da temática.

12. Desde logo é mister sublinhar que a presente proposta de lei visa, como aliás, afirma a Nota Justificativa, regulamentar um direito fundamental superiormente garantido², matéria nobre e de assumida e recorrente importância por parte desta Assembleia Legislativa, quer perante propostas de lei apresentadas pelo Executivo quer assumindo e exercendo os seus poderes de iniciativa própria e independente mediante a apresentação de diversos projectos de lei versando vários direitos fundamentais.

Com efeito, a concretização de um esquema operativo de apoio judiciário a quem dele necessita e não o pode, por si, *adquirir e pagar*, constitui trave mestra do direito

² Sobre este direito fundamental na Lei Básica, ver, por exemplo, IEONG WAN CHONG, *Anotações a Lei Básica*, 2005, pp. 88 e 89, LIU DEXUE, *Análise de Algumas Questões Relacionadas com o Regime de Apoio Judiciário de Macau*, comunicação apresentada às Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

10

[Handwritten signatures and initials]

fundamental de acesso ao Direito. Note-se que «O acesso ao direito e aos tribunais, assegurado por forma a que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos, constitui uma responsabilidade do Estado, a promover, designadamente, através de dispositivos de cooperação com as instituições representativas das profissões forenses.»³.

Mais se pode afirmar que este direito fundamental, máxime em algumas das suas vertentes como o patrocínio judiciário, destina-se essencialmente a promover a igualdade dos cidadãos no acesso ao Direito e aos tribunais em caso de carência de meios económicos⁴, ou, em palavras emprestadas, «Este sistema jurídico consiste na assistência judiciária proporcionada aos pobres, fracos e deficientes, em suma: aos mais desfavorecidos, procurando garantir a todos os cidadãos a igualdade de direitos

³ ORLANDO GUEDES DA COSTA, *Direito Profissional do Advogado*, Almedina, 2010, p. 277. Veja-se, ainda, para mais desenvolvimentos e apontamentos históricos, SALVADOR DA COSTA, *O Apoio Judiciário*, Almedina, 2008, pp. 9 e seguintes.

⁴ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 2007, p. 412. Cfr. ainda, LIU DEXUE, *Análise de Algumas Questões Relacionadas com o Regime de Apoio Judiciário de Macau*, comunicação apresentada às Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, «Os direitos devem ser sempre acompanhados por meios de efectivação sob pena de reduzirem em mera propaganda política vaga dos legisladores. Por isso, na sociedade moderna cujo recurso à força privada para defesa dos seus direitos é proibido e cujo mecanismo principal e final de resolução de conflitos é o meio judicial, a garantia de que todos os lesados ou ameaçados dos seus direitos possam aceder, com igualdade, ao direito e à justiça gozando de protecção judicial plena, real, eficaz e atempada, é parte integrante e material do princípio de igualdade e do princípio da democracia.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

11

perante a lei.»⁵, constituindo-se como «garantia imprescindível da protecção de direitos fundamentais, sendo, por isso, inerente à ideia de Estado de direito.»⁶

Aliás, dando forte nota simbólica da relevância da proposta de lei em termos de concretização legislativa de um direito fundamental, lê-se, na versão final, o seguinte: «No desenvolvimento do regime fundamental estabelecido pelo artigo 36.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:». Ou seja, faz-se apelo directo e exposto ao artigo 36.º da Lei Básica, o qual estabelece constitucionalmente as grandes linhas e corolários do direito fundamental de acesso ao Direito na RAEM⁷.

Acrescente-se a estatuição jusinternacional deste direito fundamental nomeadamente pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos⁸, publicado no Boletim

⁵ CHE SOK HA, *Reflexões sobre o Sistema de Apoio Judiciário de Macau*, Administração n.º 76, 2007, p. 577.

⁶ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 2007, p. 408.

⁷ Para uma panorâmica dos vários corolários e dimensões garantidos por este artigo 36.º, IEONG WAN CHONG, *Anotações a Lei Básica*, 2005, p. 88, .

⁸ Para desenvolvimentos, LIU DEXUE, *Análise de Algumas Questões Relacionadas com o Regime de Apoio Judiciário de Macau*, comunicação apresentada às Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, CHE SOK HA, *Reflexões sobre o Sistema de Apoio Judiciário de Macau*, Administração n.º 76, 2007, pp. 578 e seguintes.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

12

Oficial de Macau, 3.º suplemento, de 31 de Dezembro de 1992⁹, e ainda a estatuição legal geral do princípio, por exemplo, na Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, na qual, no n.º 1 do seu artigo 6.º estabelece: «a todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos».

⁹ LIU DEXUE, *Análise de Algumas Questões Relacionadas com o Regime de Apoio Judiciário de Macau*, comunicação apresentada às Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, explica: «O Pacto é o diploma internacional das Nações Unidas que, de forma mais concentrada e genérica, se estabeleceu os critérios de direitos do homem no âmbito judicial reconhecido internacionalmente. Prevê a al. d) do n.º 3 do art. 14.º do Pacto que o direito de ser informado e de obter assistência jurídica é o mínimo das medidas de protecção dos direitos do homem que qualquer pessoa acusada de infracção penal deve gozar, e, sempre que o “interesse da justiça o exigir”, é-lhe atribuído um defensor oficioso, a título gratuito no caso de não ter meios para o remunerar. Pelo exposto, todos os Estados que assinaram e ratificaram o Pacto têm a obrigação de providenciar a assistência jurídica estipulada, bem como sujeitar-se à supervisão e inspecção periódica da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Considerando que o Pacto é aplicável em Macau, a RAEM tem a obrigação de concretizar a assistência jurídica estipulada no Pacto. (2) “Convenção sobre os Direitos da Criança” – Nos termos da al. d) do art. 37.º as crianças acusadas de infracções penais e possíveis de sujeitar-se a medidas privativas de liberdade têm direito à assistência jurídica. (3) Outros diplomas internacionais que envolvem o apoio judiciário – Para além das duas Convenções referidas, há ainda uma série de documentos internacionais que envolvem normas relativas à assistência jurídica. A título exemplificativo citamos o Protocolo anexo à “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados” que definiu expressamente a protecção internacional dos refugiados, incluindo o direito de acesso aos tribunais e à obtenção do assistência jurídica. Uma vez reconhecido o estatuto de refugiado, beneficiarão do mesmo tratamento que os nacionais do país no qual se encontram no que diz respeito à assistência jurídica.»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 13 and several illegible signatures.

13. Importa referir, como antes assinalado, que, doravante a primeira linha decisória de atribuição ou denegação de apoio judiciário, será uma entidade administrativa e não um tribunal. Esta constitui, como é bom de ver, uma alteração estruturante e que representa um corte radical com o sistema anterior.

Sobre esta questão, pode-se sem esforço transplantar palavras outras redigidas a pretexto de uma outra ordem jurídica – a de Portugal, afinal, a principal fonte inspiradora da proposta de lei: *«O 'incidente de apoio judiciário' que, tradicionalmente, dava concretização parcial à ideia de patrocínio, pode, sem obstáculos jurídico-constitucionais, ser substituído por procedimentos administrativos junto aos serviços que estejam em melhores condições de avaliarem a necessidade do apoio judiciário»*¹⁰. Note-se que também em Espanha se procedeu à chamada *«desjudicialização do procedimento para a concessão da justiça gratuita»*, através, num primeiro momento, dos colégios de advogados, e, posteriormente, através de órgãos administrativos de composição mista – e.g. com representantes dos advogados, Ministério Público, Ministério da Justiça – as Comissões de Assistência Jurídica Gratuita¹¹.

Posto é que, por um lado, as decisões sejam judicialmente impugnáveis e, por outro lado, que se não entenda que esta desjudicialização pro administração possa equivaler a um

¹⁰ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 2007, p. 412.

¹¹ Lei n.º 1/1996, de 10 de Janeiro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

14
Handwritten signatures and marks in the top right corner.

necessário prejuízo para os potenciais utentes desse serviço de apoio judiciário¹², nem deve ater-se cegamente a uma perspectiva meramente economicista e miserabilista, não pode cingir-se somente aos sem-abrigo ou indigentes encartados¹³.

Note-se, aliás, que, «O âmbito de apoio judiciário depende dos recursos que forem investidos, só que a dotação anual do Governo de Macau para este fim, é menos de 1% do Orçamento privativo do Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância para o respectivo ano económico sendo insignificante em relação à totalidade do Orçamento Geral. Neste sentido, pode dizer-se que são muito limitados os recursos investidos.»¹⁴. Ou seja, se é vero que não se deve esbanjar dinheiros públicos também verdadeiro é que tal não parece ocorrer significativamente no apoio judiciário e se a RAEM porventura tenha de poupar nas suas despesas não deverá ser neste domínio, por

¹² SOLANGE MAQUEO RAMÍREZ, *Profundización o retroceso de la asistencia jurídica gratuita?*, BMDC, 133, 2012, p. 161.

¹³ Cfr. MADALENA ALVES PEREIRA, et. All., *Advocacia e Solidariedade Social, em especial o Apoio Judiciário*, Ordem dos Advogados. Como se alertou já, «A concessão de apoio judiciário para acesso ao direito e aos tribunais está reduzida à expressão mais simples, quase zero, sendo desrespeitado o princípio constitucional que o considera um direito fundamental. Presentemente, nos termos em que são analisados, os pedidos de apoio judiciário para dispensa do pagamento de taxa de justiça, com nomeação ou não de defensor oficioso, apenas excepcionalmente são deferidos, sendo a sua concessão um exceção», ALBINO MAGALHÃES, *Apoio Judiciário*, Ordem dos Advogados.

¹⁴ CHE SOK HA, *Reflexões sobre o Sistema de Apoio Judiciário de Macau*, Administração n.º 76, 2007, pp. 593 e 594, que mais refere «Devido ao desenvolvimento social de Macau, é inevitável a resolução, cada vez mais, de conflitos por via judicial; por outro lado, o número de requerimentos para pedidos de apoio judiciário também tem aumentado assim, o orçamento para o mesmo apoio, é cada vez mais diminuto.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3/18
15
2
M.

um lado porque já gasta pouco e, por outro, porque são despesas essenciais numa sociedade de Direito e com vista a garantir a igualdade e a não discriminação dos mais necessitados.

Como também ainda se deve ter presente que o «procedimento de concessão de apoio não pode onerar o requerente com uma diminuição das suas garantias de defesa.»¹⁵

14. Importa ainda neste âmbito esclarecer que as opções gizadas ao longo do articulado consubstanciam, por comparação com a legislação vigente, uma diminuição do âmbito das situações que potenciam apoio judiciário.

Com efeito, independentemente do decisivo recorte do montante em concreto – o qual infelizmente se acha ausente do articulado legal – e da eliminação de várias presunções legais (o que, na prática, acarretará previsivelmente um acréscimo de dificuldade a um efectivo acesso ao apoio judiciário pelos interessados em muitos casos¹⁶, como é bom de

¹⁵ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2010, p. 429.

¹⁶ Nos termos do regime geral hoje vigente constante do Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto, recorde-se: «Artigo 6.º (Presunção de insuficiência económica)

1. Goza da presunção de insuficiência económica:

- a) Quem estiver a receber alimentos por necessidade económica;
- b) Quem reunir as condições exigidas para a atribuição de quaisquer subsídios em razão da sua carência de rendimentos;



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten marks and signatures, including the number 16 and several illegible signatures.

ver), situações há em que, hoje, poderiam estar sob abrigo do apoio judiciário mas que, com a futura lei, assim não ocorrerá:

- Processos onde não haja obrigação de constituição de mandatário e em que a parte contrária a ele não recorra (materialmente e não apenas formalmente¹⁷) e,

c) *O filho menor, para efeitos de investigar ou impugnar a sua maternidade ou paternidade ou para acção de outra natureza contra progenitor;*

d) *O requerente de alimentos;*

e) *Quem tiver rendimentos anuais, provenientes do trabalho, iguais ou inferiores ao limite de isenção de pagamento do imposto profissional;*

f) *Os titulares de direito de indemnização por acidente de viação.».*

2. *Deixa de constituir presunção de insuficiência económica o facto de o requerente fruir, além dos referidos na alínea e) do número anterior, outros rendimentos próprios ou de pessoas a seu cargo que, no conjunto, ultrapassem o triplo do montante equivalente ao limite de isenção de pagamento do imposto profissional.».*

Anote-se, por referência à legislação inspiradora da proposta de lei, «*Os requerentes de alimentos e os titulares de direito de indemnização por acidente de viação, acidente de trabalho, doença profissional e acidentes provocados por actividades perigosas devem beneficiar da presunção de insuficiência económica para dispensa do pagamento de taxa de justiça.*», ALBINO MAGALHÃES, *Apoio Judiciário*, Ordem dos Advogados.

