



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

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 5 /VI/2018

Assunto: Proposta de Lei intitulada «*Regime jurídico de garantias dos direitos e interesses dos idosos*»

I INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe foi enviada no dia 17 de Outubro de 2017, pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa¹ pelo Despacho n.º 12/VI/2017 do Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 20 de Outubro de 2017.

¹ Recorde-se, «*Compete ao Presidente: (...) c) Admitir ou rejeitar liminarmente os projectos e as propostas de lei e de resolução e os projectos de simples deliberação do Plenário, as reclamações e os requerimentos, verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo de recurso para a Mesa e desta para o Plenário, no caso de rejeição, total ou parcial;*».



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

2. Na reunião plenária realizada no dia 27 de Outubro de 2017, foi a proposta de lei agora em análise apresentada e também debatida na generalidade, tendo merecido a aprovação também na generalidade.

3. Deste modo, dava-se por concluída esta primeira fase constitutiva da tramitação formal do procedimento legislativo, passando-se, destarte, a um momento seguinte, de cariz instrutório, com a intervenção da Assembleia Legislativa centrada agora na comissão especializada competente, isto é, a presente 1.^a Comissão Permanente.

4. Pelo Despacho do senhor Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 53/VI/2017, datado de 27 de Outubro de 2017, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para «efeitos de exame e emissão de parecer», até ao dia 29 de Dezembro do mesmo ano.

A Comissão solicitou a prorrogação daquele prazo, a qual foi deferida. Prazo este sofreu 3 prorrogações, até 29 de Março, até 29 de Junho e, por fim, até 31 de Julho.

5. Na fase do exame na especialidade, a Comissão reuniu nos dias 10 de Novembro, 04 de Dezembro em 2017, e nos dias 10, 17 e 18 de Janeiro, 26 e 28 de Fevereiro, 9 e 20 de Abril, 27 de Julho em 2018, num total de 10 reuniões, tendo contado com a presença de diversos representantes do Governo em 5 dessas reuniões.

6. A assessoria, no decurso do processo de análise técnica da Proposta de Lei, elaborou o seguinte documento: «Proposta de lei intitulada Regime jurídico de garantias



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

3

dos direitos e interesses dos idosos - Síntese de sugestões, opiniões e dúvidas apresentadas no âmbito da 1.ª Comissão Permanente da AL -».

7. Entretanto, o proponente enviou versões informais, para além de um mapa comparativo e, posteriormente, enviou à Assembleia Legislativa, em 25 de Junho de 2018, uma versão formal *final* da proposta de lei.

8. É mister dizer que, para além das anteriormente referidas reuniões formais em sede de Comissão especializada, foram realizadas diversas reuniões de trabalho entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e representantes do Executivo de que resultaram vários benefícios técnicos, os quais se acham devidamente espelhados na versão final.

9. Com efeito, é de elementar justiça aqui realçar que, no decurso do processo de análise desta proposta de lei a colaboração provinda dos representantes do Executivo foi sempre salutar, construtiva, de elevada valia técnica, de abertura e de respeito pelo trabalho e competências desta Assembleia Legislativa, seus órgãos e seus membros e representantes. E, as consequências desta exemplar colaboração saltam à vista na qualidade final acrescida do articulado o que, pontue-se, beneficia a população de Macau e o ordenamento jurídico da RAEM sai reforçado em qualidade técnica.

10. Por outro lado, a Comissão, no âmbito da política de abertura desta Assembleia Legislativa e que se traduz em «*Os residentes podem fazer chegar à Assembleia Legislativa as suas opiniões sobre os projectos e propostas de lei por escrito ou através*



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

4

de e-mail»², esteve aberta à recepção de opiniões e sugestões por parte da sociedade de Macau, não tendo sido recebidas, neste âmbito, quaisquer mensagens.

11. Informa-se ainda que, a propósito de uma questão levantada pela Comissão com relevo e impacto em sede de organização judiciária, a Comissão procedeu, nos termos legais e regimentais, como é de seu pleno direito, auscultar diversas entidades sobre a introdução de uma norma expressa de competência em sede de alimentos³ a idosos, com vista a facilitar ainda mais o célere andamento judicial destes processos.

Destarte, pediu parecer à Associação dos Advogados de Macau, ao Conselho dos Magistrados Judiciais e ao Conselho dos Magistrados do Ministério Público. Estes pareceres foram enviados à Comissão, neles se manifestando, basicamente, a concordância com a solução material preconizada pela Comissão divergindo somente algumas opiniões quanto ao local de inserção dessa solução da Comissão, como adiante melhor se verá.

12. 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, em muitas matérias, melhorada no domínio técnico-jurídico, por referência à versão originalmente entregue e, ademais, várias sugestões formuladas no seio da Comissão encontraram também devido eco na versão final da proposta de lei.

² http://www.al.gov.mo/Po/po_main.htm.

³ Conforme se escreveu já, a matéria dos alimentos é de extraordinária relevância não apenas para os que deles beneficiam como também é de grande relevo no panorama do ordenamento jurídico da RAEM, «*Os alimentos, imprescindíveis à vida humana, são objecto de protecção nas leis fundamentais, como a Lei Básica da Região administrativa Especial de Macau (LB), directa ou indirectamente, pela protecção da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e do direito ao amparo dos menores, dos idosos e dos deficientes, quando necessitados, quer no direito civil, quer, designadamente, no direito administrativo e no direito penal, quer no direito processual civil, administrativo e penal.*», Manuel Escovar Trigo, *Dos alimentos em geral*, BFDm, 35, 2014, páginas 319 e 320.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '5' at the top and several other marks.

II

APRECIACÃO NA GENERALIDADE

13. No âmbito deste capítulo de apresentação da proposta de lei em apreciação, irá recorrer-se, em larga medida, numa primeira parte, ao que vem publicamente exposto na Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei.

Prossiga-se então a apresentação e contextualização por recurso primacial à Nota Justificativa da proposta de lei.

14. Anuncia então a Nota Justificativa em capítulo intitulado contextualização da proposta de lei, que, «Segundo a Organização das Nações Unidas, considera-se uma sociedade em envelhecimento quando o segmento populacional com idade igual ou superior a 65 anos compõe 7% da população total. De acordo com os dados da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, em 2015, 9% da população total da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) era idosa (grupo populacional com idade igual ou superior a 65 anos), o que mostra que a sociedade de Macau já entrou na fase de envelhecimento. Segundo as respectivas projecções, até 2036, a percentagem das pessoas idosas da RAEM atingirá 20,7% da população total. Assim, é altamente provável que a sociedade de Macau venha a ser considerada hiper-idosa.». E, por isso, «Face ao aumento incessante da população idosa que poderá trazer oportunidades e desafios sem precedentes que envolvam a inclusão social e a qualidade de vida, o Governo da RAEM tem continuado a otimizar os serviços prestados aos idosos e a empenhar-se na protecção dos seus direitos e interesses.».



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

6

15. A mesma Nota Justificativa vem sublinhar devidamente que «A Lei Básica da RAEM, no seu Capítulo III “Direitos e deveres fundamentais dos residentes”, dispõe sobre o princípio fundamental de que os idosos gozam do amparo e da protecção da RAEM⁴. Além disso, há um conjunto de legislação relacionada com os direitos e interesses dos idosos que regula nomeadamente os direitos fundamentais, os direitos civis, a segurança social, a saúde e os benefícios sociais dos idosos.»⁵. Teria sido de utilidade, e de maior completude, aludir também a importantes instrumentos de direito internacional vigentes na RAEM que também se relacionam com, ou se projectam sobre, a temática da protecção dos idosos. Assim, por exemplo, o PIDCP ou o PIDESC para lá da *Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau*. Refira-se ainda, em sede de instrumento de natureza jus-internacional a importantíssima, e fonte de referência da futura lei, a Resolução 46/91 da Assembleia Geral das Nações Unidas, sem força jurídica vinculativa, de 16 de Dezembro de 1991, que aprova os denominados *Princípios das Nações Unidas Para as Pessoas Idosas*.

16. Em face do exposto relativamente ao tecido normativo, afirma o Governo que «Com vista a uma maior protecção dos direitos e interesses dos idosos, o Governo da RAEM procedeu, em 2009, a uma consulta pública com vista à recolha de opiniões da população sobre o assunto. Da análise das opiniões recolhidas, verificou-se um reconhecimento generalizado da possibilidade de reforço da protecção dos direitos e interesses dos idosos através da produção da lei em estudo. Posteriormente, em 2011, o Instituto de Acção Social (IAS) colocou em consulta pública o quadro legal concebido.

⁴ Recorde-se o enunciado linguístico do preceito constitucional em questão, artigo 38.º, no seu 3.º parágrafo: «Os menores, os idosos e os deficientes gozam do amparo e protecção da Região Administrativa Especial de Macau.».

⁵ Por mero exemplo e sem exaurir, Lei n.º 6/94/M, de 1 de Agosto, *Lei de bases da política familiar*, Lei n.º 4/2010, *Regime da Segurança Social*, Lei n.º 10/2011, *Lei da habitação económica*, Lei n.º 2/2016, *Lei de prevenção e combate à violência doméstica*, e a nível infra legal, Regulamento Administrativo n.º 12/2005, *Regime do subsídio para idosos*.



Após a análise e organização das opiniões e sugestões coligidas na consulta pública, o IAS elaborou um documento de consulta sobre a proposta de lei intitulada “Lei de Bases dos Direitos e Garantias dos Idosos”, tendo, em 2012, auscultado as opiniões dos diversos sectores da sociedade sobre a referida proposta de lei.». Mais se afirmando «Na sequência da publicação, em 2013, do relatório final da referida consulta pública, o IAS deu início, de imediato, ao aperfeiçoamento da proposta de lei supracitada de acordo com as opiniões recolhidas na consulta pública. Contudo, considerando que o ajustamento da referida proposta de lei envolvia as competências e o funcionamento dos diversos organismos, o IAS auscultou uma vez mais as opiniões dos diversos serviços relacionados. Presentemente, encontra-se concluído o aperfeiçoamento da proposta de lei em apreço, a qual vai passar a designar-se por “Regime jurídico de garantias dos direitos e interesses dos idosos”, para além de ter sido adequadamente ajustada e optimizada em termos do seu conteúdo, redacção e estrutura, tendo como base o texto original do documento de consulta.».».

17. No que concerne à orientação legislativa, esclarece a mesma Nota que vimos acompanhando, «*Tendo em conta o princípio definido no parágrafo terceiro do artigo 38.º da Lei Básica da RAEM, a presente proposta de lei estabelece o regime jurídico de garantias dos direitos e interesses dos idosos, com a finalidade de propagar a virtude do respeito pela população idosa, promover a protecção dos seus direitos e interesses como sendo uma responsabilidade partilhada por toda a sociedade, e destacar os princípios subjacentes às políticas relativas aos idosos da RAEM, por forma a construir uma sociedade inclusiva que consagre o apoio e o sentido de pertença e de utilidade na terceira idade.*».

A Comissão manifesta de imediato a sua concordância com esta orientação legislativa genérica e procurou sempre e com o máximo empenho, em todo o processo, contribuir para este desiderato nomeadamente propondo soluções, melhorias, e aditamento de novos normativos com vista à melhoria e efectividade na concretização do magno princípio de especial protecção aos idosos.



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

8

18. A proposta de lei intitulada original é composta por sete capítulos, a saber: “Disposições gerais”, “Direitos e interesses dos idosos”, “Participação social”, “Sistema de cuidados a idosos”, “Cooperação e coordenação”, “Medidas de intervenção administrativa” e “Disposição final”.

19. No capítulo I “Disposições gerais”, consagrou-se, segundo afirma a Nota Justificativa, a *«prática da comunidade internacional, nomeadamente dos países e regiões desenvolvidos, segundo a qual são normalmente considerados idosos os indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos, e sendo também normalmente esta a prática no actual ordenamento jurídico da RAEM.»*. Esta é uma asserção normal e com a qual a Comissão manifestou pronta concordância.

Prossegue o mesmo documento do Governo que *«Assim, a proposta de lei, no seu artigo 2.º, estabelece que se consideram idosos os residentes da RAEM com idade igual ou superior a 65 anos, nomeadamente os residentes permanentes e não permanentes. Contudo, tal disposição não prejudica as disposições especiais respeitantes à idade dos idosos estabelecidas em determinada legislação.»*. Ora, preconizava-se neste ponto uma imediata discriminação, em termos absolutos e gerais, entre idosos residentes e idosos não residentes. Sem juízos de ponderação. Sem a aplicação de um bisturi que permitisse separar zonas de discriminação proporcionais e atendíveis de outras zonas em que tal discriminação simplesmente se apresentava como inadmissível face aos comandos constitucionais e jurídico-internacionais.

20. Volvendo à Nota Justificativa, pode nela ler-se que *«Ademais, neste capítulo está estipulado que o IAS será a entidade competente para executar a política de protecção dos direitos e interesses dos idosos, e também estão fixados os princípios básicos a serem observados na implementação da política de idosos na RAEM, bem como*



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

9

a criação do sistema de cuidados a idosos e respectivo conceito. De acordo com os artigos 3.º e 4.º da proposta de lei, é demonstrada a propagação da virtude do respeito pelos idosos, assim como é divulgada a responsabilidade da sociedade perante os idosos e impulsionada a promoção das actividades educativas e de divulgação sobre o respeito pelos idosos em toda a sociedade.».

21. Já no capítulo “Direitos e interesses dos idosos”, afirma a Nota Justificativa que *«é reforçada a ideia de que os idosos gozam dos direitos atribuídos pela lei e que as pessoas que ofendem os direitos e interesses dos idosos devem ser responsabilizados legalmente.».*

E, pormenorizando, ilustra que, *«Além disso, no tocante ao sustento, habitação, vestuário e transporte na vida quotidiana dos idosos, é de referir que no artigo 7.º da proposta de lei se destaca que as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos aos idosos devem cumprir rigorosamente os seus deveres, assim como outras pessoas ou entidades responsáveis pela prestação de cuidados aos idosos se devem esforçar no sentido de assumir a respectiva responsabilidade. A respeito dos idosos com insuficientes meios económicos, o Governo da RAEM pode, nos termos da respectiva legislação aplicável, prestar-lhes apoio adequado. Relativamente à salvaguarda da saúde dos idosos, está estipulado no n.º 1 do artigo 8.º da proposta de lei que o Governo da RAEM, atendendo às necessidades concretas dos idosos e aos recursos públicos disponíveis, deve adoptar medidas adequadas, nomeadamente a criação de serviços especializados em geriatria e a prestação dos serviços de alívio do sofrimento e de cuidados paliativos, entre outras. A respeito do ambiente em que os idosos vivem e da acessibilidade aos transportes, refere-se que esse assunto é reforçado pelo artigo 11.º da proposta de lei, no qual é estipulado que os transportes, o planeamento urbanístico, os edifícios e instalações devem ter em consideração as necessidades especiais dos idosos, com vista a facilitar a sua integração na sociedade. E, o artigo 12.º da proposta de lei estipula que, na prestação de serviços aos idosos, as entidades públicas devem proporcionar-lhes, tanto quanto possível,*



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

10

atendimento prioritário e que as entidades privadas devem ser incentivadas a disponibilizarem aos idosos tratamentos preferenciais ou benefícios.».

22. Por seu turno, o capítulo “Participação social” *«promove a iniciativa dos idosos», e, para esse efeito, o «Governo da RAEM deve, por si ou através de outras entidades, adoptar medidas e criar condições para promover a participação social dos idosos, por forma a que estes possam fazer uso dos seus conhecimentos, experiências e aptidões técnicas, no sentido de continuarem a participar nas actividades sociais, nomeadamente, através da sua participação em acções de educação contínua, actividades de voluntariado, actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como, do seu reemprego, sendo ainda incentivadas as entidades privadas a promoverem actividades adequadas à participação dos idosos.»*, como refere a Nota Justificativa.

23. Já o capítulo IV “Sistema de cuidados a idosos” refere-se ao modelo de prestação de apoio a idosos, o qual consiste, segundo a Nota Justificativa, *«na prestação de cuidados pela família e na preservação dos idosos no local de origem. Os cuidados da família são a base dos cuidados aos idosos. Os serviços de apoio domiciliário, de apoio comunitário e os serviços institucionais são considerados como apoio e complemento dos cuidados prestados pela família. Este capítulo apresenta as referidas três modalidades de serviços, visando melhor reforçar a sua operacionalidade.»*. Entretanto, com base nas disposições do original artigo 22.º da proposta de lei, agora artigo 23.º, *«foi dada atenção aos prestadores de cuidados aos idosos.»*.

24. No capítulo “Cooperação e coordenação”, o artigo 23.º da proposta de lei na sua versão original, agora artigo 24.º, prevê uma *«estreita cooperação entre entidades públicas e privadas, bem como a cooperação inter-regional, com vista à promoção da salvaguarda e do desenvolvimento dos direitos e interesses dos idosos»* e, nos termos do artigo 25.º, originalmente, artigo 24.º, *«o IAS tem a responsabilidade de coordenação dos trabalhos destinados à salvaguarda e ao reforço dos direitos e interesses dos idosos, nomeadamente, no que se refere à realização dos estudos e da avaliação com carácter*



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

11

regular e permanente em matéria do fenómeno do envelhecimento e das políticas relativas aos idosos.».

25. Nas palavras da Nota Justificativa, é demonstrado no capítulo VI, sobre as “Medidas de intervenção administrativa”, *«o apoio especial que o Governo da RAEM presta aos idosos com direitos e interesses ofendidos.»*. Desta forma, o artigo 26.º da proposta de lei na sua versão inicial, agora, artigo 27.º, *«estipula que em relação aos litígios entre o idoso e os membros da sua família em matéria de prestação de alimentos, habitação ou património, o IAS pode intervir antes de ser instaurado procedimento judicial em matéria civil, de forma a poder dar resposta às opiniões apresentadas nas consultas públicas e pelos diversos sectores da sociedade.»*. Esclareça-se, desde já, que as matérias relativas à habitação e património, foram retiradas do articulado final porquanto se mostravam inadequadas, como melhor se verá em sede de apreciação na especialidade.

Além disso, são introduzidas no artigo 28.º da proposta de lei na sua versão final, anteriormente artigo 27.º, as medidas de protecção aos idosos, *«no qual se prevê que quando da ofensa aos bens jurídicos pessoais do idoso resultar a necessidade iminente de um alojamento temporário, pode o IAS efectuar as diligências adequadas. Relativamente às despesas decorrentes da atribuição de alojamento temporário ao idoso, quem por tal motivo efectuou o pagamento da respectiva despesa tem o direito de regresso contra a pessoa que praticou o acto de ofensa, o que permite demonstrar a justiça social.»*.

26. Ao jeito de súmula, a Nota Justificativa termina afirmando que a proposta de lei, *«para além de proteger os diversos direitos e interesses dos idosos, procura ao mesmo tempo transmitir a mensagem de que a defesa dos direitos e interesses dos idosos é da responsabilidade solidária de toda a sociedade. Os idosos necessitam de carinho e de cuidados prestados pela sua família, e constituem também um segmento social activo, motivado, actuante e com espírito participativo, que contribui para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade.»*.



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

12

27. Concluída a vista, genérica, do que vem exposto na Nota Justificativa cumpre, então, em sede de apreciação na generalidade, analisar numa segunda parte, algumas questões deveras relevantes, nomeadamente do ponto de vista das preocupações da Assembleia Legislativa, tendo em conta, designadamente, uma política sã e adequada de protecção à população idosa, o apoio público especial a essa população, e bem assim, no que concerne a algumas das alterações e benfeitorias introduzidas por iniciativa da Comissão.

Ou seja, se naquela primeira parte se procedeu à apresentação na generalidade assente, sobremaneira, na Nota Justificativa, o que segue, ancora-se, essencialmente, nas tomadas de posição da Comissão.

28. Destarte, uma primeira advertência deverá ser feita: Esta proposta de lei, por razões várias – seja a sua natureza inovatória, o seu teor normativo (em vários momentos, tão só) programático, a dificuldade de apreensão do sentido e conteúdo de várias das sugestões de normas, o seu enlace com muitos e diversificados actos normativos, quer domésticos, quer internacionais, quer ordinários, quer constitucionais (quer mesmo regulamentares), entre outras razões mais – dificilmente poderia ser analisada devida e profundamente em curto tempo, daí as prorrogações que foram sucedendo para efeitos de análise e emissão de parecer.

29. Diga-se ainda que o que moveu a análise da Comissão e o que vem vertido neste Parecer foi a genuína vontade de contribuir para uma melhor lei, logo um melhor ordenamento jurídico, e soluções melhores e mais justas para a sociedade de Macau e suas pessoas, e, naturalmente, para a RAEM em si mesma.

Concluída uma primeira panorâmica da proposta de lei conclui-se pela existência de diversos factores positivos e que é de justiça aqui salientar e, no imediato, louva-se a intenção legislativa de criar um conjunto normativo especialmente vocacionado para a



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

13

defesa e protecção dos direitos e interesses dos idosos, isto é, aplaude-se esta intervenção legislativa de índole *jusfamiliar*.⁶

30. Desde logo, a preocupação legislativa, em consonância com o comando do artigo 38.º da Lei Básica, «os idosos (...) gozam do amparo e protecção da Região Administrativa Especial de Macau», como já anteriormente mencionado, com este segmento populacional que merece uma especial tutela⁷, ou seja a população idosa, em conformidade com os ditames das Nações Unidas, nomeadamente a parametrização da idade de 65 anos, tal como devidamente referido na Nota Justificativa – rememore-se, por exemplo, «consagrou-se a prática da comunidade internacional, nomeadamente dos países e regiões desenvolvidos, segundo a qual são normalmente considerados idosos os indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos»⁸.

⁶ Intervenção inexistente mas reclamada em diversos ordenamentos jurídicos, vide, por exemplo, Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 2010, página 418.

⁷ Cfr., sobre a temática geral dos direitos dos idosos, protecção e não discriminação dos idosos, e suas insuficiências, por exemplo, Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 2010, páginas 413 e seguintes, Siro Darlan de Oliveira, *O Estatuto do Idoso*, in *Direito da Infância, da Juventude, e do Envelhecimento*, 2005, páginas 233 e seguintes, Renato Damas Barroso, *Há direitos dos idosos?*, *Julgar*, 22, 2014, páginas 117 e seguintes, José Ribeiro de Albuquerque/Margarida Paz, *Adultos-idosos dependentes ou especialmente vulneráveis: aspectos de protecção penal e civil*, *Revista do Ministério Público*, 146, 2016, páginas 9 e seguintes, Sibila Marques, *Discriminação da Terceira Idade*, 2011 e *Age as na Equality issue*, eds. Sandra Friedman/Sarah Spencer, 2003. E, em particular com incidência sobre Macau, Pedro Pereira de Sena, *Reflexões sobre a relevância jurídica da idade e o acesso ao emprego de jovens adultos*, in 3.ªs Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa – Sentido e Importância do Direito Comparado no âmbito do Princípio «Um país, dois sistemas», Leonel Alves/Tong Io Cheng/Paulo Cardinal (coords), Macau, 2016, páginas 537 e seguintes, Rui Cardinal Carvalho, *A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)*, *Legisiuris*, 9, 2018, páginas 57 e seguintes.

⁸ Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 2010, página 413, refere que o conceito de idoso não é totalmente claro. No domínio estatístico, entende-se que é aquele que tem idade igual ou superior a 65 anos.». Esta idade dos 65 anos é efectivamente a idade «normalizada» para efeitos de consagração de um especial estatuto jurídico-protector de idosos havendo, todavia, excepções. Por exemplo, no Brasil, nos termos da 10 741, de 2003, optou-se pelos 60 anos – vide, por exemplo, Siro Darlan de Oliveira, *O Estatuto do Idoso*, in *Direito da Infância, da Juventude, e do Envelhecimento*, 2005, páginas 233 e seguintes.



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

14

Chama-se, a este propósito, a atenção que se considera que, de acordo com a doutrina do artigo 38.º da Lei Básica⁹, o Governo deve desempenhar um papel mais activo na protecção dos direitos e interesses dos idosos e na consciencialização pública desta temática¹⁰.

31. De igual modo se louva a tónica profilática assente na ideia base de que, a proposta de lei, além de proteger os diversos direitos e interesses dos idosos, procura ao mesmo tempo transmitir a mensagem de que a defesa dos direitos e interesses dos idosos é da responsabilidade solidária de toda a sociedade. Esta é uma posição relativamente à qual a Comissão manifesta total acordo.