Sobre este assunto, vide, CHE SOK HA, *Reflexões sobre o Sistema de Apoio Judiciário de Macau*, Administração n.º 76, 2007, pp. 580 e 581.

¹⁷ Esta opção legal assenta no princípio da igualdade de armas e pretende assegurar que sempre que a contraparte disponha de assistência profissional por um advogado o mesmo deva ser prestado a quem por falta de recursos económicos não pode custear as despesas com a constituição de um advogado. Neste sentido, se umas partes fizer uso de um advogado, mas optar por não formalizar a sua participação no litígio por via de uma procuração forense, ainda assim deve assistir à parte carecida de recursos económicos o direito ao apoio judiciário. Outro entendimento facilitaria que uma das partes pudesse ocultar o recurso a um advogado num processo com uma contraparte sem recursos financeiros para



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

17

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

- Pessoas colectivas de fins lucrativos, mesmo que não disponham manifestamente de condições económicas para suportarem as despesas judiciais e de mandatário.

A este propósito assinala-se desde já que, naturalmente, «o direito à protecção jurídica é compatível com a natureza das pessoas colectivas»¹⁸, não faltando no texto da Lei Básica preceitos que expressamente consagram direitos fundamentais a pessoas colectivas¹⁹.

15. Finalmente nesta sede de contextualização deve assinalar-se que, nos termos conjugados da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009, no esquema de repartição de

facilmente comprometer o acesso ao Direito e ao apoio judiciário da sua contraparte, o que seria inaceitável.

¹⁸ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2010, p. 433.

¹⁹ Vide, por exemplo, artigos 7.º ou 128.º da Lei Básica. A Lei Básica não limita, pois, a extensão da generalidade dos direitos fundamentais às pessoas colectivas, desde que compatíveis com a sua natureza, como sucede com o direito fundamental preconizado no artigo 36.º da Lei Básica. Sobre este assunto veja-se, por exemplo, XIAO WEYUN, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, p. 126, onde se refere, por exemplo, à titularidade de pessoas colectivas organizações religiosas de determinados direitos fundamentais. Veja-se, ainda, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Fundamental Rights in the Macau legal system, One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution –: Essays on Macau's Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*, Paulo Cardinal/Jorge Costa Oliveira (eds), Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2009, PAULO CARDINAL, *The Constitutional Layer of Protection of Fundamental Rights in the Macau Special Administrative Region*, *Revista de Direito Público*, n.º 3, 2010, p. 259.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

18
Handwritten signatures and initials

competências normativas e concomitante estatuição de zonas de reserva de lei e, destarte, de zonas vedadas à normaço regulamentar, nomeadamente por via de regulamentos administrativos complementares, houve membros da Comissão que consideraram que deveriam constar da lei dois aspectos essenciais – a definição de montante²⁰ e o regime da futura comissão - e que consubstanciarium precisamente que a lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescriço clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acço para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios²¹. Isto é, o princípio da suficiência da lei – ou da integralidade da lei - apresenta-se injuntivamente, não deixando destarte espaço normativo relevante para preenchimento por parte de regulamento administrativo complementar, ou seja, de harmonia com o princípio da suficiência das leis, ao regulamento administrativo complementar já não lhe assiste, pois, a faculdade de desenvolver e complementar a normaço em termos genéricos estabelecida nas leis²².

²⁰ A propósito da nova lei portuguesa, fonte inspiradora da presente proposta, veja-se o reparo da Provedoria de Justiça, «a Lei n.º 34/2004 alude ao conceito de rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica sem que seja possível extrair da mesma legislação os critérios mínimos que enquadram a definição desse conceito. Esta tarefa é deixada em exclusivo para a Portaria n.º 1085-A/2004, correndo-se o risco de se remeter para regulamento aspectos essenciais da regulação de um direito fundamental, de natureza claramente análoga à dos direitos, liberdades e garantias.», Recomendação n.º 2/B/2005.

²¹ Artigo 4.º da Lei n.º 13/2009.

²² «Isto é, exige-se a este acto normativo por excelência que detenha de per se a virtualidade de determinar de forma precisa e suficiente os comandos normativos não devendo, pois, por exemplo, limitar-se a estabelecer meramente o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais dum regime complementar a definir por regulamento complementar.», Parecer N.º 3/III/2009, da 1.ª Comissão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '19' and various scribbles.

Por outro lado, nos termos conjugados da alínea 1), do artigo 6.º e da parte final da alínea 4), do n.º 1 do artigo 7.º, há membros da Comissão que alvitram que a matéria da criação e definição da composição e competência da entidade administrativa que consagrará ou denegará o apoio judiciário é também, por si, matéria abrangida pela reserva de lei²³, sendo que, por um lado há uma inevitável *interferência* directa da Comissão de Apoio Judiciário na concretização do direito fundamental de acesso ao Direito no uso dos seus poderes – exclusivamente vocacionados para esta esfera e não apenas laterais ou secundários²⁴ - os quais não são, nem se aproximam, a uma mera espécie de entidade contabilística que se limitaria maquinaalmente a fazer contas²⁵ e, por outro lado, é incontestável que a alocação *nomeadamente* na referida alínea do artigo 7.º da Lei n.º 13/2009, tem de significar que a reserva de lei aí configurada se aplica

Permanente. Veja-se também, PAULO CARDINAL/ZHEN WEI, *A Questão das Infracções Administrativas no Âmbito do Sistema das Fontes Normativas Internas Estatuído pela Lei Básica e Desenvolvido pela Lei N.º 13/2009*, em curso de publicação na revista *Administração*.

²³ Parecer N.º 3/III/2009, da 1.ª Comissão Permanente, «*Por outro lado, e em conjugação com o disposto na alínea 4) do número 1 do artigo 7.º, é também esclarecido que podendo embora haver lugar a regulamentos independentes quanto à estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas, todavia excepcionam-se os organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal.*».

²⁴ Como ocorrerá, por exemplo, com entidades como a DSF ou os SAFFP.

²⁵ Nem deverá esta Comissão assumir um perfil exclusivamente economicista e burocrático não podendo, destarte, alhear-se de juízos de justiça, equidade, proporcionalidade, razoabilidade e postura de «*amizade*» ao direito fundamental de acesso ao Direito.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

20

necessariamente para lá dos órgãos de investigação criminal. Pense-se, por exemplo, na entidade tutelar da protecção de dados pessoais.

Questionado sobre estas dúvidas, o Executivo reafirmou a sua concepção ampla no recorte da figura do regulamento administrativo complementar e afirmou que, no seu entendimento, não vislumbra qualquer violação à Lei Básica e à Lei n.º 13/2009. Com excepção de um membro, a maioria da Comissão concordou com as explicações avançadas pelo Executivo.

No entanto, é mister realçar que introduziu significativos aditamentos quanto à definição e metodologia de cálculo para efeitos de aferição de insuficiência económica – mas, um membro da Comissão lamenta que não se estabeleça na lei o montante ou uma fórmula flexível de referência²⁶ – como também, no que concerne à Comissão, produziu um singelo aditamento passando a lei a exigir que o presidente da Comissão de Apoio Judiciário deva ser licenciado em Direito.

Ponderadas todas estas questões e dúvidas surgidas, e remanescentes, é entendimento da Comissão que será, não obstante, de acolher o articulado apresentado pelo Executivo.

²⁶ Ou seja, em tese, e em liberdade especulativa, o montante de aferição tanto poderá ser muito generoso – 100 milhões de patacas – como poderá ser extraordinariamente apertado – 100 patacas. Fácil é de ver que esta definição é absolutamente essencial no recorte do perfil da concretização prática do direito fundamental em causa. Vero é que os representantes do executivo asseveraram informalmente que o montante viria a ser definido com largueza e justiça, mas sem concretizarem qual seria o seu valor exacto.



Handwritten marks and signatures in the top right corner, including a large '7', several illegible signatures, and a large 'M' at the bottom right.

III

ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

16. Artigo 1.º - Objecto – Este primeiro artigo concretiza o objecto da futura lei do seguinte modo: «*A presente lei estabelece o regime geral de apoio judiciário com vista a assegurar que nenhuma pessoa que reúna as condições legais seja impedida, por insuficiência de meios económicos, de fazer valer ou defender os seus direitos e interesses legalmente protegidos por meio de processo judicial.*».

Ou seja, o acento tónico, como antes visto, é o da insuficiência económica, sendo este elemento, claramente, o mais decisivo e tradicional em termos de apoio judiciário, embora não exclusivo²⁷. Note-se, todavia, a necessária precaução e proporcionalidade que deverá subjazer a este exercício de aferição de insuficiência económica, «*A existência de bens imóveis e móveis não é impeditiva da concessão do benefício do*

²⁷ Veja-se IEONG WAN CHONG, *Anotações a Lei Básica*, 2005, pp. 88 e anote-se que este autor, para além de sublinhar a vertente de apoio judiciário para precaver que ninguém veja recusado o uso do processo por razões de insuficiência económica e, acrescenta ainda, por motivos políticos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

22

apoio judiciário, devendo entender-se por falta de meios económicos, para efeitos de apoio judiciário, não a penúria ou a pobreza ou, sequer, a falta de bens de raiz mas, sim, a inexistência ou indisponibilidade de rendimentos ou liquidez.»²⁸.

Refira-se ainda que em outros ordenamentos jurídicos outros factores surgem para lá do da insuficiência económica, para efeitos de concessão de apoio judiciário, tais como a condição social e a condição cultural²⁹. Aliás, será bom recordar o que vem estabelecido na Lei n.º 21/88/M, de 15 de Agosto, *Acesso ao direito e aos tribunais*, a qual, no seu artigo 1.º (Objectivos) estabelece: «*O sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a promover que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, conhecer, fazer*

²⁸ Acórdão TSI, 262/2005 de 26/01/2006/. E mais aí se diz nesse aresto, «*E não seria razoável exigir, no quadro do sacrifício imposto a quem paga as custas, que se ultrapassassem os limites da dignidade. O critério de avaliação da capacidade do requerente no aspecto económico deve ser o de poder suportar as despesas normais do pleito quando, em termos de rendimentos líquidos, não seja afectada a cobertura normal dos encargos monetários com a subsistência diária do requerente e do seu agregado familiar dentro de um nível compatível com a dignidade humana*». Dignidade humana que se acha expressamente garantida pela Lei Básica de Macau, a qual é, nos termos do seu artigo 30.º, inviolável, anote-se. Cfr., ainda, Acórdão TSI de 29/4/2004, proc. 189/2003 e proc. 202/2004.

²⁹ Cfr., por exemplo, «*O sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos.*», artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2004 de 29 de Julho, Portugal. Cfr., «*Se se reformar o sistema de apoio judiciário de Macau, deverá ter-se em conta a situação social do requerente para que este fique abrangido especialmente pelo sistema.*», CHE SOK HA, *Reflexões sobre o Sistema de Apoio Judiciário de Macau*, Administração n.º 76, 2007, p. 584.



[Handwritten signatures and initials]

valer ou defender os seus direitos.». Ou seja, este preceito haverá de ser harmonizado com o artigo 1.º da futura lei.

Sublinhe-se, no entanto, que por virtude do artigo 37.º da proposta de lei, esta ideia de não redução estrita do apoio judiciário a situações de mera insuficiência económica, encontra algum aconchego, o que é, na perspectiva da Comissão salutar e relevante, ademais tendo em conta, nomeadamente, o cosmopolitismo tradicional da sociedade de Macau. Com efeito, neste artigo 37.º se afirma que por motivos de natureza humanitária ou outros especialmente atendíveis, ainda que o requerente não reúna as condições previstas no artigo 7.º (isto é, fundamentalmente, residentes), efectuada a verificação nos termos da presente lei, pode a Comissão, excepcionalmente e com devida fundamentação, determinar a concessão de apoio judiciário. Ou seja, aplaude-se esta abertura a motivos humanitários e outros especialmente relevantes e, crê-se, que uma interpretação amiga dos direitos fundamentais e extensiva poderá significar também um potencial afastamento não apenas dos requisitos definidos no artigo 7.º mas também em outros preceitos.