32. Merece também aplauso a insistente referência e demanda de *«inclusão social e qualidade de vida e de construir uma sociedade inclusiva que consagre o apoio e o sentido de pertença e de utilidade na terceira idade»*, como se afirma na Nota Justificativa e solenemente afirma o n.º 2 do artigo 1.º da proposta de lei: *«A presente lei tem como finalidade promover a criação de uma sociedade inclusiva que consagre o apoio e o sentido de pertença e de utilidade na terceira idade.»*.

33. Assinale-se, ainda, a opção de concentração ou coordenação assente numa instituição pública identificada já e de imediato na futura lei, sem relegar indevidamente tal identificação ou individualização, para regulamento administrativo, isto é, *«cabe ao*

⁹ Sobre o artigo 38.º da Lei Básica, entre outros, Ieong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, 2005, páginas 89 e seguintes e onde se pode ler, designadamente, que segundo este preceito constitucional há uma *«orientação activa que determina que o governo não pode deixar de traçar orientações e conceder apoio às pessoas em situação vulnerável, constitui uma exigência face ao desenvolvimento da sociedade e um símbolo de igualdade na distribuição dos recursos sociais»*.

¹⁰ Conforme se alerta, *«É claro que as alterações legislativas não bastam. É indispensável uma cultura que volte a valorizar o idoso»*, Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 2010, página 419.



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

15

Instituto de Acção Social, doravante designado por IAS, coordenar os trabalhos desenvolvidos com vista à salvaguarda e ao reforço dos direitos e interesses dos idosos.», o que permitirá uma melhor efectivação de determinados preceitos.

34. Refira-se ainda a correcta opção tomada na redacção da norma preambular de competência com expressa menção do artigo 38.º da Lei Básica, isto é, «*No desenvolvimento do regime fundamental estabelecido pelo parágrafo terceiro do artigo 38.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*», assim se dando conformidade adequada à *Lei Formulário*, Lei n.º 3/1999, que estabelece, de forma clara, o seguinte, no seu artigo 12.º:

«2. *No caso de lei de desenvolvimento de bases gerais contidas na Lei Básica ou em leis, obedece-se ao formulário seguinte:*

"No desenvolvimento do regime fundamental estabelecido pelo artigo da Lei Básica (ou da Lei n.º...../..... da Região Administrativa Especial de Macau), a Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea do artigo 71.º da Lei Básica, para valer como lei, o seguinte:".».

35. E é ainda de sublinhar que a proposta de lei incorpora uma verdadeira Nota Justificativa e não é, pois, um mero cumprimento vazio de uma formalidade com apenas uma curta menção, assim cumprindo devida e materialmente a exigência regimental e, ademais, assim se constituindo como elemento preparatório de relevo material e não meramente formal. Bem esteve, pois, o proponente no cumprimento substancial desta obrigação jurídica e política e que encerra grande importância, nomeadamente mas não apenas no capítulo dos ditos *trabalhos preparatórios* e melhor conhecimento das razões que ancoram determinadas opções de política legislativa.



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

16

36. Todavia, é mister não esconder que a proposta de lei, na sua versão original, suscitava um elenco de dúvidas e enfermarias de um conjunto de problemas que apontavam para a necessidade da sua alteração, a diversos níveis, e por variadas razões, como a seguir melhor se verá.

Relembre-se que o facto de uma dada proposta de lei ser aprovada na generalidade não significa – não pode significar e não tem significado no passado – que o conteúdo dessa proposta de lei fique imutável, não impõe que as suas soluções e normas fiquem *esculpidas na pedra*. Ou que recebam um manto de imunização ou que se opere uma cristalização da proposta de lei que se estende à apreciação e votação na especialidade. Não é assim, como se sabe¹¹.

¹¹ A aprovação na generalidade traça um perímetro (de alguma intocabilidade) sim, mas a discussão na generalidade versa sobre os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei, bem como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico, tal como esclarece o artigo 113.º do Regimento. Ao passo que o exame em comissão consiste na apreciação das soluções concretas contidas em cada projecto ou proposta de lei, incidindo, designadamente, sobre: a) A adequação dessas soluções aos princípios e ao sistema do projecto ou proposta de lei aprovado na generalidade; b) A procura dos meios legislativos mais adequados à boa execução do projecto ou proposta de lei; c) As repercussões do projecto ou proposta de lei sobre os princípios e o ordenamento jurídicos; d) A perfeição técnico-jurídica das disposições legais, nos termos expostos pelo artigo 119.º do Regimento. Havendo ainda a acrescentar a menção de que a redacção final dos textos dos projectos e das propostas de lei aprovados compete à comissão competente, sendo que a comissão de redacção final não pode modificar o pensamento legislativo, devendo limitar-se a aperfeiçoar a sistematização do texto e o seu estilo, como manda o artigo 129.º do Regimento. Como também será mister lembrar que no âmbito da vigência do presente Regimento, detecta-se o exercício, no seio da Assembleia Legislativa, por exemplo neste caso por via da Comissão Permanente, ou de Deputados individualmente considerados, de iniciativa legislativa superveniente, por si mesmo e formalmente, em face de uma proposta de lei do Governo, apresentar propostas de alteração. Com efeito, e muito sumariamente, recorde-se que – não sendo esta proposta de lei enquadrada (nem enquadrável) nas limitações do artigo 75.º da Lei Básica e do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa, no alargamento a que procede (dubitativamente, diga-se) das restrições constitucionais, poderá a Comissão e poderão os Deputados apresentar se assim o entenderem, de *per se*, propostas de alteração à proposta de lei, nos termos do artigo 106.º do Regimento. Na verdade, o exercício deste poder de iniciativa legislativa superveniente por parte de Deputados e/ou de Comissões, existe, tem lastro histórico e é plenamente adequado e conforme à Lei Básica de Macau. Recorde-se que a iniciativa legislativa superveniente tem um regime próprio e diferente do regime da iniciativa originária em vários aspectos. O artigo 124.º do Regimento refere, com clareza, a) Propostas apresentadas pela comissão; b) Propostas apresentadas pelos Deputados. E o artigo 99.º, alínea e) refere «*Os pareceres das comissões sobre projectos e propostas de lei ou de resolução acompanhados dos textos de alteração, quando existam...*». O artigo 127.º n.º 3 do Regimento enuncia, com clareza, que «*Qualquer Deputado pode apresentar propostas de alteração ao texto aprovado na especialidade em comissão até ao início do período da votação final global*». E finalmente, mas não menos importante, logo a abrir o



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

17

Por outro lado, é deveras importante procurar uma negociação de sucesso com o Governo proponente e, assim, elaborar uma melhor lei para a RAEM e sua sociedade.

Sem embargo do eventual sucesso dessas negociações, o que, como se afirmou já, efectivamente sucedeu, algo que será salutar e porventura preferível e ainda de acordo com alguma tradição, a verdade é que à Comissão e aos senhores Deputados assiste ainda um conjunto de poderes que poderão eventualmente exercer com a finalidade de melhorar a lei e, caso haja necessidade, afastar as desconformidades com os actos normativos superiores. E, o que se acabou de aduzir, nada tem de extraordinário, inconstitucional, ilegal ou anti-regimental, menos ainda de total vacuidade histórica.¹²

Regimento, estabelece o Artigo 1.º (Poderes em matéria legislativa), «*Constituem poderes dos Deputados, no âmbito do exercício da competência legislativa da Assembleia Legislativa: b) Apresentar propostas de alteração dos projectos referidos na alínea anterior, bem como das propostas de lei.*».

¹² Relembre-se o que vem peremptoriamente afirmado no Parecer n.º 1/III/2009 da Comissão de Regimento e Mandatos: «*O exercício do poder legislativo atribuído a esta Assembleia Legislativa compreende evidentemente o poder de introduzir em sede de exame na especialidade alterações quer às propostas de lei quer aos projectos de lei, de outro modo não se alcançaria em que pudesse constituir o poder legislativo atribuído pela Lei Básica à Assembleia Legislativa e muito menos se perceberia, a título de mero exemplo, a razão de ser do artigo 117.º (agora 119.º) do Regimento desta Assembleia Legislativa.*». No âmbito da vigência do presente Regimento, detecta-se o exercício, no seio da Assembleia Legislativa, por exemplo neste caso por via da Comissão Permanente, de iniciativa legislativa superveniente, por si mesmo e formalmente, em face de uma proposta de lei do Governo, consubstanciado num anexo ao Parecer intitulado propostas de alteração ao texto da proposta de lei, apresentadas pela Comissão, apresentando propostas de emenda, de substituição, de eliminação e de aditamento. Referimo-nos ao Parecer n.º 5/2001, da 2.ª Comissão Permanente. Por outro lado, é mister aqui recordar que, em vários Pareceres mais recentes, as comissões, não fazendo embora uso formal de propostas de alteração, por razões políticas, não deixam de sublinhar a sua capacidade jurídica para o fazer, isto é, referem expressamente a sua habilitação jurídica para tal, optando, todavia, por não as apresentar mas tão-somente por outras razões alheias a eventuais impedimentos legais ou regimentais. Por exemplo, lê-se o seguinte num desses pareceres formais: «*Com efeito, e em jeito de súmula, para lá de alguns outros aspectos, a Comissão apresentou ao Governo seis grandes sugestões de alteração à proposta de lei mas apenas uma foi acolhida pelo proponente. (...) Isto não invalida que se considere que, num plano estritamente jurídico, não possam os Deputados, ou a Comissão, apresentar, nestas matérias, por si próprios, propostas de alteração a propostas de lei do Governo, tal como vem previsto nas competentes normas regimentais...*», 3ª Comissão Permanente, Parecer n.º 4/V/2016, Lei n.º 10/2016, "Alteração à Lei n.º 17/2009 - Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas". Num outro Parecer, explana-se a questão do seguinte modo: «*Sublinhe-se ou recorde-se que é evidente que, nesta matéria (como em tantas outras), a Comissão e os deputados dispõem juridicamente de competências de iniciativa legislativa superveniente, isto é de alteração ou modificação de iniciativas legislativas originárias ainda que provenientes do governo e sem necessidade de qualquer acordo prévio ou posterior do proponente. Todavia,*



37. Havia um conjunto de questões que levantava sérias dúvidas de articulação e de determinação da vera opção legislativa pretendida, manifestando-se também várias dúvidas quanto ao verdadeiro alcance de determinadas normas projectadas que se afiguram de difícil determinação do seu conteúdo, como, de resto, em Plenário foi referido, e há, segundo alguns, nomeadamente a assessoria, problemas de conformidade constitucional e *jusinternacional*. Por outro lado, há várias sugestões com vista à benfeitoria técnica e política da proposta de lei, em diversos pontos. Acresce, ainda, um conjunto de dúvidas relativas à intenção legislativa e sua concretização na proposta de lei e, bem assim, foram registadas dúvidas quanto ao estatuto da futura lei e de outras leis relacionadas.

Em nome da transparência e ao abrigo do que se entende dever ser a função vera de um Parecer – informativo, analista, técnico, não opaco, razoavelmente profundo – irá dar-se conta, ainda que resumida, daquelas questões que mais preocupação mereceram por parte da Comissão, dos senhores Deputados e da Assessoria. Aliás, desta forma melhor se compreenderá o porquê e o contexto das soluções, a final, consagradas.

Conforme já antes se sublinhou, a Assembleia Legislativa encontrou da parte dos representantes do Executivo, uma atitude dialogante, aberta e capaz – o que nem sempre ocorre – o que permitiu ultrapassar muito assinalavelmente os diversos problemas de que enfermava a versão original da proposta de lei.

Sublinha-se também que a resposta a várias das questões e dúvidas adiante enunciadas são devidamente encontradas no capítulo de apreciação na especialidade.

não denegando esses poderes jurídicos, entendeu-se que, com vista a alcançar um melhor resultado ao nível das políticas legislativas, seria curial um entendimento o mais sólido e abrangente possível entre o Governo, por um lado, e a AL, sua Comissão e seus deputados, pelo outro.», 3.ª Comissão Permanente, Parecer n.º 3/V/2016, Lei n.º 5/2016, "Regime jurídico do erro médico".



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

19

Ca

st

gf

st

j

ph

ib

cs
Ar

38. Assim, perguntava-se qual é a posição hierárquica que esta futura lei vai ocupar? Isto é, será esta futura lei um acto legislativo com posição hierárquica reforçada, prevalecendo sobre outras leis que com esta matéria se achem relacionadas? Esta futura lei será uma espécie de lei de bases ou lei de enquadramento assim se pressupondo projectar acima de outras leis em geral ou, ao menos, face a leis que a regulamentem e desenvolvam? Neste encadeamento, questiona-se ainda qual é a razão da alteração da natureza da proposta de lei, *i.e.*, passando de uma lei de bases, tal como surgia anunciada em processo de consulta pública, para uma *mera lei ordinária*.

O Governo posteriormente esclareceu estas questões nomeadamente quanto à opção por uma lei de bases e recordou que uma lei de bases se projecta encimando os diplomas que a desenvolvem e assim com ela detêm uma *relação umbilical*, mas não beneficia de um estatuto superior face às demais leis.

39. A proposta de lei vai introduzir alterações profundas no sistema jurídico de Macau, em diversas áreas e legislação, com especial relevo no que ao direito civil respeita, e pergunta-se como é que o Governo vai manter a coerência e harmonia do ordenamento jurídico de Macau?

Nos artigos 7.º e 10.º da versão inicial da proposta de lei previa-se a prestação de alimentos aos idosos, mas a Comissão entendeu que o conteúdo era demasiado vago e inoperacional; para além disso, manifestou preocupação em relação à harmonização do regime de alimentos previsto na proposta de lei com o correspondente regime geral do Código Civil¹³. Qual é a diferença entre ambos? O proponente está a criar um regime especial de alimentos exclusivamente destinado aos idosos? Quem são as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos aos idosos?

¹³ Para uma panorâmica do regime dos alimentos no Código Civil de Macau, ver, por todos, Manuel Escovar Trigo, *Dos alimentos em geral*, BFDm, 35, 2014, páginas 319 e seguintes.



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

Ca 20
[Handwritten signatures and initials]

Identifica-se concretamente a necessidade de uma cuidada harmonização de várias das suas normas com o Código Civil - trave mestra do nosso ordenamento jurídico -, mormente em matéria de alimentos. Matéria esta que, como se sabe, é muito importante na proposta de lei. Identifica-se, de seguida, um conjunto de exemplos.

40. Por exemplo, o disposto no artigo 7.º, n.º 1 da proposta de lei é necessário? Pretende a futura lei ir além do disposto no Código Civil? Confronte-se com o disposto no n.º 2 do artigo 26.º da proposta de lei *«Para efeitos do disposto na presente lei, consideram-se membros da família as pessoas que mantenham com o idoso uma relação jurídica familiar ou relação de união de facto ou as pessoas obrigadas a prestar alimentos ao idoso.»*, e com a elencação do artigo 1850.º do Código Civil, o qual não inclui as pessoas na relação de união de facto¹⁴.

Isto é, se é o que se pretende efectivamente, o instituto da união de facto deve ser introduzido na proposta de lei? Já que, como é sabido, este instituto não se encontra regulado com um regime completo e transversal pelas leis civis, desde logo o Código Civil. E, como se viu, em matéria de alimentos, o Código Civil não mostra abertura de inclusão destas situações de união de facto.

¹⁴ «Artigo 1850.º (Pessoas obrigadas a alimentos)

1. Estão vinculados à prestação de alimentos, pela ordem indicada:

a) O cônjuge ou o ex-cônjuge;

b) Os descendentes;

c) Os ascendentes;

d) O padrasto e a madrasta não separados de facto, relativamente a enteados menores que estejam a cargo do cônjuge, ou o estivessem no momento da morte deste;

e) Os irmãos, durante a menoridade do alimentando.

2. Entre as pessoas designadas nas alíneas b) e c) do número anterior, a obrigação defere-se segundo a ordem da sucessão legítima.

3. Se algum dos vinculados não puder prestar os alimentos ou não puder saldar integralmente a sua responsabilidade, o encargo recai sobre os onerados subsequentes.»



E quanto ao artigo 1845.º n.º 1 do Código Civil: «*Os alimentos devem ser proporcionais aos meios daquele que houver de prestá-los e à necessidade daquele que houver de recebê-los*», como se compatibiliza este com o comando do artigo 7.º, n.º 2 da proposta de lei? Pretende este normativo ir para lá da disciplina civil? Há a intenção de operar uma alteração tácita (não assumida) do regime contido no Código Civil? Caso a resposta seja negativa, este enlace normativo deveria operar-se de forma mais harmoniosa e limpa, sem deixar rastros de dúvidas em matéria tão sensível e envolvendo (ou podendo envolver) pessoas em situação de fragilidade.

A Comissão discutiu aprofundadamente sobre as questões referidas com o proponente.

A proposta de lei, no seu artigo 26.º, n.º 2, dispõe que, «*Para efeitos do disposto na presente lei, consideram-se membros da família as pessoas que mantenham com o idoso ... uma relação de união de facto*». Mas o proponente explicou que “no respeitante à inclusão das “pessoas na relação de união de facto” na definição dos membros da família, acima transcrita, importa salientar que tal definição não é dada para modificar o conteúdo do artigo 1850.º do Código Civil, mas sim e apenas para o efeito de intervenção do IAS para fins de conciliação (artigo 26.º da proposta de lei – Intervenção no litígio entre membros da família). Na elaboração do artigo em questão, o Governo teve em consideração que a união de facto é um fenómeno extremamente comum, pelo que espera, portanto, que futuramente o IAS possa vir a intervir num âmbito mais alargado no sentido de apoiar na resolução de litígios através da conciliação”¹⁵.

Quanto a alimentos, segundo os esclarecimentos do proponente, o Governo não pretende criar um regime especial de alimentos exclusivamente destinado aos idosos, “*não tem a intenção de modificar o actual regime de alimentos através do Regime jurídico de garantias dos direitos e interesses dos idosos. Assim, a entrada em vigor desse regime não irá alargar o âmbito das “pessoas obrigadas a alimentos”, nem afectar a aplicação das*

¹⁵ Resposta do IAS às perguntas colocadas pela 1.ª Comissão Permanente.



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

22

*disposições relativas ao regime de alimentos, constantes do Código Civil vigente*¹⁶. Em suma, a proposta de lei só remete para o regime geral de alimentos, constantes do Código Civil. Portanto, para evitar mal entendidos, o proponente introduziu as devidas alterações no artigo 7.º.

Por um lado, o proponente afirma que os alimentos aos idosos também precisam de ter em conta a situação real quer das pessoas obrigadas à prestação de alimentos quer dos idosos. Portanto, tomando como referência o artigo 1845.º do Código Civil, no artigo 7.º foi aditado o n.º 3: “*Os alimentos devem ser proporcionados aos meios económicos daquele que houver de prestá-los e à necessidade de quem houver de recebê-los.*”

Por outro lado, para clarificar quais são as “pessoas obrigadas a alimentos aos idosos”, o proponente acrescentou no artigo 7.º, o n.º 2, esclarecendo que essas pessoas são determinadas nos termos do já referido artigo 1850.º do Código Civil, pela ordem aí indicada.

Após os esclarecimentos do proponente e a introdução das alterações no artigo 7.º, clarificou-se e confirmou-se que a proposta de lei sobre o Regime jurídico de garantias dos direitos e interesses dos idosos não está a criar um regime especial de alimentos destinado aos idosos, nem esse regime é destinado a regular os alimentos prestados pelos filhos maiores aos pais idosos. A proposta de lei só mantém a aplicação do regime de alimentos do Código Civil, o qual se aplica também aos idosos com necessidade de alimentos. Segundo a ordem, as pessoas obrigadas a prestar alimentos aos idosos são o *cônjuge ou o ex-cônjuge dos idosos*; os descendentes (por exemplo, filhos e netos) e os ascendentes (por exemplo, pais e avós). Se algum dos vinculados não puder prestar os alimentos ou não puder saldar integralmente a sua responsabilidade, o encargo recai sobre os onerados subsequentes. Assim, no regime de alimentos em vigência, é possível surgir a situação seguinte: os pais idosos com capacidade económica é que prestam alimentos aos filhos idosos com necessidades reais.

¹⁶ Idem, Resposta do IAS às perguntas colocadas pela 1.ª Comissão Permanente.



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

23

41. Quanto ao artigo 10.º, o n.º 1 da versão inicial previa que “*as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos aos idosos devem proporcionar o acesso dos idosos à habitação.*”. Isto é notoriamente diferente do disposto no Código Civil. De acordo com o artigo 1846.º do Código Civil (Modo de os prestar), regra geral, os alimentos devem ser fixados em prestações pecuniárias, mas se aquele que é obrigado à prestação de alimentos mostrar que a não pode assegurar como prestação pecuniária, pode fazê-lo ao proporcionar habitação e ao acompanhar o idoso. Contudo, a norma em apreciação só prevê um modo de prestar alimentos, isto é, “*proporcionar habitação aos idosos*”. Por que é que o proponente não considera outros modos de prestar alimentos mais fáceis de operacionalizar? Por exemplo, a prestação pecuniária (vulgarmente designada por “*pensão de alimentos*”). E mais, atendendo à questão habitacional de Macau, quando as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos também têm problemas de habitação, como é que vão cumprir aquela obrigação legal de “*proporcionar habitação*”?

O proponente explicou que a intenção original do artigo 10.º é satisfazer as necessidades habitacionais dos idosos com dinheiro, não é exigir que os vinculados tenham de proporcionar habitação aos idosos. Assim sendo, o proponente procedeu às devidas alterações no n.º 1 do artigo 10.º para esclarecer as dúvidas, “*a resposta à necessidade dos idosos no que respeita à habitação é dada pelas pessoas obrigadas à prestação de alimentos aos idosos de acordo com o disposto no artigo 7.º*”. Caso os idosos tenham necessidades de habitação mas os vinculados não tenham capacidade de as satisfazer, ou caso não existam vinculados, “*o Governo da RAEM, com base no disposto na legislação aplicável, presta apoio à habitação para os idosos com insuficientes meios económicos.*” (n.º 2 do artigo 10.º).



No entanto, o proponente salienta que o desejo do Governo é, através das várias medidas, incentivar e apoiar os membros da família a cuidar dos seus idosos e a com eles coabitar.

E mais se note e advirta que o incumprimento do artigo 7.º da proposta de lei pode constituir um ilícito típico punível pelo artigo 242.º do Código Penal¹⁷, logo a aplicação deste artigo 7.º da futura lei poderá porventura resultar na pena de prisão dos incumpridores das obrigações de alimentos, e, por isso, pergunta-se, se isto constitui um resultado desejável para a resolução dos problemas suscitados?

Ainda em matéria de alimentos, sublinha-se que a proposta de lei deve prever mais incentivos para o cumprimento das obrigações de alimentos, e menos sanções para o seu incumprimento. Isto é, deveria focar-se mais na divulgação e consciencialização destes deveres e obrigações e menos na componente repressiva e sancionatória.

42. Sabe-se que segundo o conceito tradicional da comunidade chinesa, os filhos maiores devem prestar alimentos aos pais idosos, isto é, a piedade filial¹⁸. No âmbito do

¹⁷ «Artigo 242.º

(Violação da obrigação de alimentos)

1. Quem, estando legalmente obrigado a prestar alimentos e em condições de o fazer, não cumprir essa obrigação, pondo em perigo a satisfação, sem auxílio de terceiro, das necessidades fundamentais de quem a eles tem direito, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.

2. O procedimento penal depende de queixa.

3. Se a obrigação vier a ser cumprida, pode o tribunal dispensar de pena ou declarar extinta, no todo ou em parte, a pena ainda não cumprida.».

Sobre este artigo e sua disciplina, vide, por exemplo, Manuel Leal-Henriques, *Anotação e Comentário ao Código Penal de Macau*, vol. V, 2017, páginas 80 e seguintes, salientando o autor que há três elementos básicos no texto normativo deste crime: a existência de uma obrigação legal, a capacidade do devedor para a respectiva prestação e, finalmente, o perigo para a satisfação das necessidades básicas do alimentando, decorrente da não satisfação da obrigação.

¹⁸ Confúcio afirmou, «Ao servir os seus pais, um filho reverencia-os na vida diária, fá-los felizes, cuida deles na doença, e mostra uma grande tristeza na sua morte.». E, paulatinamente, em outros areópagos



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

25

direito comparado, Singapura elaborou uma lei específica sobre a prestação de alimentos aos pais (*Maintenance of Parents Act*). Enquanto o nosso Código Civil prevê apenas um regime geral de alimentos entre os membros familiares, aqueles com capacidade devem prestar alimentos àqueles com necessidades; desde que os idosos tenham necessidades reais, os que têm capacidade devem prestar alimentos.