17. Artigo 2.º - Âmbito de aplicação – Essencialmente aqui se estabelece que a futura lei se aplicará aos processos judiciais que corram nos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau, qualquer que seja a forma. Ou seja, todos os processos – salvo as excepções adiante identificadas – onde se incluem, entre outros, os processos cíveis e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

24

laborais, os processos e acções do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, e processos especiais como os previstos no Regime Tutelar Educativo dos Jovens Infractores, o contencioso eleitoral, o recurso relativo a infracções administrativas, e o processo especial de tutela relativo aos direitos fundamentais de reunião e manifestação.

Todavia, apontam-se expressamente algumas excepções, a saber:

- Os casos em que os trabalhadores dos serviços públicos da RAEM sejam demandados por actos ou factos ocorridos em virtude do exercício de funções públicas, porquanto aí se aplicará o disposto na Lei n.º 13/2010, *Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas*;
- No que diz respeito à constituição de defensor e ao pagamento de custas judiciais pelo arguido em processo penal.

Sobre esta última excepção a Comissão apresentou algumas dúvidas, nomeadamente quanto à questão de pagamento de custas, tendo o Executivo apresentado esclarecimentos que mereceram o acolhimento da Comissão, nomeadamente a especial circunstância do processo penal onde nenhum arguido em circunstância alguma se verá privado de defensor³⁰.

³⁰ Como também se presume que em todo e qualquer processo contravencional ninguém se achará desprovido de apoio judiciário, incluindo defensor, ainda que, por exemplo, fora do âmbito do artigo 53.º



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

25

De qualquer modo, e tendo presente a especial importância desta ubiquação entre direitos fundamentais e processo penal, vale a pena adiantar algumas considerações mais e, bem assim, dar uma nota de direito comparado sobre tão relevante assunto.

Sobre a disposição de que o regime de apoio judiciário não se aplica a arguido em processo penal, há membros da Comissão que têm as suas reservas. Segundo a alínea 2) do n.º 1 do artigo 2.º da proposta de lei, no que diz respeito ao defensor do arguido, aplicam-se as disposições do Código de Processo Penal. Nos casos em que a lei determinar que o arguido seja assistido por defensor e aquele o não tiver constituído ou o não constituir, o juiz nomeia-lhe defensor e, em caso de condenação, o arguido terá de pagar as custas judiciais, incluindo os honorários do defensor nomeado.

A proposta de lei visa assegurar que qualquer requerente que reúna as condições e que seja interessado em processo civil, processo administrativo, etc., possa obter apoio judiciário gratuito, mas, segundo um membro da Comissão, não se afigurará racional

do Código de Processo Penal (CPP). De contrário, poderia verificar-se que, pelas normas do processo penal – que se aplicam ao processo contravencional – poderia determinada situação não estar abrangida pela obrigatoriedade do artigo 53.º do CPP e, com a futura lei, não haveria recurso aos mecanismos desta, ainda que em situação de insuficiência económica. Naturalmente que tal situação de ausência de mecanismo de apoio judiciário não seria admissível em face da Lei Básica, PIDCP e princípios expostos no ordenamento jurídico da RAEM, nomeadamente na Lei de Bases de Organização Judiciária.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 26 and various scribbles.

excluir a possibilidade de apoio judiciário aos arguidos em processo penal que tenham insuficiência de meios económicos.

Neste momento, com a lei vigente, ao arguido é permitido obter defensor através da nomeação de defensor oficioso ou de apoio judiciário, sendo estes dois regimes facultativos e cumulativos. Se for através do apoio judiciário, os honorários do defensor serão suportados pelo Cofre da Justiça e dos Registos e Notariado; caso seja nomeado oficiosamente pelo Tribunal, os respectivos honorários e as custas judiciais serão suportados pelo arguido caso seja condenado, ou suportados pelo assistente, caso o arguido seja absolvido. Estabelecendo a comparação entre ambos, afigura-se que a nomeação oficiosa é a que melhor garante os direitos de defesa do arguido, e de forma mais atempada e eficaz.

Noutros ordenamentos jurídicos, o direito de defesa do arguido é garantido através da nomeação gratuita ou de apoio judiciário. Vejamos então, numa mirada rápida, alguns exemplos de direito comparado.

Em Taiwan existem dois regimes para o arguido em processo penal, que pode escolher entre o apoio judiciário e a nomeação oficiosa. O tribunal decide em cada processo, de acordo com os “*critérios dos honorários pagos aos advogados defensores*”, os honorários dos advogados nomeados para os processos de defesa ou de conciliação, não tendo o arguido necessidade de pagar. E quanto aos casos em que há lugar a defensores



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '27' and various scribbles.

nomeados, podem também requerer apoio judiciário, não sendo necessário proceder a qualquer avaliação económica da situação do arguido.

Em Portugal, aplica-se o apoio judiciário aos arguidos em processo penal, desde que reúnam os requisitos necessários relativos à situação de dificuldades financeiras. Caso não preencham os devidos requisitos, não será concedido apoio judiciário, no entanto, podem beneficiar de defensor nomeado, mas têm de suportar as respectivas custas judiciais.

No Japão, é o Estado que designa o defensor. A entidade responsável pelo apoio judiciário estabelece acordos com os advogados responsáveis pela defesa, e a pedido do tribunal, do Presidente do Tribunal e dos juízes, é a entidade responsável pelo apoio judiciário que escolhe um defensor e que notifica o tribunal ou o seu Presidente. Os honorários são pagos pela entidade responsável pelo apoio judiciário.

Por outro lado, naturalmente, esta excepção que temos vindo a referenciar na presente proposta de lei, não se poderá estender ao pedido de indemnização cível cumulado nos processos-crime, devendo valer aí, de pleno, as regras desta futura lei.

Assinale-se ainda que a Comissão registou também a dúvida quanto ao processo laboral, porquanto aí se estabelece um conjunto de regras específicas sobre apoio judiciário –



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '28' and several illegible signatures.

artigos 6.º e seguintes do Código de Processo do Trabalho – nomeadamente uma norma de presunção de insuficiência económica.

Com efeito, no artigo 6.º do Código de Processo do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 9/2003, estatui-se:

«Sem prejuízo do especialmente disposto na lei, gozam da presunção de insuficiência económica, para efeitos de apoio judiciário em processos de natureza laboral:

- 1) Os trabalhadores, nas acções em que sejam reclamados créditos emergentes de relações laborais;*
- 2) As vítimas de acidentes de trabalho ou doenças profissionais, bem como os seus familiares em caso de morte originada em qualquer daqueles factos, nas acções emergentes de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.»*

O Governo esclareceu a Comissão que esta norma se manterá em vigor não sendo, pois, afectada com a entrada em vigor da futura lei. A Comissão não obstante considerar – e ter sugerido – que esta permanência em vigor deveria merecer acolhimento expresso no texto da futura lei tal como ocorre com outros casos, acolhe a explicação e garantia dada pelo proponente reafirmando ser seu entendimento que aquele artigo 6.º do Código de Processo do Trabalho se manterá em plena vigência.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

29
Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Ainda a propósito deste artigo a Comissão considera que deverá haver também concessão de apoio judiciário em outras instâncias que não os tribunais judiciais, nomeadamente a nível de mediação, arbitragem e de outros mecanismos alternativos de resolução de conflitos, afinal meios de descongestionamento dos tribunais.

Handwritten mark resembling the number '21'.

Finalmente, sobre este aspecto, recorde-se que o n.º 3 do artigo 7.º da proposta de lei estabelece: «O apoio judiciário é também concedido às pessoas que têm direito a ele de acordo com outras disposições legais.».

O artigo que se vem analisando estatui ainda que se o apoio judiciário for concedido no âmbito de procedimento cautelar, é o mesmo extensivo ao processo judicial principal fundado nos direitos que se pretende salvaguardar com o procedimento cautelar, o que merece o apoio da Comissão.

Por outro lado, o apoio judiciário mantém-se para efeitos de recurso, qualquer que seja a decisão sobre a causa, e é extensivo a todos os processos judiciais que sigam por apenso àquele em que essa concessão se verificar e mantém-se ainda para as execuções fundadas em decisão final proferida em processo judicial em que essa concessão se tenha verificado, merecendo também este ponto a concordância da Comissão.

18. Artigo 3.º - Modalidades - O apoio judiciário compreende as seguintes modalidades:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Z 30
M
M
M

Isenção de preparos; Isenção de custas; Nomeação de patrono e pagamento de patrocínio judiciário.

Esta trindade tradicional merece o acolhimento da Comissão em termos de apoio judiciário genérico.

Estabelece o n.º 2 deste artigo que, *«Se, no processo judicial em que se pretende beneficiar do apoio judiciário, a constituição de advogado não for obrigatória nos termos da lei, o apoio judiciário não abrange a nomeação de patrono e o pagamento de patrocínio judiciário, salvo no caso em que a parte contrária tenha constituído advogado.»*

Este preceito vem minorar os aspectos negativos de uma opção legislativa constante da versão inicial – n.º 2 do artigo 9.º - o qual, simplesmente, estatuiu que nos casos em que não fosse obrigatória a constituição de advogado não haveria lugar a nomeação de patrono e pagamento de patrocínio judiciário. Ora, tal opção política viria a bulir inapelavelmente com o princípio da igualdade de armas, isto é com a materialidade do princípio da igualdade. Com esta redacção, aqueles efeitos acham-se substancialmente matizados, ainda que não absolutamente ultrapassados³¹. Constitui, de todo o modo, uma positiva evolução por parte do proponente.

³¹ Recorde-se que no âmbito do especial regime estatuído pela Lei n.º 13/2010, *Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas*, a concessão de apoio judiciário a funcionário demandado não



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

31

Poderemos avançar para uma outra faceta deste princípio inserto no n.º 2 do artigo 3.º da proposta de lei quando, na sua parte final estabelece *salvo no caso em que a parte contrária tenha constituído advogado*. Ou seja, este preceito terá de ser interpretado de uma forma ampla no sentido de considerar que, nos casos em que a *contraparte* é representada pelo Ministério Público ou, nos termos gerais da legislação do processo administrativo³², os órgãos administrativos são obrigatoriamente patrocinados nos processos do contencioso administrativo, sendo o patrocínio exercido por licenciado em direito com funções de apoio jurídico, expressamente designado para o efeito, a condição de a contraparte ter constituído advogado deve ter-se por verificada, daí não podendo, pois, ser recusado o apoio judiciário.

Na mesma ordem de fundamentação e de interpretação *pro libertate* se deve incluir as situações em que, nos termos das leis processuais, se verifique a advocacia em causa própria, de cônjuge, ascendentes e descendentes situação que ilide, como se consabe, a obrigatoriedade de constituição de advogado.

está dependente de a parte contrária – quando assim o possa fazer – constituir ou não advogado. Pelo que oferece manifestamente um regime mais favorável ao previsto na proposta de lei em apreciação. Sendo um regime especial e com um perfil muito particular vero é que, em tese, tal requisito poderia existir.

³² Artigo 4.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M.



Handwritten marks and signatures in the top right corner, including the number 32 and several scribbles.

19. Artigo 4.º - Comissão de Apoio Judiciário – Este artigo singelamente estabelece que compete à Comissão de Apoio Judiciário decidir sobre a concessão do apoio judiciário e demais matérias com este relacionadas e que a organização e o funcionamento da Comissão são definidos por diploma complementar, devendo o presidente da Comissão ser licenciado em Direito.

Este artigo, na sua economia, para além de significar o desentranhamento desta competência dos tribunais, reproduz basicamente doutrina constante da versão inicial aditando somente que o presidente daquela comissão há-de ser licenciado em Direito, segundo sugestão apresentada no seio da 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, sugestão que merece o acolhimento da maioria da Comissão.

Há membros da Comissão que consideram que a comissão de apoio judiciário deve ser representativa de vários sectores e áreas do saber como, por exemplo, o caso espanhol anteriormente referido.

20. Artigo 5.º - Dever de colaboração – Este artigo, tradicional em situações semelhantes, estabelece que em relação aos pedidos formulados pela Comissão para o exercício das competências previstas pela presente lei, devem as entidades públicas ou privadas prestar a sua colaboração. Doutrina que merece o acolhimento da Comissão.



21. Artigo 6.º - Protecção de dados pessoais – o presente artigo, outrora epigrafado de dever de sigilo, para além de estabelecer que os membros da Comissão, bem como outras pessoas que participem nas suas reuniões e os trabalhadores dos serviços públicos que intervenham no procedimento de concessão do apoio judiciário devem cumprir o dever de sigilo profissional em relação aos dados pessoais a que, nos termos da presente lei, tenham acesso no exercício das suas funções, não podendo revelá-los ou utilizá-los para fins alheios à aplicação desta lei, mesmo após o termo de funções, aditou, a sugestão da Comissão, um novo n.º 2 que impõe que a aplicação da futura lei, nomeadamente no que respeita ao tratamento e protecção de dados pessoais, segue o regime previsto na Lei n.º 8/2005, isto é a Lei da Protecção de Dados Pessoais, assim se reforçando a tutela destes direitos fundamentais de privacidade.

22. Artigo 7.º - A quem pode ser concedido – O número 1 deste artigo estabelece como trave mestra o seguinte leque de destinatários do apoio judiciário: os residentes da RAEM e as pessoas colectivas sem fins lucrativos e com sede na RAEM têm direito ao apoio judiciário, desde que se encontrem em situação de insuficiência económica. Este preceito reafirma a insuficiência económica como polo gravitacional da futura lei, sem prejuízo de se relembrar o estatuído no artigo 1.º da Lei n.º 21/88/M, de 15 de Agosto, *Acesso ao direito e aos tribunais.*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 34 and several illegible signatures.

Começando pelo primeiro e substancial grupo diga-se que, nos termos do número 2, também têm direito ao apoio judiciário, desde que se encontrem em situação de insuficiência económica, as pessoas que permaneçam na RAEM e que tenham a qualidade de trabalhador não residente; sejam detentores do estatuto de refugiado, reconhecido pela autoridade competente da RAEM; e, aqueles que tenham obtido autorização especial de permanência prevista no artigo 8.º da Lei n.º 4/2003, *Princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência*.

Ou seja, partindo, e bem, da ideia de residente, a proposta de lei alarga, e também bem, o leque de pessoas a quem pode ser atribuído apoio judiciário. Esta abertura merece os encómios da Comissão, permite dilucidar algumas dúvidas judiciais³³; reconhece a

³³ Sobre esta questão, vide, LIU DEXUE, *Análise de Algumas Questões Relacionadas com o Regime de Apoio Judiciário de Macau*, comunicação apresentada às Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, que alertava, nomeadamente, para o seguinte: «Considerando que no ordenamento jurídico de Macau, o legislador empregou o conceito de “residência” como pressuposto de concessão do apoio judiciário, podemos concluir através da interpretação a contrario sensu que “qualquer estrangeiro independentemente do país ou região de origem, os apátridas ou os cidadãos do Interior da República Popular da China, desde que não gozem do direito de residência em Macau, não têm direito ao apoio judiciário”. Será que na perspectiva do legislador, nunca foi considerada a questão de obtenção do apoio judiciário por parte dos não residentes (inclusivamente os estrangeiros, os apátridas e os cidadãos do Interior da República Popular da China, não residentes locais)? Esta norma estará em sintonia com os diplomas legais internacionais vigentes em Macau bem como à prática internacional?» E, ainda, em tom de conclusão, «Pelo exposto, como é que se deve conciliar no quadro político-constitucional vigente a discrepância e os conflitos entre as convenções internacionais e a legislação vigente de Macau concernente à assistência jurídica antes da sua revisão, é um tema que merece reflexão e estudo tanto dos teóricos como dos praticantes de direito. No meu entender, antes da revisão da legislação, podemos recorrer à interpretação extensiva e adaptar a lei vigente, no sentido de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

35

natureza cosmopolita da sociedade local, e vai de encontro a tendências semelhantes no âmbito do direito comparado³⁴.

Relativamente ao segundo leque de potenciais destinatários a proposta de lei vem quebrar com regime hoje vigente³⁵ eliminando a possibilidade de atribuição de apoio judiciário a pessoas colectivas que prossigam fins lucrativos, sociedades comerciais, desde logo. Mantém o apoio, no entanto, para as pessoas colectivas sem fins lucrativos, por exemplo associações e fundações, ainda que apenas em casos de carência financeira.

Assinale-se ainda que nos termos do n.º 3 e do n.º 4 deste artigo, o apoio judiciário é também concedido às pessoas que têm direito ao mesmo de acordo com outras

interpretar a lei interna consoante os critérios mínimos estabelecidos na convenção internacional, por forma que os indivíduos não beneficiários da assistência jurídica consoante a lei interna, mas que possam ser beneficiados nos termos da convenção, ou seja, em concreto, os estrangeiros, apátridas, cidadãos do Interior da R.P.C. ou de Hong Kong, que não gozam do direito de residência em Macau, preenchidos outros requisitos da lei interna, possam beneficiar da respectiva assistência jurídica. Evidentemente, a melhor forma para eliminar este conflito entre o ordenamento jurídico interna e o direito internacional é ainda a de intervenção legislativa em momento oportuno, a fim de tornar a lei interna compatível com os requisitos mínimos do direito internacional e efectivar o cumprimento das obrigações da RAEM, inerentes do Direito Internacional.»

³⁴ Veja-se, por exemplo, SALVADOR DA COSTA, *O apoio Judiciário*, 2008, pp. 46 e seguintes.

³⁵ Recorde-se, artigo 4.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto, «O direito ao apoio judiciário é extensivo às pessoas colectivas e outras entidades com personalidade judiciária, sediadas ou com administração principal em Macau, quando façam a prova a que se refere o número anterior.», isto é, não dispor de meios económicos bastantes para custear, no todo ou em parte, os encargos normais de uma causa judicial.



disposições legais e que tal é independente da posição processual que o requerente ocupe na causa e do facto de ter sido já concedido à parte contrária apoio judiciário ou o mesmo ter sido recusado, o que merece o acolhimento da Comissão.

De registar ainda pequenas alterações de redacção introduzidas e que concretizaram benfeitorias ao nível da técnica legislativa.

23. Artigo 8.º - Insuficiência económica – Este artigo procura concretizar o conceito de insuficiência económica destacando-se alguns aspectos: considera-se haver insuficiência económica, quando o montante dos bens disponíveis do requerente e dos membros do seu agregado familiar não exceder os limites legais e, o montante dos bens disponíveis resulta da soma do rendimento e do activo do requerente e dos membros do seu agregado familiar, deduzidas as despesas. Por outro lado, para além de algumas alterações, foi acrescentado um número 3 que estabelece que na fixação dos limites deve ter-se especialmente em conta o valor médio das custas e das despesas de patrocínio nos processos judiciais relativamente aos quais foi concedido apoio judiciário.

As alterações e aditamento – bem como o novo artigo 9.º - permitem, de algum modo melhor traçar as linhas de orientação para efeitos de concessão em concreto do apoio judiciário.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 37 and various initials.

Cumpre assinalar, no entanto, como anteriormente referido, que há membros da Comissão que sublinham que a lei não estabelece de *per se* um montante determinado ou determinável, deixando, pois, um espaço em branco, o qual é, obviamente, de superior e determinante relevância, deixando, destarte, a futura lei sem conteúdo, preciso e suficiente neste central aspecto. Depois de auscultado o Governo sobre este assunto, a maioria da Comissão concorda com a opção do Governo.

Assinale-se ainda que, de novo em sintonia com a homóloga legislação portuguesa, a opção recai sobre a verificação de insuficiência económica não apenas do interessado, mas do agregado familiar.

Acrescente-se alguns cenários, não só possíveis de ocorrer como até prováveis: desde logo, há que admitir que determinada pessoa pretenda fazer valer em juízo um seu direito mas, não dispondo de meios económicos, não encontra no seu agregado familiar, por exemplo cônjuge e filhos, concordância para intentar dada acção. Ou que pelo menos quando os respectivos familiares, detentores de maior capacidade financeira, não estejam disponíveis para custear os potencialmente elevados custos de uma tal acção.

Mas mais relevante, poderá dar-se o caso de a pessoa pretender litigar precisamente contra outro ou outros membros do seu agregado familiar. Particularmente se sublinhe, *«Situação complexa é a do cônjuge requerente de protecção jurídica tendo em vista a propositura de uma acção de divórcio (litigioso), que não disponha de condições*



objectivas, se estas fossem determinadas por referência ao seu rendimento individual, para suportar essas despesas, mas cuja protecção jurídica possa vir a ser negada pelo facto de o outro cônjuge poder auferir um determinado nível de rendimento que, na perspectiva em análise, inviabilize a concessão do apoio previsto na lei.»³⁶. Sublinhe-se, no entanto, que esta situação está, e bem, agora acautelada na nova versão – tal não constava na versão inicial - da futura lei porquanto, nos termos do n.º 5 do novo artigo 9.º, para o cálculo dos bens disponíveis do requerente não são considerados os rendimentos nem o activo do membro do seu agregado familiar que seja parte contrária no litígio.

24. Artigo 9.º - Cálculo dos bens disponíveis – O presente artigo constitui uma das várias novidades - e aditamentos – da nova versão da proposta de lei. Este aditamento consubstanciou um passo mais na tentativa de, como é exigido pela Lei n.º 13/2009, dotar a futura lei de conteúdo suficiente e integral.

Aí se estatuem os rendimentos e bens que podem entrar no cálculo de aferição do tal limite que será posteriormente definido como também se excluem outros rendimentos e bens, por exemplo, os montantes da comparticipação pecuniária no desenvolvimento

³⁶ Provedor de Justiça, Recomendação n.º 2/B/2005, aí se acrescentando, «*Ora, as situações anteriores, cuja probabilidade de verificação em concreto não é despicienda, provavelmente representarão, para os cidadãos requerentes da protecção jurídica em causa, uma verdadeira denegação do acesso ao direito e aos tribunais, em inevitável e frontal violação do direito.*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten marks and signatures in the top right corner, including a large '39' and several illegible signatures.

económico, os subsídios para idosos, os subsídios de invalidez, as prestações da segurança social, apoios de natureza pecuniária, bem como os demais subsídios do Governo que não constituam matéria colectável ou a casa de morada da família.

Assinale-se ainda mais um aditamento de relevo, mediante proposta da Comissão, constante do n.º 7: *«Caso o requerente seja uma pessoa colectiva sem fins lucrativos, entende-se por rendimentos e por despesas próprios as receitas adquiridas e as despesas efectuadas a qualquer título no ano anterior à data de apresentação do pedido de apoio judiciário, sendo o disposto no n.º 4 aplicável, com as devidas adaptações, ao seu activo, com exclusão da sede da pessoa colectiva e dos imóveis destinados exclusivamente ao seu próprio funcionamento.»*. Ou seja, adiciona-se uma norma expressamente dirigida às pessoas colectivas e às suas especificidades.

É preciso alertar que, nos termos do n.º 2, entende-se por rendimento os proventos do requerente e dos membros do seu agregado familiar auferidos na RAEM ou no exterior, no ano anterior à data de apresentação do pedido de apoio judiciário. Ora, pode dar-se o caso em que o pretendente a apoio judiciário tenha um rendimento de trabalho no ano anterior mas, no momento em que pede o apoio, esteja desempregado e por se encontrar numa situação de carência financeira mereça receber apoio judiciário. Esta situação, uma vez mais, exige uma boa aplicação da lei, desamarrada de critérios formalistas e apegada



outrossim aos valores e princípios estabelecidos na Lei Básica e no PIDCP³⁷. Note-se que o regime do artigo 37.º poderá servir para, nos casos concretos, resolver a contento estas situações.

25. Artigo 10.º - Agregado familiar – Este artigo, definidor de agregado familiar e equiparações para efeitos da futura lei, apresenta algumas benfeitorias relativamente ao homólogo artigo da versão inicial.

Assim, considera-se que o agregado familiar é integrado pelos seguintes indivíduos, desde que os mesmos vivam em situação de economia comum:

- 1) Cônjuges ou pessoas que vivam em condições análogas às dos cônjuges;
- 2) Ascendentes;
- 3) Descendentes;
- 4) Afins na linha recta;
- 5) Pais adoptivos de qualquer uma das partes do casal ou seus ascendentes, filhos adoptivos ou seus cônjuges, ou descendentes dos filhos adoptivos³⁸;

³⁷ Este exemplo problemático tem tido concreta verificação na prática, por exemplo em Portugal. Não é, pois, despiciendo. Como afirma RODOLFO LAVRADOR, *O Apoio Judiciário*, Ordem dos Advogados, «Os critérios actuais, baseados em fórmulas mais ou menos matemáticas, não contemplam vários casos dignos de protecção. Quem esteja desempregado, agora em Novembro, mas tenha ganho bem no ano anterior, ou até mesmo este ano, já não pode almejar ao Apoio Judiciário, mesmo que esteja sem um cêntimo...».