A Lei do Casamento da República Popular da China também prevê um regime de alimentos entre os membros familiares, o qual é semelhante ao regime de alimentos constantes do Código Civil de Macau: *ambos os cônjuges têm, entre si, a obrigação alimentar (artigo 20.º). Os pais têm a obrigação de alimentos e educação relativamente aos filhos; os filhos têm a obrigação de alimentos e apoio relativamente aos pais (artigo 21.º); os irmãos mais velhos com capacidade têm a obrigação de alimentos relativamente aos irmãos novos menores em caso de falecimento ou falta de capacidade de prestação de alimentos por parte dos pais; os irmãos mais novos com capacidade, que cresceram beneficiando da prestação de alimentos por parte dos irmãos mais velhos, têm a obrigação de alimentos relativamente aos irmãos mais velhos que não têm capacidade para trabalhar nem fontes de rendimento (artigo 29.º). Os avós com capacidade têm a obrigação de alimentos relativamente aos netos menores em caso de falecimento ou falta de capacidade de prestação de alimentos por parte dos pais; os netos com capacidade têm a obrigação de alimentos relativamente aos avós em caso de falecimento ou falta de capacidade de prestação de alimentos por parte dos filhos (artigo 28.º).*

Para além disso, no que respeita aos alimentos aos idosos, o artigo 14.º da Lei de garantia dos direitos e interesses dos idosos da República Popular da China estipula especialmente que: «as pessoas obrigadas a alimentos devem cumprir as obrigações de prestação de alimentos, cuidado e atenção aos idosos, tendo em consideração as suas necessidades especiais. As pessoas obrigadas a alimentos são os filhos dos idosos ou outras que têm a obrigação de alimentos nos termos da lei.».

pondera-se e sugere-se mesmo a criação de uma espécie de instituto jurídico de *responsabilidade filial*, Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 2010, página 418.



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

26

Verifica-se portanto que, a Lei de garantia dos direitos e interesses dos idosos da República Popular da China prevê especialmente a obrigação de alimentos por parte dos filhos relativamente aos pais idosos. Quanto aos alimentos aos idosos, a proposta de lei sobre o Regime jurídico de garantias dos direitos e interesses dos idosos mantém o disposto no actual regime do Código Civil, isto é, os idosos com necessidade de alimentos podem solicitar tal pedido aos vinculados, se algum deles não puder prestar os alimentos ou não puder saldar integralmente a sua responsabilidade, o encargo recai sobre os onerados subsequentes. Se o vinculado não tiver capacidade económica de prestar alimentos aos idosos, ou estes não tiverem ninguém para lhes prestar alimentos, o Governo da RAEM, com base no disposto na legislação aplicável, presta os apoios adequados aos idosos com insuficientes meios económicos (n.º 8 do artigo 7.º).

43. O regime de prestação de alimentos previsto no Código Civil vigente já foi estabelecido há muito, no entanto, segundo os dados, desde a transferência de poderes até agora, “o Tribunal Judicial de Base só recebeu um caso em que uns pais solicitaram aos filhos a prestação de alimentos”¹⁹. Segundo a Comissão, como a proposta de lei tem como objectivo o reforço da protecção aos idosos, não basta apenas copiar o regime original da prestação de alimentos, portanto, esta sugeriu ao proponente a introdução, com base na vigente lei substantiva, de novos elementos ao nível processual. Assim, se os idosos interpuserem acções sobre a prestação de alimentos, podem ter mais apoios para resolverem os seus problemas de forma mais fácil e rápida.

A Comissão propõe três sugestões no âmbito dos litígios relativos à prestação de alimentos:

¹⁹ Resposta do Conselho dos Magistrados Judiciais à 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, em relação à proposta de alteração.



1. Conciliação obrigatória;
2. Apoio judiciário urgente;
3. Julgamento dos litígios relativos à prestação de alimentos pelos Juízos de Família e de Menores.

1. Conciliação obrigatória

Na área da acção civil, a adopção de forma extrajudicial para resolver litígios é, em todo o mundo, cada vez mais vulgar, e a conciliação é frequentemente usada no Interior da China e em Hong Kong. Na versão inicial da proposta de lei, no seu artigo 26.º foi introduzido o regime de conciliação para resolver os litígios familiares, o que foi uma boa sugestão. Em caso de litígio civil entre o idoso e os membros da sua família em matérias de prestação de alimentos, habitação ou património, antes de o litígio passar à fase judicial, o IAS pode, a pedido do idoso, avançar com a conciliação. No entanto, o proponente acabou por reduzir o âmbito da conciliação, que abrange apenas os litígios relativos à prestação de alimentos, matéria esta que será mais desenvolvida na parte da análise na especialidade do articulado.

A conciliação sugerida na proposta de lei inicia-se, a pedido do idoso. Não é necessário avançar, em primeiro lugar, com a conciliação obrigatória e passar depois à fase judicial. No entender da Comissão, é adequado, desde que não se prejudique o direito de acesso ao tribunal, adoptar em primeiro lugar a conciliação, e só depois recorrer aos meios judiciais. O proponente respondeu que: *“considerando que a possibilidade de alcançar ou não o consenso através da conciliação depende sempre da vontade das partes, o processo de conciliação é activado de acordo com a vontade do idoso, o que denota que a proposta de lei não adopta a forma de, ‘em primeiro lugar estabelecer a conciliação obrigatória e só depois a fase judicial’ ”*.

Importa salientar que a sugestão apresentada pela Comissão coincide com as opiniões do Conselho dos Magistrados Judiciais, *“desde a transferência de poderes até*



agora, o Tribunal Judicial de Base só recebeu um caso em que uns pais solicitaram aos filhos a prestação de alimentos e, após conciliação, o caso foi, por fim, concluído, por terem chegado a um acordo de transacção. Assim, sugere-se que os legisladores ponderem criar, na proposta de lei, um regime de 'conciliação obrigatória' por parte da entidade competente"²⁰.

A proposta de lei acabou por manter a conciliação, que tem início a pedido do idoso. A Comissão espera que o IAS, aquando da fiscalização da situação de execução da lei, preste mais atenção a esta matéria e, em conformidade com a prática, formule, em tempo oportuno e com base nas necessidades, propostas para alteração da lei.

2. Apoio judiciário urgente

O ideal é os idosos de idade mais avançada serem alvo de cuidados adequados, no entanto, há pessoas que não querem assumir, voluntariamente, esta responsabilidade moral. Depois de esta proposta de lei passar a lei, se a pessoa obrigada a prestar alimentos não cumprir este dever, o idoso pode pedir a intervenção do IAS, e se a tentativa de conciliação sair frustrada, o idoso pode ter acesso ao tribunal, para efeitos de obrigar essa pessoa, que tem capacidade económica, a cumprir este dever legal de prestação de alimentos. No entanto, tendo em conta a falta de capacidade económica por parte dos idosos para interpor uma acção, a Comissão sugeriu, no âmbito dos litígios relativos à prestação de alimentos, a prestação de apoio judiciário urgente aos idosos, para evitar que estes não consigam recorrer ao tribunal por falta de dinheiro.

Este regime tem já precedentes no âmbito da "Lei da violência doméstica", como se pode ver no Parecer n.º 1/V/2016, da 1.ª Comissão Permanente: "...a entidade à qual compete a decisão sobre o assunto pode autorizar a concessão de apoio judiciário antes de se efectuar o cálculo do montante dos bens disponíveis. Segundo o proponente, esta solução é baseada no carácter urgente do respectivo requerimento, que garante ao

²⁰ Ver resposta do Conselho dos Magistrados Judiciais à 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, em relação à proposta de alteração.



ofendido a concessão adiantada do apoio previsto pela proposta de lei, antes de saber o resultado do cálculo. Esta norma não dispensa, contudo, a reposição das quantias suportadas, que pode ser exigida pelo Governo nos termos do Regime geral de apoio judiciário, quando esse montante, depois do cálculo, exceder os limites legais”.

Esta sugestão da Comissão obteve o reconhecimento do proponente, e este acabou por aditar os n.ºs 5 e 6 no artigo 7.º da versão final. No início, o proponente recusou a sugestão sobre o apoio judiciário urgente, por terem sido poucos, no passado, os casos relativos à prestação de alimentos. Entre 1 de Abril de 2013 e 31 de Dezembro de 2017, a Comissão de Apoio Judiciário recebeu um só caso de pedido de apoio judiciário, apresentado por idosos, no âmbito do processo relativo à execução do dever de prestação de alimentos²¹. Segundo a Comissão, legislar não depende apenas de situações passadas, visa também regulamentar sobre situações que possam vir a acontecer no futuro. A presente proposta de lei tem como objectivo reforçar a protecção dos direitos dos idosos, portanto, deve introduzir-se o apoio judiciário urgente, para evitar que os idosos que têm necessidades de alimentos não possam recorrer ao tribunal por causa de problemas económicos. Isto demonstra respeito pelo espírito do artigo 36.º da Lei Básica²², segundo o qual «os 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».

3. Julgamento dos litígios relativos à prestação de alimentos pelos Juízos de Família e de Menores

²¹ Informação prestada pela Comissão de Apoio Judiciário.

²² Sobre este artigo da Lei Básica, por exemplo, Ieong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, 2005, páginas 88 e 89, Liu Dexue, *Análise sobre algumas questões relacionadas com o Regime Jurídico de Apoio Judiciário de Macau*, in *Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa da Macau - Direitos Fundamentais - Consolidação e Perspectivas de Evolução*, Leonel Alves/Paulo Cardinal, coordenadores, 2016, páginas 131 e seguintes.



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

30

No caso dos idosos de idade mais avançada, ter de aguardar por processos judiciais morosos é algo bastante árduo. A Comissão notou que, nos termos da Lei de bases da organização judiciária, não compete aos Juízos de Família e de Menores o julgamento de todas as acções de alimentos. Estas acções são julgadas consoante os devedores visados pelos órgãos judiciais competentes. Por exemplo, quando o idoso interpõe uma acção contra o seu cônjuge, esta acção vai ser julgada pelos Juízos de Família e de Menores, mas quando a acção se interpõe contra os filhos maiores, é o Tribunal Judicial de Base que é competente para a julgar. Contudo, isto não é ideal nem justo, ou seja, não se aproveita a exclusividade dos tribunais de competências especializadas, e, mais, o julgamento no Tribunal Judicial de Base de alguns processos relativos à prestação de alimentos demora muito tempo.

Alínea 6) do n.º 1 do artigo 29.º-D da Lei de bases da organização judiciária:

“Artigo 29.º-D

Competência dos Juízos de Família e de Menores

1. Sem prejuízo de outras competências que por lei lhes sejam atribuídas, compete aos Juízos de Família e de Menores preparar e julgar:

... ..

6) Acções e execuções por alimentos devidos a cônjuges, ex-cônjuges, filhos menores ou a filhos maiores ou emancipados;

... ..”

Não resultam quaisquer dúvidas de que o julgamento das acções relativas à prestação de alimentos aos idosos é mais rápido no Juízo de Família e de Menores, o que pode acelerar também os procedimentos respectivos. Portanto, a Comissão pretende



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

31

apresentar uma proposta de alteração, isto é, a introdução de uma norma para definir claramente as competências dos tribunais, para que as acções relativas à prestação de alimentos, apresentadas por idosos, possam ser julgadas de forma especializada, pelos Juízos de Família e de Menores.

Para o efeito, a Comissão solicitou, nos termos da lei, opiniões à Associação dos Advogados²³, ao Conselho dos Magistrados Judiciais e ao Conselho dos Magistrados do Ministério Público²⁴, e estes apresentaram, oportunamente e no âmbito da proposta de alteração, opiniões e sugestões preciosas a esta Comissão. Manifestamos, aqui, os nossos sinceros agradecimentos.

Opinião da Associação dos Advogados de Macau:

“No âmbito do processo legislativo que decorre na Assembleia Legislativa sobre a Proposta de Lei intitulada ‘Regime Jurídico de Garantias dos Direitos e Interesses dos Idosos’, foi solicitado o parecer desta Associação sobre a inserção, na Proposta de Lei intitulada ‘Regime Jurídico de Garantias dos Direitos e Interesses dos Idosos’, de uma norma a atribuir competência ao Juízo de Família e Menores para julgar acções e processos de execução sobre alimentos devidos aos idosos. Relativamente à questão central sobre a atribuição da competência aos Juízos de Família e Menores, parece-nos que, de entre os órgãos judiciais, estes serão os que terão melhor preparação e capacidade para tratar todo o tipo de processos relacionados com os Direitos e Interesses dos Idosos, incluindo, obviamente, os relativos à prestação de alimentos eventualmente devida aos mesmos. Em consequência somos de parecer favorável relativamente à atribuição de tal competência.”

²³ N.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 31/91/M, de 6 de Maio.

²⁴ Alínea 16) do artigo 95.º e alínea 10) do artigo 107.º da Lei n.º 10/1999.



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

32

Já quanto à questão da inserção de tal norma na referida proposta de lei, somos de parecer que, muito embora o n.º 1 do art.º 29.º-D, da Lei de Bases da Organização Judiciária (que regula a Competência dos Juízos de Família e de Menores), na sua redacção vigente, permita tal inserção quando refere 'Sem prejuízo de outras competências que por lei lhes sejam atribuídas (...)', tendo em conta o processo legislativo actualmente em curso de revisão desta lei de bases, seria preferível que tal norma estivesse inserida na legislação mais apropriada para o efeito, que seria a LBOJ.

Desta forma evitar-se-ia a dispersão de normas sobre o mesmo objecto por vários diplomas legais, devendo, ao invés, ser preferida a sua concentração na legislação mais apropriada para o efeito."

Opinião do Conselho dos Magistrados Judiciais:

"O Conselho não manifesta oposição à proposta apresentada pela 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, que sugere que 'competem aos Juízos de Família e de Menores julgar acções e processos de execução relacionados com a prestação de alimentos aos idosos' (vide ofícios do Gabinete do Chefe do Executivo n.º 01647/GCE/2018 e da Assembleia Legislativa n.º 231/E159/VI/GPAL/2018). No entanto, é de salientar que, mesmo que compita aos referidos Juízos julgar acções deste género, segundo as disposições previstas na lei processual vigente, no decorrer das acções devem ser seguidas as normas relativas ao processo ordinário de declaração, pelo que ainda é necessário um período de observação. Para além disso, partilha-se a informação seguinte: sabe-se que, desde a transferência de poderes até agora, o Tribunal Judicial de Base só recebeu um caso em que uns pais solicitaram aos filhos a prestação de alimentos e, após conciliação, o caso foi, por fim, concluído, por terem chegado a um acordo de transacção.



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

33

Assim, sugere-se que os legisladores ponderem criar, na proposta de lei, um regime de 'conciliação obrigatória' por parte da entidade competente."

Opinião do Conselho dos Magistrados do Ministério Público:

"Consultados os Magistrados do Ministério Público, o Conselho não manifesta oposição à proposta de alteração da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa e, para a alteração em causa, vale a pena considerar a questão de harmonização com o artigo 29.º-D da Lei de Bases da Organização Judiciária – competência dos Juízos de Família e de Menores."

Assim, quanto à proposta da Comissão, isto é, atribuir competência aos Juízos de Família e Menores para julgar acções e processos de execução sobre alimentos devidos aos idosos, as três entidades acima referidas não se opuseram, inclinando-se, no entanto, para a questão ser solucionada de forma concentrada pela Lei de bases da organização judiciária (LBOJ).

É de referir que a proposta da Comissão se concretiza através de duas soluções: 1. aditamento duma norma à presente proposta de lei; 2. revisão da LBOJ.

A apreciação na especialidade da presente proposta de lei coincidiu com a elaboração da proposta de lei que visa alterar a LBOJ. Assim, graças à colaboração e coordenação do Instituto de Acção Social (IAS), a proposta da Comissão acabou por ser acolhida na proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 9/1999 – Lei de bases da organização judiciária", apresentada à AL pelo Governo, o que dispensou o aditamento da norma à proposta de lei em apreço. A proposta de lei que altera a LBOJ, aprovada na generalidade em reunião plenária, em 2 de Julho de 2018, propõe atribuir aos Juízos de



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

Família e de Menores a competência de julgar acções de alimentos, que abrangem necessariamente alimentos aos idosos.

De acordo com a nota justificativa que acompanha a referida proposta de lei: “A respeito da competência dos Juízos de Família e de Menores, propõe-se a alteração da alínea 6) do n.º 1 do artigo 29.º-D, por forma a que as acções e execuções por alimentos devidos a ascendentes passem a caber na competência desses Juízos.” O texto do artigo é:

“Artigo 29.º-D

Competência dos Juízos de Família e de Menores

1. Sem prejuízo de outras competências que por lei lhes sejam atribuídas, compete aos Juízos de Família e de Menores preparar e julgar:

...

6) Acções e execuções por alimentos;

...”

44. É mister referir que a proposta de lei que altera a LBOJ foi aprovada na generalidade em reunião plenária, em 2 de Julho de 2018, mas, até à aprovação da referida proposta de lei pela Assembleia Legislativa, o Tribunal Judicial de Base continuaria a ser o tribunal competente para julgar acções e processos de execução por alimentos devidos a ascendentes, por exemplo, as acções de alimentos interpostas pelos idosos contra os filhos.

34

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several initials below it.



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

35

Só depois de a referida proposta passar a lei é que os Juízos de Família e de Menores dispõem de competência para julgar quaisquer acções e processos relacionados com a prestação de alimentos²⁵.

45. Importa ainda tecer considerações relevantes a propósito de outra legislação conexa. Assim, a proposta de lei afigurava-se de difícil harmonização também com a disciplina prevista na Lei n.º 6/94/M, de 1 de Agosto, *Lei de bases da política familiar*, nos termos a ver adiante, nomeadamente quanto ao artigo 11.º desta lei - *Protecção e integração de pessoas idosas e deficientes*.

46. Um outro tipo de problemas que assolava a versão original da proposta de lei radicava na disciplina que, nos termos do artigo 107.º, alínea b) do Regimento, impõe que os projectos e as propostas de lei, não podem omitir a definição concreta do sentido das modificações a introduzir no ordenamento jurídico.

Pois bem, esta proposta de lei continha inúmeras partes, em muitas das normas projectandas, em que é deveras difícil apreender um determinado sentido normativo concreto, mais parecendo uma legítima, e bem intencionada, mas que não deveria estar em forma de lei - ao menos na sua versão original - acto legislativo formal por excelência e

²⁵ Cfr., no entanto, o disposto no artigo 13.º da Alteração à Lei n.º 9/1999 – Lei de Bases da Organização Judiciária:

«Artigo 13.º

Entrada em vigor e aplicação no tempo

1. A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e as suas disposições aplicam-se aos processos pendentes, salvo o disposto no número seguinte.

2. O regime decorrente da redacção dada aos artigos 18.º, 19.º-A, 21.º, 23.º, 30.º, 36.º e 44.º da Lei n.º 9/1999, ao artigo 38.º do Código de Processo do Trabalho, ao artigo 247.º do Código de Processo Penal, aos artigos 371.º, 431.º e 549.º do Código de Processo Civil e ao artigo 99.º do Código de Processo Administrativo Contencioso só se aplica aos processos instaurados após a entrada em vigor da presente lei.»



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

36

subordinado a determinados requisitos, espécie de carta de intenções e de *policies* do Governo. Todas elas serão imbuídas de boas intenções e adequadas mas, verdadeiramente, pouco ou nada concretizavam substantivamente. E que, por isso, também pouca utilidade prática poderia esta eventual futura lei ter, em termos de que deve introduzir verdadeiras regras jurídicas e não se limitar a declarar boas intenções por parte do Governo.

Não é, pois, a sua bondade material que aqui se coloca em causa. O que se questiona, neste ponto geral, é a inadequação de vastas partes do articulado à forma de lei.

Informe-se desde já que várias destas deficiências foram ultrapassadas ou reduzidas na versão final da proposta de lei. Com especial ênfase remete-se para o novo artigo 5.º da proposta de lei, o qual se acha bem mais desenvolvido, concretizado e adequado a um verdadeiro acto legislativo. E, por outro lado, concretiza devidamente, isto é, não se limita a enunciar, os princípios estabelecidos na Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas para as Pessoas Idosas²⁶, nomeadamente estatuinto sobre a *Independência, a Participação, a Assistência, a Realização Pessoal, e a Dignidade*.

Esta é claramente uma das mais-valias da versão final da proposta de lei por contraponto à versão original.

47. Ora, nos termos do artigo 2.º da proposta de lei original, recorde-se, «*Para efeitos da presente lei, consideram-se idosos os residentes da Região Administrativa Especial de Macau*», isto é, excluía-se do âmbito da pretendida lei, desde logo, todos aqueles idosos que sendo habitantes legais em Macau que não sejam residentes de Macau, isto é, que não tenham o estatuto pessoal de residente (BIR ou BIRP). Ou seja, excluía-se, sem mais e em termos de absolutidade, os que detenham a qualidade de trabalhador não residente, os detentores do estatuto de refugiado, os que detenham autorização especial de

²⁶ Resolução 46/91, Aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1991, a qual, como se sabe, não tem força jurídica vinculativa.



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

37

permanência prevista no artigo 8.º da Lei n.º 4/2003²⁷. Ou ainda aqueles que estejam de visita a Macau, na medida em que, quanto a este último grupo, pela sua natureza de «visitantes», possam merecer aplicação parcelas desta lei, tais como o respeito pelos idosos e a sua dignidade.

Esta norma constante do artigo 2.º da proposta de lei na sua versão primária, tal como vinha redigida apontava, segundo alguns conforme referido, para uma solução discriminatória transversal, cega e imune a eventuais modulações requeridas pelas situações concretas, sendo, pois, inadmissível face ao princípio e norma gerais da Lei Básica proibindo a discriminação e impondo o princípio da igualdade, artigo 25.º da Lei Básica. E não se acuda com a ideia de que os direitos e liberdades fundamentais previstos na Lei Básica apenas se destinam a residentes. Não é verdade. Basta pensar no que estatui o artigo 43.º da Lei Básica²⁸, que estabelece um princípio de equiparação²⁹, para lá do que vem exposto na Declaração Conjunta, nos Pactos Internacionais, e em outros instrumentos jurídicos relevantes ao caso.

²⁷ *A permanência na RAEM pode ser especialmente autorizada para fins de estudo em estabelecimento de ensino superior, de reagrupamento familiar ou outros similares julgados atendíveis.*

²⁸ *«As pessoas que não sejam residentes de Macau, mas se encontrem na Região Administrativa Especial de Macau, gozam, em conformidade com a lei, dos direitos e liberdades dos residentes de Macau, previstos neste capítulo.»* Aliás, como bem se explicita no Relatório da RAEM a propósito da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*, as pessoas que se encontrem na RAEM gozam dos direitos fundamentais dos residentes com exceção dos «de natureza estritamente política». Ou a propósito da *Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, a afirmação no relatório oficial de que este artigo 43.º (e 44.º) consagram o princípio da universalidade. Vide ainda, por exemplo, Luís Pessanha, *Reflexões sobre a Questão da Sexualidade no Contexto do Direito Administrativo de Macau*, BFD, 39, 2016, página 259.

²⁹ Equiparação de partida entre os residentes e os não residentes em matéria de direitos fundamentais. Este é o ponto de partida e, axiologicamente, deve este artigo 43.º da Lei Básica e seu comando principiológico, enformar e determinar qualquer produção normativa – ainda mais quando de natureza infralegal – e bem assim qualquer interpretação e aplicação de normas nesta relevante, diferenciada e protegida matéria de direitos fundamentais.



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

38

48. Como se consabe, e tem sido afirmado em Pareceres desta Assembleia Legislativa³⁰ e na Doutrina³¹, o artigo 25.º da Lei Básica expressa uma regra geral de não discriminação – para lá de igualdade – e não impede, pelo contrário, a sua aplicação com base noutros factores, *in casu*, a idade.

49. Ou seja, tal como estava, concebido de uma forma geral e absoluta, esta discriminação seria ilegítima, desproporcional, desnecessária e inadequada e, por isso, em desconformidade com o estipulado no artigo 25.º da Lei Básica³² e com normas superiores jus-internacionais.