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 41 and several illegible signatures.

E o n.º 2 estabelece que são equiparados a descendentes os tutelados e os menores confiados administrativamente ou por sentença judicial.

Entretanto, posteriormente à versão alternativa da proposta de lei, enviada em 31 de Julho de 2012 através do ofício n.º 546/D126/IV/GPAL/2012, foram introduzidas alterações ao artigo 10º, pelo Governo em 13 de Agosto de 2012, tendo sido eliminada a alínea 6) *Padrastos ou madrastas ou enteados*, por ter sido considerada desnecessária.

— **26. Artigo 11.º - Indeferimento do pedido de apoio judiciário** – Aqui trata-se de uma matéria imprescindível com vista a lidar com o apoio judiciário com justiça e sem abusos.

Assim, é indeferido o pedido de apoio judiciário, independentemente da insuficiência económica, se houver fundada suspeita de que o requerente ou membro do seu agregado familiar tenha alienado ou onerado os respectivos bens para se colocar em condições de o obter; se o requerente for o cessionário do direito ou objecto controvertido, quando a cessão tenha sido realizada com o propósito de obter apoio judiciário. Também nos

³⁸ Ainda que esta redacção mereça reservas, dado que nos termos gerais do Código Civil os pais adoptivos são considerados ascendentes e os filhos adoptivos são considerados descendentes, Veja-se Parecer n.º 1/IV/2011, da 1.ª Comissão Permanente, de 14 de Março de 2011, pp. 18-19.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

42

casos em que o requerente ou membro do seu agregado familiar recusar a disponibilização de documentos, informações ou autorizações previstos no n.º 3 do artigo 17.º ou não o fizer no prazo fixado. Sendo de notar aqui, quanto ao membro do agregado familiar, que há necessidade de cautela e bom senso no sentido de, desde logo, quando o dito familiar for a contraparte mas também quando ele se opuser por qualquer razão a que o pretendente do apoio judiciário intente determinado processo. De contrário, esta recusa seria a via mais fácil de inviabilizar uma acção com a qual não concordasse, o que não é um resultado razoável, dado que é ao titular do direito que compete a decisão sobre o seu exercício.

Finalmente, a alínea 4) estatui que se for manifestamente evidente a insubsistência do pedido, ou das razões, da propositura do processo judicial em que se pretende beneficiar do apoio judiciário, o pedido é indeferido. Ora, também aqui deverá imperar o bom senso – da parte da Comissão como da parte do pretendente – não devendo a Comissão aplicar critérios demasiadamente rigorosos já que não é um tribunal, não lhe competindo aferir da bondade da causa ou seu acerto. Somente em situações limite, de absoluta e declarada insubsistência do mérito da causa deve a Comissão fazer uso deste seu poder, o qual, uma vez mais se prova, não se reconduz a meras operações maquinais de aritmética.



27. **Artigo 12.º - Revogação do apoio judiciário** – O presente artigo trata da questão da revogação do apoio judiciário, a qual, em determinadas situações, é claramente razoável. Pense-se, por exemplo, nos casos de falsidade de documentos ou de apresentação de falsas declarações com vista a obter o apoio judiciário. Independentemente de outras considerações de ordem penal, relativas ao eventual sancionamento destas condutas ilícitas, também aqui, em vários dos seus pressupostos – não aritméticos e não maquinais – deve a Comissão pautar a sua actuação com justiça e bom senso.

Assinale-se que não se pode determinar a revogação de apoio judiciário, sem que o beneficiário seja previamente ouvido e que a decisão da revogação do apoio judiciário apenas produz efeitos a partir do momento em que se torne inimpugnável.

28. **Artigo 13.º - Comunicação obrigatória** – Este artigo é novo por referência ao articulado original, em termos da sua autonomia.

Aqui se estabelece, por forma a melhor garantir um preceito do artigo precedente que, antes da conclusão do processo judicial, o beneficiário deve comunicar à Comissão o facto referido na alínea 1) do n.º 1 do artigo anterior, no prazo de 5 dias a contar da data do seu conhecimento, sob pena de aplicação de multa de 5 000 a 20 000 patacas. Mais se concretiza que compete à Comissão a aplicação da multa referida no número anterior e que o produto das multas aplicadas reverte para o Cofre dos Assuntos de Justiça, afinal,



a entidade que, nos termos do artigo 39.º suporta os encargos financeiros decorrentes da execução da futura lei.

29. Artigo 14.º - Caducidade do apoio judiciário – O presente artigo regula a questão da caducidade do apoio judiciário e, por referência à versão inicial, adita bem um novo motivo de caducidade, para além dos originalmente apresentados, como a extinção da pessoa colectiva.

Assim, o apoio judiciário caduca na ausência de propositura do processo judicial no prazo de um ano após a concessão do apoio judiciário por razões imputáveis ao requerente, pelo falecimento da pessoa singular ou pela extinção da pessoa colectiva a quem foi concedido, salvo se os sucessores na lide requererem a sua continuidade e a mesma lhes for deferida.

30. Artigo 15.º - Pagamento e reposição de quantias – Este regime visa, como outros, garantir justiça e adequação em termos de apoio judiciário. E permite obviar a eventuais abusos que sejam descortinados posteriormente.

Assim, o beneficiário de apoio judiciário fica obrigado, por determinação da Comissão, ao pagamento de custas e preparos e à reposição das quantias suportadas pelo Cofre dos



Assuntos de Justiça quando exista revogação do apoio judiciário, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12.º; terminado o processo judicial, caso se verifique a falsidade de documentos ou informações que serviram de base para a concessão de apoio judiciário, ou se prove a insubsistência das razões pelas quais foi concedido; se o beneficiário, devido à procedência da causa, adquirir efectivamente bens patrimoniais de valor superior às quantias isentas e pagas pelo apoio judiciário concedido, de modo a que os seus bens disponíveis, somados a esses bens adquiridos, excedam em dobro o valor limite previsto no n.º 1 do artigo 8.º.

— **31. Artigo 16.º - Suspensão dos prazos de pagamento** – O presente artigo cuida da questão da suspensão dos prazos de pagamento de custas e preparos e sofreu ligeiras benfeitorias de redacção.

O regime de apoio judiciário previsto na presente proposta de lei inclui a dispensa do pagamento dos preparos e custas judiciais, pelo que, nos termos do n.º 1 deste artigo, não havendo decisão final quanto ao pedido de apoio judiciário no momento em que deva ser efectuado o pagamento de custas ou preparos, o prazo para proceder ao respectivo pagamento fica suspenso até que seja comunicada a decisão final ao requerente³⁹.

³⁹ Relativamente ao prazo do pagamento de preparos e custas judiciais, vd. artigos 79.º e 33.º do Regime das Custas nos Tribunais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/99/M de 25 de Julho.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

46

O n.º 2 deste artigo determina que, tendo sido indeferido o pedido pela Comissão, o pagamento é devido no prazo de 10 dias contados da data da sua comunicação ao requerente. Nesse contexto, não sendo contabilizado o prazo de suspensão de pagamento nos termos do definido pelo Regime das Custas nos Tribunais, é novamente atribuído ao requerente um prazo de dez dias para pagamento.

Foi alterada a redacção do n.º 3 deste artigo com vista a uma melhor aplicação da lei.

— **32. Artigo 17.º - Pedido** - O apoio judiciário pode ser requerido à Comissão antes da primeira intervenção processual ou em qualquer fase do processo judicial, o que se apresenta como uma medida flexível adequada.

Ao apresentar o pedido de apoio judiciário, o requerente relata sumariamente o pedido formulado no processo judicial e os factos que lhe servem de base, indicando a modalidade de apoio pretendido e juntando documentos e dados que comprovem a satisfação das condições da concessão do apoio judiciário.

Note-se que, para verificar se o requerente reúne as condições de concessão do apoio judiciário, a Comissão pode solicitar-lhe a apresentação de documentos ou de dados complementares e, com autorização escrita do requerente e dos membros do seu



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

47
Handwritten signatures and initials

agregado familiar, aceder às respectivas contas bancárias e demais dados que contribuam para apurar os bens disponíveis⁴⁰, sendo, nos termos de aditamento introduzido, expressamente afastado, neste caso, o dever de segredo da instituição financeira ou de crédito⁴¹.

V

33. Artigo 18.º - Legitimidade – Neste artigo estabelece-se que o apoio judiciário pode ser requerido pelo interessado, naturalmente, mas também, por advogado ou advogado estagiário, em representação do interessado ou pelo Ministério Público, em representação do interessado.

34. Artigo 19.º - Autonomia do procedimento – Aqui se consagra, e bem, que relativamente aos processos judiciais em que se pretende beneficiar do apoio judiciário, o procedimento de concessão de apoio judiciário tem carácter autónomo e não afecta a marcha do processo, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte e no n.º 2 do artigo 32.º.

⁴⁰ Em bom rigor, a opção legal de abranger os membros do agregado familiar para efeitos da apreciação da situação de insuficiência económica nos termos do artigo 8.º da proposta de lei implica uma perda de reserva sobre os bens que os familiares detêm, ainda que estes familiares sejam terceiros que não podem influir sobre o pedido de apoio judiciário, e sejam assim confrontados com uma necessidade inesperada de apresentar informação sobre o seu património, o que bem reflecte a falta de razoabilidade deste critério.

⁴¹ Note-se que, sem o referido aditamento introduzido a sugestão da Comissão, poderia o acesso ser naturalmente bloqueado por virtude do dever de sigilo bancário.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 48 and various initials.

35. Artigo 20.º - Interrupção do prazo e suspensão da prescrição - O presente artigo define as três consequências jurídicas do pedido de apoio judiciário.

1 - Interrupção do prazo processual

O prazo processual aqui referido corresponde ao prazo em que correm os termos do processo, tendo como pressuposto a instauração da acção e a existência de acção especial. O artigo agora em apreciação é uma excepção à regra geral preconizada pelo artigo 94.º do Código do Processo Civil sobre a regra da continuidade dos prazos⁴².

Trata-se de uma medida legislativa que continua o regime dos procedimentos definidos pela lei actualmente vigente.⁴³

É importante assinalar que a interrupção do prazo processual é aplicada apenas no pedido de apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono e pagamento de patrocínio judiciário, visto que, apenas a falta de patrono na pendência do processo judicial pode afectar a continuidade do mesmo. A esse respeito, refira-se que *«sendo obrigatório o patrocínio judiciário, o interessado não poderá praticar o acto processual sem que tenha obtido previamente a designação de um patrono ou constituído advogado,*

⁴² Segundo o artigo 1.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, este princípio aplica-se também nos casos de contencioso administrativo.

⁴³ N.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 41/94/M de 1 de Agosto.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 49 and various initials.

caso esse pedido venha a ser indeferido, e daí que a lei contemple um mecanismo que permita assegurar o exercício tempestivo do direito.»⁴⁴

2 -- Interrupção do prazo de propositura do processo judicial

Segundo consta de um aresto em relação a esta matéria, a legislação actual apenas determina a interrupção do prazo processual resultante do pedido de apoio judiciário, sendo omissivo o efeito desse pedido sobre o prazo substantivo. A inexistência de regulamentação sobre o prazo substantivo do exercício do direito de acção no regime de apoio judiciário é apontada como uma lacuna legislativa. Com efeito, o Tribunal de Segunda Instância disse o seguinte: *«O que se verifica, assim, no nosso ordenamento da RAEM é que o legislador não previu uma norma que fizesse corresponder a propositura da acção ao pedido de nomeação de patrono, devendo considerar-se esse pedido como suspensivo do prazo de caducidade. Estaremos assim perante uma lacuna e a forma de a suprir, em nome da harmonia dos princípios e do respeito pela natureza do que seja um prazo de caducidade, tal lacuna deve ser colmatada nos termos do artigo 9º, n.º 3 do CC como uma norma que preveja que o pedido de patrocínio judiciário, visando-se a*

⁴⁴ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal no processo 04S1902, do dia 24 de Novembro de 2004.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

50
Ho In
M

propositura de uma acção corresponde à sua propositura.».⁴⁵ Deste modo, cabe ao legislador proceder à regulamentação devida.