Com efeito, pense-se, por exemplo, no disposto no artigo 2.º e no artigo 26.º do PIDCP, onde se estatui que *todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem*

³⁰ Por exemplo, afirmou-se já que o catálogo supramencionado «consagra uma tipicidade mínima, isto é, aqueles que são os factores mínimos de não discriminação, podendo todavia, por exemplo por via de consagração legal, alargar-se a lista com a inclusão de outros factores mais, nomeadamente tendo em consideração critérios como a evolução tecnológica e das percepções sociais», Parecer n.º 1/IV/2012 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

³¹ Entre outros, Rui Cardinal Carvalho, *A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)*, Legisiuris, 9, 2018, páginas 58 e 59, afirma «importa referir que o princípio da igualdade na ordem jurídica da RAEM é bem mais rico e encerra muito mais do que se poderia pensar atenta a fórmula lacónica com que está consagrado (...) Depois, porque nada no texto daquele diploma fundamental parece determinar a impossibilidade de o legislador ordinário promover, pela sua própria pena, uma expansão substancial do princípio da igualdade, consagrando-o no seu “sentido positivo”, que impõe um “tratamento desigual de situações dissemelhantes, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades e de tratamento”, contanto que sejam respeitados os limites impostos pela proporcionalidade». Vide também Paulo Cardinal, *Democracia, Constituição e Direitos Fundamentais em Portugal – Uma Nótula Introdutória*, in Estudos de Direitos Fundamentais no contexto da JusMacau, Fundação Rui Cunha, Macau, 2015, páginas 589 e 590, Pedro Pereira de Sena, *Reflexões sobre a relevância jurídica da idade e o acesso ao emprego de jovens adultos*, in 3.ªs Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa – Sentido e Importância do Direito Comparado no âmbito do Princípio «Um país, dois sistemas», Leonel Alves/Tong Io Cheng/Paulo Cardinal (coords), Macau, 2016, página 562, Luís Pessanha, *Reflexões sobre a Questão da Sexualidade no Contexto do Direito Administrativo de Macau*, BFDm, 39, 2016, páginas 266 e seguintes.

³² Sobre este preceito essencial da Lei Básica, por exemplo, Ieong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, 2005. Vide ainda, entre outros, Luís Pessanha, *Reflexões sobre a Questão da Sexualidade no Contexto do Direito Administrativo de Macau*, BFDm, 39, 2016, páginas 259 e seguintes.



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

39

discriminação, a igual protecção da lei. A este respeito, a lei deve proibir todas as discriminações e garantir a todas as pessoa protecção igual e eficaz contra toda a espécie de discriminação, nomeadamente por motivos de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade, de nascimento ou de qualquer outra situação, ou artigo 12.º do PIDESC.

50. E recordem-se aqui palavras oficiais dirigidas a entidades internacionais, no âmbito das obrigações internacionais de reporte.

Por exemplo, no *Core Document*, Documento de base n.º HRI/CORE/CHN-MAC/2010, aí se lê, designadamente, o seguinte:

«98. Os direitos à igualdade e à não discriminação são garantidos pela Lei Básica. O artigo 25.º da Lei Básica prevê expressamente que “todas as pessoas são iguais perante a lei, sem discriminação em razão de nacionalidade, ascendência, raça, sexo, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução e situação económica ou condição social.” Além do mais, reconhecendo que ainda existem desigualdades de facto, os parágrafos 2 e 3 do artigo 38.º da Lei Básica prevêem igualmente a protecção especial dos legítimos direitos e interesses das mulheres e das crianças, dos idosos e dos deficientes.»

«100. A maioria das leis gerais de base política e vários outros actos legislativos reiteram expressamente os princípios gerais do direito, em especial os princípios da igualdade e da não discriminação. No entanto, apesar existir legalmente igualdade no que se refere a todos os aspectos da vida (política, civil e económica e social), como em qualquer outra sociedade desenvolvida, as desigualdades de facto ainda existem. Para superá-la, foram adoptadas, e ainda estão em curso, várias medidas.»

«103. Na RAEM, uma sociedade multiracial e multicultural, a promoção da igualdade e da não discriminação tem sido, desde sempre, uma prioridade fundamental.



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

40

As políticas governamentais são baseadas numa abordagem às partes interessadas e, quando formulada, é da maior importância chegar a um consenso social. Estão a ser levadas a cabo medidas para promover e proteger a igualdade e a não discriminação, nomeadamente, através da educação, de legislação prática, da formação de funcionários e de campanhas de sensibilização.»^{33/34}

51. Pelo exposto, esta solução inicial³⁵, tal como preconizada originalmente, iria precisamente contra a criação de uma sociedade inclusiva (já que exclui), e esta separação

³³ Em Relatório elaborado pelo Governo da RAEM, no âmbito do PIDCP, afirma-se o seguinte: «37. *The right to equality under, before and through the law is at the very top of the array of rights provided for in Chapter III of the BL. In addition, as in other civil law systems, equality and non-discrimination are held to signify much more than mere individual rights; they are recognized as general principles of law underlying the overall of the legal order. Thus, the normative scope of universal equality encapsulates, as a general principle of law, the principle of universality and the principle of equality.* 38. *According to the principle of universality, any and all individuals, for the simple fact of being natural persons, have rights and duties or, in other words, are subjects of, and to, law with the same dignity.* 40. *The substantive principle of equality, as an imperative legal norm, offers protection against negative discrimination in the enjoyment of all rights, constituting a guiding stricture at the legislative, administrative and judicial levels.*»; parece inexistir versão em língua portuguesa. E, em relatório referente ao PIDESC, afirma o Governo: «799. *O gozo dos direitos fundamentais dos residentes da RAEM, previstos no Capítulo III da Lei Básica, é garantido aos não residentes em conformidade com a lei (art. 43.º da Lei Básica).*801. *Independentemente da sua natureza de direito individual fundamental, a igualdade constitui, a par da legalidade e da publicidade, um princípio fundamental do ordenamento jurídico da RAEM.* 803. *O Governo, nas suas relações com os particulares, não os pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de quaisquer direitos ou isentar de quaisquer obrigações em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, convicções políticas ou ideológicas, instrução e situação económica ou condição social (n.º1 do artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57 /99 /M, de 11 de Outubro).* 804. *Este mesmo princípio está também expressamente previsto em várias outras leis como por exemplo na Lei de Bases da Política Familiar, Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais (...).*».

³⁴ Poderíamos ainda aqui trazer mais palavras oficiais e formais do Governo, verdadeiras tomadas de posição e promessas, expendidas no âmbito da obrigação internacional de reporte perante a comunidade internacional a propósito da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* ou da *Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, ou ainda da *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*.

³⁵ Ademais se deve notar que para lá dos direitos que expressamente a Lei Básica reserva a residentes ou a residentes permanentes, mais nenhum direito surge reservado de imediato e por princípio aos residentes de Macau vigorando outrossim os princípios da universalidade e da equiparação e, como em lugar próximo, avisa Jorge Pereira da Silva, *Artigo 15.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda/Rui Medeiros,



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

41

estava totalmente destituída de sentido nos seguintes casos exemplificativos: «*A defesa dos direitos e interesses dos idosos é da responsabilidade de toda a sociedade. A sociedade deve valorizar a cultura de respeito pelos idosos, promover a solidariedade intergeracional, bem como apoiar a integração dos idosos na vida familiar e a sua participação em actividades sociais.*». Ora, não há então responsabilidade social na defesa dos direitos dos idosos não residentes? E o que consta do artigo 4.º só deve ser aplicado a idosos residentes? E no artigo 6.º não deverá haver a mesma regra para quem viole os direitos de idosos não residentes? Os alimentos civis agora passam a ter uma espécie de duplo escalão de protecção? Apenas o Código Civil para idosos não residentes e o mesmo Código Civil mais esta lei para os idosos residentes? O atendimento prioritário na DSF, no IACM, nos hospitais, nos transportes públicos, nos correios, etc., preconizado no artigo 12.º é exclusivo para idosos residentes? Os idosos sem BIR não merecem ter atendimento prioritário pelos serviços públicos e não podem usar os lugares para idosos nos autocarros públicos?³⁶ E mais se poderá aqui chamar à colação. Imagine-se um filho obrigado a alimentos, entre outros deveres com um progenitor habitante em Macau com estatuto de residente e um outro progenitor com o «*blue card*», passará a ter um feixe obrigacional mais fraco perante um progenitor (não residente) e um feixe obrigacional agravado perante outro (residente).

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large vertical mark and several initials.

Tomo I, 2010, página 276, «*Nenhuma ilação se pode retirar do facto de a Constituição utilizar, na formulação textual de alguns direitos fundamentais, a expressão 'cidadãos' ou outra equivalente – em vez de utilizar expressões como 'todos', 'todas as pessoas', ou 'ninguém'. Tais referências têm de ser lidas em conjugação com o princípio da equiparação.*». Vide ainda, Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 2007, páginas 356 e seguintes.

³⁶ Sobre a temática, em geral, dos direitos fundamentais dos estrangeiros, nomeadamente migrantes mas não só, e com proveito para a sua contextualização e pré-compreensão, por exemplo, Maria Rangel de Mesquita, *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa*, 2012, Ana Guerra Martins, *A Igualdade e a Não Discriminação dos nacionais de Estados Terceiros legalmente residentes na União Europeia*, 2010, Jorge Pereira da Silva, *Artigo 15.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda/Rui Medeiros, Tomo I, 2010, páginas 261 e seguintes.



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

42

52. Ou seja, a proposta de lei estava eivada e preenchida de boas intenções, mormente com o pináculo da sociedade inclusiva, todavia, afinal, prometia mas não cumpria o desiderato a que se propõe. Não era, com certeza, esta a vontade do legislador nem era, com certeza, a vontade do proponente.

53. Por outro lado, como antes se fez referência, esta eventual futura lei, tal como estava, dificilmente se compatibilizaria com a disciplina normativa da Lei de Bases de Política Familiar, por exemplo, o artigo 11.º onde é afirmado «1. A Administração, em colaboração com as associações relacionadas com os interesses das famílias e as instituições de solidariedade social, promove uma política tendente à plena integração social e familiar das pessoas idosas e deficientes e à garantia da sua segurança económica. 2. Em execução do disposto no número anterior, devem ser criadas condições propícias de habitação e convívio familiar e de participação activa na vida comunitária.».

54. Havia, pois, que arrear caminho e seguir na senda de uma lei bem intencionada e justa nas suas intenções, passando pois a uma lei que concretize efectivamente e devidamente a boa intenção e as soluções justas e adequadas. E foi o que sucedeu com as alterações introduzidas em fruto da boa colaboração entre a Comissão e o proponente. Poderá discutir-se se se poderia eventualmente ter ido mais além na eliminação pura e simples de toda e qualquer discriminação mas o resultado agora proposto parece adequar-se às exigências mínimas de não discriminação e adequar-se ainda à realidade social de Macau.

55. Para alguns, muito simplesmente, e seguindo bons exemplos estabelecidos no ordenamento jurídico de Macau, poderia com simplicidade estatuir-se no artigo 2.º algo



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

43

como: «Para os efeitos da presente lei consideram-se pessoas idosas aquelas com idade igual ou superior a 65 anos.». Tão só.³⁷

56. Depois de intensa análise e discussão, e tendo tudo ponderado, foi possível arribar a uma solução que se afigura adequada e equilibrada e que assenta num princípio de equiparação entre os idosos – como teria de ser – abrindo-se, no entanto, a porta para possíveis situações de distinção, devidamente ponderadas, espera-se, nos termos em que a lei assim o estatua, tendo em vista, sobremaneira, situações de dispêndio dos cofres públicos (por exemplo, subsídios) e não a estatuição de uma qualquer artificial discriminação apenas porque sim.

Destarte, o novo artigo 2.º terá a seguinte redacção:

«Para efeitos da presente lei, consideram-se idosos as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, sem prejuízo do que estiver especialmente previsto em demais legislação no âmbito da idade dos idosos.».

Em tandem com esta nova redacção é imperioso aludir já ao novo n.º 2 do artigo 6.º da proposta de lei na sua versão reformulada. Uma das maiores novidades deste artigo 6.º da proposta de lei é o novo número 2 o qual se articula com a nova redacção do artigo 2.º e, advindo de um processo negocial complexo e difícil, estatui da seguinte maneira:

«Quando se trate de benefícios sociais, segurança social e demais direitos total ou parcialmente suportados por recursos financeiros públicos, na legislação referida no

³⁷ Porventura, para os eventualmente mais zelosos de uma sociedade assente em pilares de alguma discriminação, poderia a proposta de lei consagrar a igualdade e a não discriminação entre todos os idosos e, depois, em alguns casos, criteriosamente escolhidos e à sombra tutelar dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, criar uma possível discriminação. Pense-se, por exemplo, em situações hoje já existentes dessa diferenciação em matéria de benefícios sociais.



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

44

*número anterior podem ser definidos especialmente requisitos relativos à qualidade dos titulares dos direitos em causa.».*³⁸

57. Finalmente, a solução originalmente apresentada, poderia ainda potenciar desrespeito de dados direitos fundamentais por virtude dessas mesmas discriminações. Por exemplo, se aos idosos não residentes não lhes é proporcionado o conjunto de actividades culturais previstas no artigo 17.º da proposta de lei.