No ordenamento jurídico português, a data da instauração da acção corresponde à do pedido de apoio judiciário na modalidade da designação do patrono judiciário. Assim, desde que o pedido de nomeação do patrocínio judiciário se verifique dentro do prazo de caducidade, considera-se exercido o direito de acção, sem que represente algum prejuízo para a acção processual o período que vai desde então até à instauração da acção pelo patrono.⁴⁶

De acordo com o n.º 2 deste artigo, o prazo de instauração da acção, ou seja, o prazo de caducidade, inicia a sua nova contagem a partir do dia em que a decisão do pedido de apoio judiciário se torne inimpugnável, não sendo o direito de acção prejudicado pela formulação do pedido de apoio judiciário⁴⁷.

⁴⁵ *Vd.* Acórdão n.º 839/2010 de 23 de Fevereiro de 2012 do Tribunal de Segunda Instância.

⁴⁶ *Vd.* n.º 4 do artigo 33.º da Lei n.º 34/2004 de 29 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 47/2007 de 28 de Agosto.

⁴⁷ Segundo o n.º 3 do 102.º do Código do Processo do Trabalho, no processo contravencional, sendo requerida a nomeação de advogado oficioso, os prazos para a apresentação do pedido cível contam-se a partir da data da notificação ao lesado do despacho da nomeação do advogado oficioso pelo tribunal. Refira-se que existe unanimidade na lógica subjacente a este número do artigo e à da norma da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '51' and several illegible signatures.

Os prazos para a instauração da acção encontram-se estipulados, nomeadamente, no: artigo 25.º, artigo 98.º, artigo 105.º, artigo 109.º e artigo 115.º, do Código de Processo Administrativo Contencioso, e no artigo 941.º e artigo 1157.º, do Código de Processo Civil.

3 - Suspensão da prescrição do direito que se pretende exercer mediante processo judicial relativamente ao qual é requerido apoio judiciário, durante o período que medeia entre a data da apresentação do pedido e a data em que a decisão sobre o mesmo se torne inimpugnável.

O n.º 4 do artigo em apreciação determina que, devido à apresentação do pedido de apoio judiciário, é suspenso o direito que se pretende exercer mediante processo judicial, para o qual é requerido apoio judiciário.

O regime geral de prazos do Código Civil determina a possibilidade de suspensão do prazo por razões objectivas, como, por exemplo, motivo de força maior. Na presente proposta de lei, o requerente pode estar impedido de exercer o seu direito por falta de capacidade de pagamento dos preparos ou custas judiciais, ou por não dispor de patrocínio judiciário, e não por motivo de desleixo. Deste modo, o prazo é suspenso desde a formulação do pedido de apoio judiciário, até que a decisão do pedido de apoio judiciário se torne inimpugnável.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a circled number '52' and several scribbles.

Em suma, tanto o n.º 2 como o n.º 4, aditados à presente proposta de lei, têm como objectivo evitar que o pedido de apoio judiciário e o seu processo de apreciação constituam obstáculo ao exercício do direito do requerente, o que corresponde ao princípio da eficácia da tutela judicial.

36. Artigo 21.º - Litigante de má fé – Este preceito cria a equiparação de dadas situações à litigância de má fé.

Com efeito, o requerente que apresente o pedido de apoio judiciário, quando manifestamente não reúna as condições, tendo em vista causar demora no andamento do processo, é considerado litigante de má fé nos termos do artigo 385.º do Código de Processo Civil⁴⁸ e, para efeitos do número anterior, a Comissão comunica os factos de que tenha conhecimento ao tribunal onde corre o processo judicial.

⁴⁸ «Artigo 385.º (Litigância de má fé)

1. Tendo litigado de má fé, a parte é condenada em multa.

2. Diz-se litigante de má fé quem, com dolo ou negligência grave:

a) Tiver deduzido pretensão ou oposição cuja falta de fundamento não devia ignorar;

b) Tiver alterado a verdade dos factos ou omitido factos relevantes para a decisão da causa;

c) Tiver praticado omissão grave do dever de cooperação;

d) Tiver feito do processo ou dos meios processuais um uso manifestamente reprovável, com o fim de conseguir um objectivo ilegal, impedir a descoberta da verdade, entorpecer a acção da justiça ou protelar, sem fundamento sério, o trânsito em julgado da decisão.

3. Independentemente do valor da causa e da sucumbência, é sempre admitido recurso, em um grau, da decisão que condene por litigância de má fé.»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '53' and several illegible signatures.

37. **Artigo 22.º - Prazo para decisão** – Aqui se estabelece que a Comissão decide no prazo de 15 dias contados da recepção do pedido de apoio judiciário e dos documentos e informações apresentados nos termos do artigo 17.º. Se houver fundadas razões, o prazo previsto no número anterior pode ser prorrogado por uma vez até ao limite máximo de 15 dias.

38. **Artigo 23.º - Notificação** – Quanto à notificação, o presente artigo impõe que tomada a decisão sobre o pedido de apoio judiciário seja notificada ao requerente. Se o pedido for formulado durante a pendência do processo judicial, a decisão sobre o pedido de apoio judiciário é comunicada à parte contrária, e após a decisão se tornar inimpugnável, esta é comunicada ao tribunal onde corre o processo judicial pendente, salvo se o tribunal tiver decidido sobre a impugnação contenciosa da decisão administrativa da Comissão.

39 - **Artigo 24.º - Isenção** – Este artigo reflecte bem o perfil do instituto do apoio judiciário como meio de acudir aos menos favorecidos e promover a igualdade, assim, estão isentos de impostos, emolumentos e taxas as certidões, certificados e quaisquer



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '54' and several illegible signatures.

outros documentos exarados pelos serviços públicos e destinados para fins de apoio judiciário.

40. Artigo 25.º - Impugnação das decisões da Comissão – O n.º 1 estatui que das decisões da Comissão sobre o pedido de concessão, bem como sobre a revogação ou a confirmação da caducidade do apoio judiciário não cabe reclamação ou recurso administrativo, sendo, no entanto, possível a impugnação contenciosa nos termos previstos no presente capítulo. Note-se que a impugnação das decisões da Comissão consiste num recurso contencioso de plena jurisdição, onde não se deve atender apenas a questões de mera legalidade, mas o tribunal competente deve apreciar da bondade da decisão da Comissão de conceder ou recusar apoio judiciário. Trata-se de um contencioso de plena jurisdição, onde o mérito decisório da decisão da Comissão deve ser livremente reponderado e caso o tribunal competente assim o entenda a decisão tomada pela Comissão poderá ser afastada ou substituída por outra, que seja a mais justa e adequada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '55' and various scribbles.

Por seu turno, o n.º 2 diz que a impugnação contenciosa deve ser intentada pelo interessado no prazo de 10 dias⁴⁹ contados da data em que foi notificado das decisões a que se refere o número anterior, sem necessidade de constituição de mandatário judicial.

Este artigo, a sugestão da Comissão, foi melhorado e clarificado, nomeadamente quanto ao âmbito da proibição de intentar reclamação ou recurso administrativo. Agora, resulta claro que apenas das decisões imediatamente relacionadas com o apoio judiciário não haverá lugar àqueles meios de impugnação administrativa não judicial.

Sublinhe-se ainda que, nos termos do n.º 2 na impugnação contenciosa não há necessidade de constituição de mandatário judicial. Tal não significará, no entanto, que o particular não possa receber apoio judiciário porquanto, como se viu a propósito do artigo 3.º, n.º 2, aqui a contraparte órgão administrativo poderá estar representado ora por advogado ora com o patrocínio a ser exercido por licenciado em direito com funções de apoio jurídico⁵⁰, expressamente designado para o efeito. Logo, equiparando-se

⁴⁹ Este prazo parece ser particularmente curto, o que poderá dificultar o exercício deste direito de acção, dado que nos termos gerais as decisões administrativas podem ser alvo de recurso administrativo no prazo mínimo de 30 dias, nos termos do artigo 25.º do Código do Processo Administrativo Contencioso.

⁵⁰ Recorde-se o artigo 4.º do Código do Processo do Processo Administrativo Contencioso:

«Artigo 4.º (Patrocínio)

1. É obrigatória para os particulares a constituição de advogado nos processos do contencioso administrativo, sem prejuízo do que se encontra legalmente previsto quanto à advocacia em causa própria, de cônjuge, ascendentes e descendentes ou por nomeação oficiosa.
2. Os órgãos administrativos são obrigatoriamente patrocinados nos processos do contencioso administrativo, nos termos dos números seguintes.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '56' and various initials.

sempre a representação pelo Ministério Público ou por jurista dos serviços, como se antes viu, à representação por advogado, logo não se verificando causa de exclusão de concessão de apoio judiciário.

41. Artigo 26.º - Legitimidade - Naturalmente, o requerente do apoio judiciário tem legitimidade para proceder à impugnação contenciosa das decisões da Comissão.

Acresce ainda que da decisão sobre o pedido de concessão de apoio judiciário, a parte contrária referida no artigo 23.º tem igualmente legitimidade para proceder à impugnação contenciosa. Ainda que neste último ponto mereça reservas que a opção legal permita que uma contraparte possa mover objecções à concessão de apoio judiciário, facto relativamente ao qual é um terceiro sem qualquer interesse merecedor de tutela.

3. Nos meios processuais e procedimentos regulados nos capítulos II a IV, nas secções II a IV do capítulo V, nos capítulos VI e VII e nos conflitos de atribuições, bem como nos respectivos recursos jurisdicionais e em todas as execuções contra pessoas de direito público, o patrocínio é exercido por advogado constituído ou por licenciado em direito com funções de apoio jurídico, expressamente designado para o efeito.

4. Nas restantes hipóteses, o patrocínio é exercido pelo Ministério Público.»



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '57' and several illegible signatures.

42. **Artigo 27.º - Tribunal competente** – Neste preceito estabelece-se que se o pedido de apoio judiciário for anterior à propositura do processo judicial, o conhecimento da impugnação contenciosa cabe ao Tribunal Judicial de Base⁵¹. Todavia, se o pedido de apoio judiciário for apresentado na pendência do processo judicial, o conhecimento da impugnação contenciosa cabe ao tribunal onde corre o processo judicial pendente.

43. **Artigo 28.º - Pedido de impugnação** - O pedido de impugnação contenciosa deve ser apresentado à Comissão, por escrito, mas não carece de ser articulado, dado que será normalmente formulado pelo próprio interessado de forma livre.

O n.º 2 impõe que para efeitos de impugnação contenciosa só é admissível prova documental, cuja obtenção pode ser requerida através do tribunal. Mas porquê esta limitação à prova documental?⁵² Com efeito, reconhecendo embora que, neste tipo de casos, a prova documental será porventura a mais decisiva e comum, *vero* é que não se deveria, de princípio, restringir a produção de outra qualquer meio de prova, menos ainda se deveria pré limitar o tribunal na sua livre e judiciosa apreciação da prova.

⁵¹ Tendo em conta a natureza administrativa da decisão da Comissão poderia conceber-se que o tribunal competente para conhecer do respectivo recurso contencioso em primeira instância fosse o Tribunal Administrativo, enquanto tribunal especializado na apreciação de questões e matérias processuais administrativas.

⁵² Com regime semelhante, veja-se a legislação portuguesa, artigo 27.º da citada Lei n.º 34/2004.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

58

Handwritten signatures and initials, including a large 'M' at the bottom right.

O n.º 3, por seu turno, estabelece que, recebido o pedido apresentado pelo interessado, a Comissão decide manter ou alterar a sua decisão no prazo de 5 dias.

Já o n.º 4 estatui que, caso a Comissão altere, na totalidade, a decisão objecto de impugnação contenciosa, deve comunicar o facto aos interessados, pondo termo à impugnação contenciosa. Caso mantenha, na totalidade ou em parte, a sua decisão, a Comissão envia ao tribunal competente o pedido de impugnação contenciosa⁵³, cópia autenticada do processo e o parecer que sustenta a decisão, nos termos do n.º 5.

Relativamente à possível alteração na totalidade da decisão objecto de impugnação contenciosa, algumas dúvidas surgem quanto à bondade da solução aparentemente preconizada. Assim, se raciocinarmos em termos de perfeita oposição do sentido de uma decisão primeiramente desfavorável à concessão do apoio e que, posteriormente, a Comissão altera para concessão plena, poder-se-á pensar que daí não adviria qualquer inconveniente para o pretendente. Todavia, tal poderá não ser absolutamente líquido. Por exemplo, poderá haver uma total alteração do conteúdo de uma decisão mas que não represente somente um quadro a «preto e branco»: isto é, de um não absoluto para um sim total – pense-se nas diversas modalidades de apoio.

⁵³ Merece reservas que a impugnação contenciosa seja feita por intermédio da Comissão, que está legalmente vinculada a enviar o respectivo recurso contencioso ao tribunal sem dilações indevidas. Esta opção legal não encontra facilmente paralelo no nosso sistema jurídico, onde mesmo no recurso contencioso de actos administrativos é o interessado a dirigir-se directamente ao tribunal competente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 59 and various scribbles.

Mas há, ou assim poderá decorrer de determinada interpretação a dar à norma, uma situação que será intolerável. Como se viu, também a contraparte terá legitimidade, nos termos do artigo 26.º, para impugnar a decisão. Ora, imagine-se que há uma primeira decisão favorável à concessão do apoio mas a contraparte impugna essa decisão e a Comissão altera na totalidade a primeira decisão, isto é denega o apoio judiciário ao pretendente e, nesse caso, numa interpretação literal e formal, o pretendente não poderia então impugnar judicialmente a decisão denegatória de apoio judiciário. Tal situação estaria em desconformidade com princípios firmes de garantia estabelecidos solidamente no ordenamento jurídico da RAEM e, em particular, estaria em violação do artigo 36.º da Lei Básica, nomeadamente a parte final quando estabelece «*Os residentes de Macau têm o direito de intentar acções judiciais contra actos dos serviços do órgão executivo e do seu pessoal.*»⁵⁴. Em suma, tal interpretação seria inadmissível e uma intolerável violação do direito de acesso ao Direito e, em particular, do direito de acesso aos tribunais.

Questionado sobre este problema, o Governo admite que tal interpretação nociva da norma poderia ser possível mas reiterou ser sua firme intenção, desde sempre, de não

⁵⁴ Cfr., o artigo 2.º (Princípio da tutela jurisdicional efectiva), do Código do Processo Administrativo Contencioso: «*A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido corresponde um ou mais meios processuais destinados à sua tutela jurisdicional efectiva, bem como os procedimentos preventivos e conservatórios necessários para acautelar o efeito útil de tais meios.*» Rememore-se ainda o n.º 1 do artigo 6.º (Acesso aos tribunais), da Lei n.º 9/1999: «*A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 60 and several illegible signatures.

obstaculizar o acesso ao tribunal por parte do pretendente ao apoio judiciário nas situações *supra* referidas.

O n.º 6 estabelece que a impugnação contenciosa está isenta de preparos, embora seja silente quanto à questão de eventuais custas – as quais se afigura, em abstracto, que nunca deveriam ser aplicadas nestes casos – para além do disposto no número 5 do artigo seguinte, em caso de improcedência da impugnação.

44. Artigo 29.º - Conhecimento – Dispõe o n.º 1 que, recebido o processo e efectuada a distribuição no tribunal, o juiz pode ordenar as necessárias diligências para averiguações, devendo ser proferida a decisão no prazo de 15 dias.

O n.º 2 estabelece a uninstancialidade ao preconizar que a decisão sobre impugnação contenciosa não é susceptível de recurso para um tribunal superior⁵⁵.

O tribunal deve comunicar a sua decisão à Comissão – pode perguntar-se porque não ao impugnante, enquanto parte processual, conforme seria expectável – e a notificação dessa decisão é feita pela Comissão ao beneficiário e, quando for caso disso, ao patrono

⁵⁵ O que representa uma quebra com o regime actualmente vigente que admite em regra o recurso para um tribunal de segunda instância da decisão que recuse apoio judiciário (veja-se artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto) e é uma opção legal merecedora de reservas por não acautelar soluções para permitir a correcção do erro de julgamento que possa eventualmente ocorrer em primeira instância.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 61 and several illegible signatures.

nomeado, à parte contrária referida no artigo 23.º e ao tribunal onde corre o processo judicial pendente, salvo se o tribunal tiver decidido sobre a impugnação contenciosa da decisão.

Como se mencionou anteriormente, com algumas dúvidas⁵⁶, se a impugnação contenciosa for considerada improcedente, as custas são suportadas por quem a interpôs. Questiona-se ainda se não deveria recair sobre o tribunal o poder, também nestes processos, de decidir pelo pagamento ou, no seu juízo, pela dispensa do pagamento das custas.

45. Artigo 30.º - Nomeação de patrono - Quando for deferido o pedido de apoio judiciário para nomeação de patrono e pagamento de patrocínio, a Comissão deve nomear o respectivo patrono e notificar a decisão ao requerente e ao patrono nomeado. Neste caso poderia pensar-se, dado o estatuto de associação pública e de auto-organização da profissão, dever ser a associação dos Advogados de Macau a nomear o patrono⁵⁷.

⁵⁶ Cfr. no entanto, solução idêntica na lei portuguesa: «O indeferimento do pedido de apoio judiciário importa a obrigação do pagamento das custas devidas nos termos do Código das Custas Judiciais, bem como o pagamento ao Cofre Geral dos Tribunais da remuneração devida ao patrono nomeado.», artigo 29.º, n.º 4.

⁵⁷ Nos termos da lei vigente, n.º 3, do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto, a «Associação dos Advogados de Macau organiza as escalas que entender convenientes e remete-as aos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

62
Z
W
M
M

Não se consagra no futuro regime a possibilidade expressa de ser o beneficiário a poder escolher o patrono. Isto é, não se dá guarida ao princípio da livre escolha do patrono oficioso pelo patrocinado⁵⁸. A este propósito se afirmou que «*Na declaração de princípios de Perugia a livre escolha foi definida como o direito que todo o cidadão tem de escolher o seu Advogado e o dever que todos os Advogados têm de facilitar o exercício deste direito. A última alteração da Lei do Apoio Judiciário retirou ao cidadão este direito essencial. Isto é mau para quem precisa de apoio, e é mau para o Advogado (a confiança, essencial para o cumprimento da nossa missão, começa na iniciativa do cliente ou patrocinado ao escolher o seu mandatário ou patrono), e a ninguém beneficia.*»⁵⁹.

Recorde-se, aliás, que «*O mandato judicial não pode ser objecto, por qualquer forma, de medida ou de acordo que impeça ou limite a escolha directa e livre do mandatário*

tribunais, até ao dia 15 de Dezembro anterior ao ano em que vão vigorar, devendo comunicar a estes todas as alterações a introduzir nas escalas.».

⁵⁸ Esta é a solução vigente na lei portuguesa mas tem sido objecto de críticas argumentando-se mesmo a sua possível inconstitucionalidade, veja-se, por exemplo, ORLANDO GUEDES DA COSTA, *Direito Profissional do Advogado*, Almedina, 2010, p. 279. Afirmou-se também que «*A "assistência judiciária" que o Estado garante através de recursos públicos não pode servir para uma defesa de segunda ordem para pobres, mas sim para assegurar uma protecção de igual qualidade e dignidade que a dos cidadãos que podem dispor da assistência de advogados da sua escolha (direito a igual protecção judiciária).*», VITAL MOREIRA, *Parecer*, Ordem dos Advogados.

⁵⁹ RODOLFO LAVRADOR, *O apoio judiciário*, Ordem dos Advogados.



63
M
M
M
M

pele mandante.»⁶⁰. A legislação vigente acede, ao menos de algum modo, a este princípio de livre escolha: «É atendível a indicação pelo requerente de advogado ou solicitador, quando estes declarem aceitar a prestação dos serviços requeridos.»⁶¹.

O n.º 2 deste artigo, dando algum reconhecimento à autonomia organizativa da profissão forense e da sua associação pública, refere que quanto à forma e procedimento de nomeação de patrono, lista de patronos, escalas para nomeação e demais assuntos relacionados, compete à Comissão e à Associação dos Advogados de Macau fixá-los através de acordo.

46. Artigo 31.º - Instauração de processo judicial - O patrono nomeado antes da propositura do processo judicial deve intentá-lo no prazo de 30 dias a contar da data em que foi notificado da sua nomeação, devendo apresentar a petição inicial acompanhada dos documentos comprovativos da concessão de apoio judiciário. Se o patrono não intentar o processo judicial no prazo previsto no número anterior, deve justificar o facto à Comissão e, no caso de não ser apresentada, ou ser julgada improcedente, a justificação, a Comissão deve nomear novo patrono e dar conhecimento da decisão ao

⁶⁰ Artigo 12.º, n.º 2 do Estatuto do Advogado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31/91/M, de 6 de Maio. O qual se aplica indistintamente a patrono *pago* pelo próprio ou a patrono *pago* por via do apoio judiciário.

⁶¹ Artigo 25.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto.



Handwritten marks and signatures in the top right corner, including the number 64 and several illegible signatures.

beneficiário e ao Conselho Superior da Advocacia para efeitos de eventual processo disciplinar.

Anote-se apenas que neste artigo, como em outros, substituiu-se, a sugestão da Comissão, acção por processo, porque mais abrangente e para evitar dúvidas interpretativas.

47. Artigo 32.º - Escusa - O patrono nomeado pode pedir escusa, ocorrendo motivo justificado, mediante requerimento à Comissão. No entanto, se o pedido referido no número anterior for apresentado na pendência do processo judicial, o patrono deve comunicar o facto ao tribunal, ficando interrompido o prazo processual que estiver em curso, desde a data da junção aos autos do documento comprovativo de que foi deferido o pedido.

A Comissão deve nomear logo um novo patrono se for deferido o pedido e deve comunicar a decisão referida no número anterior ao novo patrono nomeado, ao beneficiário de apoio judiciário e ao tribunal onde corre o processo judicial pendente.

Assinale-se ainda que o prazo interrompido nos termos do n.º 2 inicia a sua nova contagem, a partir da data de notificação ao novo patrono sobre a sua nomeação.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 65 and several illegible signatures.

48. Artigo 33.º - Substituição do patrono - O beneficiário pode pedir a substituição do patrono, ocorrendo motivo justificado, mediante requerimento à Comissão, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.ºs 2 a 5 do artigo anterior. Este é um leve afloramento, *a posteriori*, do princípio de livre escolha do mandatário.

49. Artigo 34.º - Despesas de patrocínio – Naturalmente, pelos serviços prestados, os patronos nomeados têm direito a receber honorários, os quais são fixados pela Comissão, assim como, é de salientar, a serem reembolsados das despesas realizadas que devidamente comprovem, não podendo exigir ou receber quaisquer outras quantias.

Na fixação dos honorários, deve ter-se em conta o tempo gasto, o volume e a complexidade do trabalho produzido, os actos ou diligências realizados e o valor da causa, devendo, para o efeito, o patrono nomeado apresentar à Comissão o respectivo relatório, que é assinado pelo juiz – e não homologado, como constava da versão inicial – que conhece o processo judicial para o qual tenha sido concedido o apoio judiciário, caso o respectivo processo tenha já sido iniciado. Os honorários fixados pela Comissão não podem exceder os valores máximo e mínimo constantes da tabela de honorários a ser aprovada por despacho do Chefe do Executivo. E, os valores máximo e mínimo dos honorários constantes do despacho do Chefe do Executivo são fixados e actualizados, ouvida a Associação dos Advogados de Macau.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 66 and several illegible signatures.

50. Artigo 35.º - Comunicação de infração disciplinar – Por razões facilmente atendíveis e curiais estabelece-se que se a Comissão tomar conhecimento de infrações disciplinares cometidas pelo patrono nomeado, comunica o facto ao Conselho Superior da Advocacia para efeitos de eventual procedimento disciplinar⁶².

51. Artigo 36.º - Responsabilidade penal – Este artigo é novo e foi aditado a sugestão da Comissão, com vista a garantir uma maior justiça e adequação nos processos de atribuição de apoio judiciário, procurando evitar o seu uso injustificado por recurso a falsificação.

Aqui se estabelece que à apresentação de informações falsas ou falsificação de documento com vista à obtenção da concessão de apoio judiciário, aplica-se o disposto nos artigos 244.⁶³ e 245.⁶⁴ do Código Penal.

⁶² Veja-se artigo 4.º, n.º 2 do Estatuto do Advogado, «O Conselho Superior da Advocacia exerce jurisdição disciplinar exclusiva sobre os advogados e os advogados estagiários e verifica a falta de idoneidade moral nos termos e para os efeitos do artigo 23.º do presente Estatuto.».

⁶³ «Artigo 244.º (Falsificação de documento)

1. Quem, com intenção de causar prejuízo a outra pessoa ou ao Território, ou de obter para si ou para outra pessoa benefício ilegítimo,
a) fabricar documento falso, falsificar ou alterar documento ou abusar da assinatura de outra pessoa para elaborar documento falso,



52. Artigo 37.º - Excepções – Este artigo pode revelar-se uma chave importante para uma plena concretização do espírito e objectivos do instituto do apoio judiciário, como ao longo do presente parecer se foi fazendo referência.

Destarte, por motivos de natureza humanitária ou outros especialmente atendíveis, ainda que o requerente não reúna as condições previstas no artigo 7.º, efectuada a verificação nos termos da presente lei, pode a Comissão, excepcionalmente e com devida fundamentação, determinar a concessão de apoio judiciário. Anote-se que se aditou, por referência à versão original, motivos especialmente atendíveis, o que alarga o âmbito das justificações possíveis

Por exemplo, a ideia de não redução estrita do apoio judiciário a situações de mera insuficiência económica, encontra algum aconchego, tendo em conta, nomeadamente, o

b) fizer constar falsamente de documento facto juridicamente relevante, ou

c) usar documento a que se referem as alíneas anteriores, fabricado, falsificado ou alterado por outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

2. A tentativa é punível.».

⁶⁴ «Artigo 245.º (Falsificação de documento de especial valor)

Se os factos referidos no n.º 1 do artigo anterior disserem respeito a documento autêntico ou com igual força, documento de identificação, documento essencial à identificação de bens móveis sujeitos a registo, testamento cerrado, vale do correio, letra de câmbio, cheque ou outro documento comercial transmissível por endosso, ou a qualquer outro título de crédito não compreendido na alínea a) do n.º 1 do artigo 257.º, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.».



cosmopolitismo tradicional da sociedade de Macau. Com efeito, neste artigo 37.º se afirma que por motivos de natureza humanitária ou outros especialmente atendíveis, ainda que o requerente não reúna as condições previstas no artigo 7.º (isto é, fundamentalmente, residentes), efectuada a verificação nos termos da presente lei, pode a Comissão, excepcionalmente e com devida fundamentação, determinar a concessão de apoio judiciário. Ou seja, aplaude-se esta abertura a motivos humanitários e outros especialmente relevantes e, crê-se, que uma interpretação amiga dos direitos fundamentais e extensiva poderá significar também um potencial afastamento não apenas de requisitos definidos no artigo 7.º mas também em outros preceitos que determinem uma limitação excessiva e desproporcional do direito a apoio judiciário.

53. Artigo 38.º - Forma de notificação – Este artigo trata das notificações e estabelece que estas são feitas nos termos do Código do Procedimento Administrativo⁶⁵, observando-se ainda as disposições especiais constantes dos números 2 e seguintes.

⁶⁵ Cfr. artigos 68.º a 72.º, sobre dever de notificar («Devem ser notificados aos interessados os actos administrativos que: a) Decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas; b) Imponham deveres, sujeições ou sanções, ou causem prejuízos, c) Criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afectem as condições do seu exercício.»), dispensa de notificações, conteúdo da notificação («Da notificação devem constar: a) O texto integral do acto administrativo; b) A identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do autor do acto e a data deste; c) O órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para esse efeito; d) A indicação de o acto ser ou não susceptível de recurso contencioso.») e prazo das notificações das decisões administrativas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and numbers: '69', 'Z', 'A', 'L', 'M', 'F', 'M'.

As notificações são feitas por carta registada sem aviso de recepção e presumem-se realizadas no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, quando efectuadas para o endereço de contacto ou a morada indicados no pedido de apoio judiciário pelo requerente⁶⁶; o endereço profissional do patrono nomeado; e, em virtude de aditamento introduzido, para o endereço de contacto ou a morada da parte contrária constante do processo judicial em que se pretende beneficiar do apoio judiciário⁶⁷.

Note-se que, se o endereço do requerente se localizar fora da RAEM, o prazo indicado no número anterior somente se inicia depois de decorridos os prazos de dilação previstos no artigo 75.^{o68} do Código do Procedimento Administrativo.

⁶⁶ No que consiste num regime de notificação próximo do previsto para a notificação de actos fiscais (veja-se o Decreto-Lei n.º 16/84/M, de 24 de Março), menos garantístico do que o regime geral de notificação administrativa previsto no Código do Procedimento Administrativo, onde não se presume a notificação. Particularmente censurável é a opção legal de apenas ser possível ilidir a presunção “por razões imputáveis aos serviços postais”, o que implica grandes dificuldades probatórias para os particulares.

⁶⁷ Recorde-se a legitimidade que lhe é conferida à contraparte para impugnar judicialmente decisões da Comissão que concedam apoio judiciário.

⁶⁸ «Artigo 75.º (Dilação)

Se os interessados residirem ou se encontrarem fora do Território, os prazos fixados na lei, se não atenderem já a essa circunstância, somente se iniciam depois de decorridos:

- a) *Dez dias, se os interessados residirem ou se encontrarem em outras regiões da República Popular da China;*
- b) *Vinte dias, se os interessados residirem ou se encontrarem noutro país asiático;*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

70
Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Finalmente, dispõe o n.º 4 que a presunção prevista no n.º 2 só pode ser ilidida pelo notificando quando a recepção da notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões imputáveis aos serviços postais, o que mesmo quando ocorra será, em termos práticos, infelizmente difícil de demonstrar pelo particular.

54. Artigo 39.º - Encargos - Os encargos financeiros decorrentes da execução da futura lei serão suportados pelo orçamento do Cofre dos Assuntos de Justiça.

55. Artigo 40.º - Disposição transitória – Aqui se preconiza que aos processos pendentes de apoio judiciário apresentados antes da entrada em vigor da presente lei, é aplicável o regime anterior, ou seja, o regime hoje vigente.

56. Artigo 41.º - Diploma complementar – Este preceito preconiza que as disposições complementares necessárias à execução da presente lei, nomeadamente os limites referidos no n.º 1 do artigo 8.º e outras matérias específicas relativas ao pedido e à concessão do apoio judiciário são definidos por diploma complementar.

c) Trinta dias, se os interessados residirem ou se encontrarem em país fora da Ásia.».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures]
71

Recorde-se aqui o que já foi referido, por alguns membros da Comissão, quanto à definição do limite – ou sua ausência – e a sua correlação com o binómio Lei Básica – Lei n.º 13/2009, sendo de sublinhar que a maioria da Comissão acolhe as explicações do Executivo.

57. Artigo 42.º - Revogação – Estabelece-se que são revogados o n.º 2 do artigo 7.º⁶⁹ e os artigos 13.º⁷⁰ e 14.º⁷¹ da Lei n.º 21/88/M, de 15 de Agosto, *Acesso ao direito e aos tribunais*; o Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto; e ainda, as disposições relativas ao apoio judiciário do Regime das Custas nos Tribunais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/99/M, de 25 de Outubro, com excepção do n.º 1 do artigo 76.º.

Assinale-se que, por referência à versão original, desapareceu da norma revogatória, a sugestão da Comissão, o artigo 12.º da Lei n.º 21/88/M, de 15 de Agosto, *Acesso ao direito e aos tribunais*. Com efeito, o artigo 12.º, sob epígrafe Regimes especiais, estabelece «*Independentemente do regime referido no artigo anterior*⁷², *podem ser*

⁶⁹ Que estabelece, «*As pessoas colectivas e sociedades têm direito a apoio judiciário quando façam a prova a que alude o número anterior.*».

⁷⁰ Que afirma, «*A nomeação do defensor ao arguido e a dispensa de patrocínio, substituição e remuneração são feitas nos termos do Código de Processo Penal.*».

⁷¹ Que trata de legislação complementar, nomeadamente do actualmente vigente Decreto-Lei n.º 41/94/M.

⁷² Que se reporta ao regime geral de apoio judiciário.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten marks and numbers: a checkmark, the number '72', and several illegible signatures or initials.

criadas outras modalidades de apoio judiciário a conceder extrajudicialmente.». Esta é uma norma de salvaguarda e abertura que se deveria manter, e assim sucede.

Recorde-se ainda que a Lei n.º 21/88/M manterá muitas das suas normas em vigor, operando pois de pleno nas normas não revogadas, as quais assumem primordial importância na configuração legislativa do direito fundamental de acesso ao Direito em geral e acesso aos tribunais em particular nomeadamente no apoio judiciário.

Assim por exemplo, mantêm-se em vigor dispositivos como o artigo 1.º (Objectivos), «O sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a promover que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, conhecer, fazer valer ou defender os seus direitos.», artigo 2.º (Concepção), «Os objectivos referidos no número anterior desenvolver-se-ão através de acções e mecanismos sistematizados de informação jurídica e de protecção jurídica.», artigo 3.º (Responsabilidade e encargos), «1. O acesso ao direito e aos tribunais constitui responsabilidade conjunta do Governo e dos profissionais forenses ou das respectivas instituições representativas, quando existam, através de dispositivos de cooperação. 2. O Governo garante uma adequada remuneração aos profissionais forenses que intervierem no sistema de acesso ao direito e aos tribunais.», artigo 4.º (Serviços), «O sistema de acesso ao direito e aos tribunais funcionará por forma que os serviços prestados aos seus utentes sejam qualificados e eficazes.», artigo 4.º-A (Acesso ao Direito e aos tribunais), «1. A todos é assegurado o acesso ao direito, aos tribunais, à



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

73
Handwritten marks and signatures in the top right corner.

assistência por advogado em qualquer processo, e em qualquer fase desse processo, ainda que como testemunha, declarante ou arguido, bem como à obtenção de reparações por via judicial, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. 2. Todos têm direito à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado, independentemente de existência e exibição de prévia procuração, perante qualquer autoridade pública, nomeadamente autoridades judiciais e de investigação criminal, independentemente do estatuto em que se encontrem perante essas autoridades.»⁷³.

E também outros preceitos relativos a informação jurídica⁷⁴ e consulta jurídica⁷⁵.

58. Artigo 43.º - Entrada em vigor – Aqui se decide que a futura lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2013. Prazo de *vacatio legis* que se entende como razoável e justificado atendendo às muitas inovações e, sobremaneira, às mudanças estruturais como, por exemplo, a criação e instalação de uma nova entidade administrativa.

⁷³ Aditado pela Lei n.º 1/2009, de iniciativa própria de Deputados da Assembleia Legislativa, para colmatar certas deficiências interpretativas que o regime de apoio judiciário sofria aquela data.

⁷⁴ Por exemplo, artigo 6.º: «A protecção jurídica reveste as modalidades de consulta jurídica e de apoio judiciário.».

⁷⁵ Artigos 8.º (Modalidades) e 9.º (Remuneração).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

F
F74
M
W
M

Por outro lado, como deve, expressou-se uma data de entrada em vigor, o que não acontecia com a versão inicial da proposta de lei a qual, neste particular, vinha em branco.

IV

CONCLUSÕES

59. Apreciada e analisada a presente Proposta de Lei, a Comissão:

1 – É de parecer que a Proposta de Lei intitulada «*Regime geral de apoio judiciário*» reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e

2 – Mais sugere que, na reunião plenária o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '75' and several illegible scribbles.

Macau, aos 16 de Agosto, de 2012.

A Comissão

Chan Chak Mo

(Presidente)

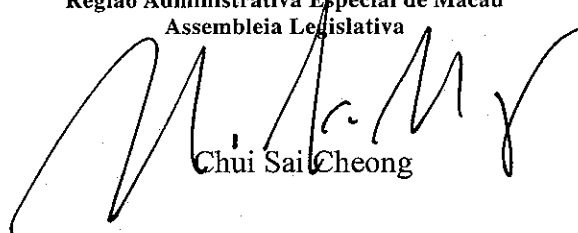
Lee Chong Cheng

Fong Chi Keong

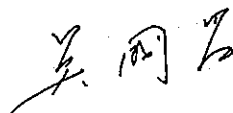


澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

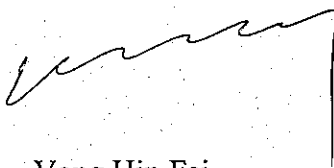
76



Chui Sai Cheong



Ng Kuok Cheong

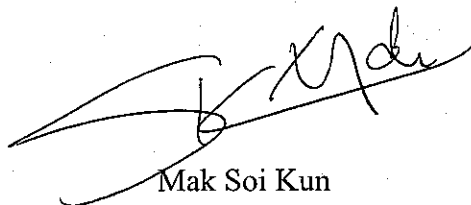


Vong Hin Fai

Chan Meng Kam



Ho Sio Kam



Mak Soi Kun