58. É de justiça notar, a este propósito, que em vária legislação ordinária não se procede à separação entre residentes e não residentes³⁹ para lá do que manda a Lei Básica - por exemplo direitos fundamentais eleitorais.

Já aqui vimos o exemplo da Lei do Apoio Judiciário e a Lei de Bases de Política Familiar. Poderíamos ainda aduzir, entre outros a legislação em matéria de imposto profissional (artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento do Imposto Profissional, aí se estabelecendo que para os *empregados e assalariados com mais de sessenta e cinco anos de idade ... o limite de isenção para efeito de aplicação das taxas referidas no número anterior, é de 135 000,00 patacas (cento e trinta e cinco mil patacas)*. Também assim se afigura quanto ao Decreto-Lei n.º 24/86/M, de 15 de Março, *Acesso aos cuidados de saúde*, nos termos do artigo 3.º, n.º 2.: «São gratuitos: c) *Os cuidados prestados a grupos populacionais em risco, como grávidas, parturientes e puérperas, crianças até à idade de dez anos, alunos*

³⁸ Recorde-se, de novo que, quanto à especialíssima situação dos refugiados será inadmissível, por princípio, qualquer discriminação estando outrossim equiparados, nos termos das obrigações jus-internacionais, aos residentes da RAEM.

³⁹ É mister recordar que as pessoas que cá habitam legalmente em Macau contribuem com o seu trabalho, os seus impostos, a segurança social (ainda que de forma indirecta), para a sociedade de Macau. Dela fazendo parte integrante e nela vivendo e contribuindo. Não são uma espécie de apêndices mormente negativos. A situação real da sociedade, as suas características muito específicas de Macau aponta que essa fatia importante – quantitativamente e qualitativamente – da composição social da RAEM não pode ser totalmente menosprezada e tratada como se da sociedade não fizessem parte.



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

45

do ensino primário e secundário, e indivíduos com 65 e mais anos de idade.», e o artigo 8.º (Acessibilidade), estabelece «1. Têm acesso a cuidados de saúde, em qualquer serviço ou estabelecimento da DSS, os seguintes grupos em risco: ... d) Indivíduos com 65 e mais anos de idade». Também na Lei n.º 2/2016, *Lei de prevenção e combate à violência doméstica*, o artigo 3.º (Medidas), na protecção conferida a idosos não se estabelece que essas medidas são limitadas aos idosos residentes.

59. Por outro lado, em casos que comportam uma solução de matriz diferente, por exemplo, na Lei n.º 9/2011, *Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade*, que se afirma aplicável somente aos residentes permanentes, a verdade é que a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa se mostrou contrária a tal opção e questionou fortemente o proponente, conforme se pode constatar pela leitura do Parecer n.º 3/IV/2011, da 2.ª Comissão Permanente⁴⁰.

⁴⁰ «Primeiramente, importa referir que o direito atribuído ao deficiente, pela presente proposta de lei, se reveste de um carácter de assistência social e, atendendo ao disposto nos artigos 38.º e 39.º da Lei Básica, afigura-se desnecessário o tratamento diferenciado dado aos portadores de deficiência, dependente do seu estatuto de residente permanente, sendo esta uma medida que carece de melhor esclarecimento por parte do proponente desta iniciativa legislativa. Em segundo lugar, no contexto dos diplomas regulamentares no domínio da assistência social e da prestação de cuidados de saúde, duma forma geral, o acesso a esses benefícios não requer a satisfação do requisito de estatuto de residente permanente. Assim, da leitura conjugada do Regulamento Administrativo n.º 6/2007 (*Regime do subsídio a atribuir a indivíduos e a agregados familiares em situação de carência económica*), do Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 18/2003 (*Regulamento do Apoio Especial para as Famílias em Situação Vulnerável*), do Decreto-Lei n.º 24/86/M (*Acesso aos Cuidados de Saúde*), resulta que, em todos esses normativos, os interessados podem desfrutar de apoios sociais e de assistência médica, necessitando apenas, para o efeito, da residência habitual em Macau. Deste modo se questiona o motivo da atribuição exclusiva dos direitos da presente proposta de lei a pessoas portadoras de deficiência que sejam residentes permanentes de Macau. Uma outra questão envolta em perplexidade consiste no facto de, no Regulamento Administrativo n.º 3/2011 relativo ao Regime de avaliação do tipo e grau de deficiência, seu registo e emissão de cartão, não ser exigido o requisito de residência permanente para o pedido e emissão do cartão de registo de avaliação da deficiência. A pessoa portadora de deficiência pode sujeitar-se à avaliação e ser-lhe atribuído o cartão de registo, desde que seja residente de Macau, pelo que se desconhece o motivo pelo qual agora se exige o estatuto de residente permanente para que o deficiente possa usufruir dos direitos consagrados na presente proposta de lei.»



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

46

60. Vários aspectos mais concretos mereceram, nesta primeira fase, a atenção da Comissão e da assessoria e que merecem aqui uma breve enunciação, sem prejuízo da sua análise mais profunda em sede de especialidade.

61. Assim, no âmbito da habitação pública, pergunta-se como é que o governo vai proteger os direitos e interesses dos idosos? Sobremaneira atendendo a que são, precisamente, uma classe mais vulnerável pela sua própria natureza.

E mais se perguntou se, tendo em consideração a situação concreta da sociedade, sobretudo a índice de preços da habitação, como é que o Governo vai ajudar as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos aos idosos no cumprimento das suas obrigações.

62. Foi sublinhado que os idosos podem não ter as forças físicas e psíquicas para lidar com os processos judiciais, por isso, o Ministério Público deveria ter legitimidade processual na representação dos idosos, mormente quanto às acções de alimentos a propor contra descendentes. E, na promoção da providência cautelar, o Ministério Público deveria também ter legitimidade processual na representação dos idosos.

Ou seja, por regra e não somente nos casos em que os idosos estejam na situação de incapazes e desprovidos de representante legal.

63. Nesta linha, isto é, os idosos podem não ter as forças físicas e psíquicas necessárias para lidar com os processos judiciais, por isso, na acção de alimentos, entende-se que o Instituto da Acção Social, que na proposta de lei desempenha papel fulcral a vários níveis, deverá ter legitimidade processual na representação dos idosos. Ou seja, deveria conferir-se ao IAS legitimidade processual para intentar acções declarativas condenatórias de alimentos e, por outro lado, deveria pensar-se ainda na atribuição da



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

47

mesma legitimidade processual às pessoas e entidades que tenham recolhido o idoso e onde este receba apoios, designadamente de habitação, alimentação, saúde⁴¹.

64. Refira-se que pode ser importante, quanto à acção de alimentos o disposto no artigo 67.º (Pluralidade subjectiva subsidiária) do Código de Processo Civil, que estatui «*É admitida a formulação subsidiária do mesmo pedido, ou a formulação de pedido subsidiário, por autor ou contra réu diverso do que demanda ou é demandado a título principal, no caso de dúvida fundamentada sobre o sujeito da relação material controvertida.*».

Ora, este regime proporciona ao idoso a possibilidade de, em caso de dúvidas quanto às capacidades económicas dos diversos obrigados a custear alimentos, deduzir numa única vez acção contra todos os obrigados legais.

65. Pretendeu-se também que o Governo proporcionasse à Comissão, por forma a melhor habilitar os trabalhos desta, os seguintes dados estatísticos: número de idosos e percentagem face à população de Macau (residentes e não residentes) e, dentro da população idosa, qual a percentagem dos idosos não residentes, trabalhadores não residentes e titulares de autorização especial de residência e refugiados, nos termos anteriormente expostos.

De acordo com o documento do Governo intitulado *Dados relativos ao “Regime Jurídico de Garantias dos Direitos e Interesses dos Idosos”*, os dados disponibilizados foram os seguintes:

⁴¹ Assim, por exemplo, e expressamente, Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 2010, página 418.



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

48

- Em finais de 2016, havia cerca de 63.400 idosos com idade igual ou superior a 65 anos, ocupando 9.8% da população geral. Dos quais, 65 a 69 anos: 26.400; 70 a 74 anos: 13.800; Igual ou superior a 75 anos: 23.200.

- De acordo com as informações dos “Intercensos 2016”, havia em Macau um total de 59.383 pessoas seniores, dentre as quais, 59.006 residentes de Macau e somente 377 não residentes de Macau (trabalhadores não residentes).

- Quanto a idosos com o estatuto de refugiado não foram fornecidos dados mas estimava-se que, havendo idosos com esse estatuto, seriam, com certeza, em número deveras reduzido.

66. Todas estas questões mereceram negociações sérias e honestas com o proponente, com vista a um convencimento para efectuar as alterações necessárias e adequadas nos termos supra vistos. E, por virtude dessa excelente colaboração e boa abertura intelectual, tal consubstanciou-se na apresentação de uma nova versão da proposta de lei por parte do proponente, onde muitas das preocupações e sugestões da Assembleia Legislativa mereceram o devido acolhimento.

Desta forma assim se almejando e concretizando uma lei que será a melhor possível para a RAEM, a sua população, o seu sistema jurídico.

III

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

67. **Proémio** – Recorda-se que o proémio da proposta de lei está devidamente adequado aos ditames da lei formulário, Lei n.º 3/1999, *Publicação e formulário dos*



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

49

diplomas, desde a sua versão original, no que se refere à menção no caso de lei de desenvolvimento de bases gerais contidas na Lei Básica, conforme antes mencionado, e merece, por isso ser sublinhado. Destarte, é feita expressa referência ao estipulado no artigo 38.º da Lei Básica.

A redacção, que se louva, é a seguinte:

«No desenvolvimento do regime fundamental estabelecido pelo parágrafo terceiro do artigo 38.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:»

Registou-se, todavia, uma pequena alteração na sua parte final com a inserção da expressão *Região Administrativa Especial de Macau*, aparentemente ao abrigo das chamadas *Regras de legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa*. No entanto, verifica-se aqui um mal-entendido. Com efeito, por um lado, as sobreditas regras não impõem – nem podiam impor – este formulário, o que existe é, outrossim um mero exemplo real em caixa (infeliz, talvez) e, por outro lado, é incontornável a aplicação e obediência à lei, neste caso à referida lei formulário que, na versão portuguesa impõe, nos termos do seu artigo 12.º que a referência final do proémio à Lei Básica somente referirá *Lei Básica* e não à *«Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau»*. Ou seja, neste concreto aspecto deverá regressar-se à versão original da proposta de lei.

«Sendo a redacção final dos actos normativos da Assembleia Legislativa matéria da sua estrita competência»⁴², ora, nos termos prescritos no artigo 129.º do Regimento da

⁴² *Regras de Legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa*, aprovadas pela Deliberação n.º 16/2016/Mesa, na sua Nota Prévia.



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

50

Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, a redacção final dos textos das propostas de lei aprovados compete à comissão competente⁴³, isto é, precisamente esta 1.ª Comissão Permanente, e, como manda o n.º 2 deste artigo 129.º, a comissão de redacção final não pode modificar o pensamento legislativo, devendo limitar-se a aperfeiçoar a sistematização do texto e o seu estilo. Isto é, esta alteração de redacção final retirando, em língua portuguesa, a expressão «*Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*» e substituindo-a então, pela versão original, «*Lei Básica*», tal como é de resto imposto pelo necessário cumprimento da Lei n.º 3/1999, *Publicação e formulário dos diplomas*. Destarte, informa a Comissão que, na versão final a enviar para efeitos de publicação o proémio, em língua portuguesa seguirá com a menção somente a «*Lei Básica*», na sua parte final.

68. Artigo 1.º - Objecto e finalidade – No que respeita a este artigo, a Comissão manifesta a sua concordância com a redacção preconizada e com o espírito inserto no seu n.º 2, particularmente no que toca à afirmação de «*uma sociedade inclusiva*» na RAEM.

69. Artigo 2.º - Idosos – Conforme se viu detalhadamente em sede de apreciação na generalidade, este constituiu um dos artigos centrais que mereceram da Comissão a maior atenção e preocupação.

Em síntese, na proposta original a lei só se aplicaria, com as diversas garantias e direitos, aos idosos de 65 ou mais anos de idade que fossem residentes da RAEM. Ora, tal constituiria, ao menos para alguns, nomeadamente a assessoria, uma discriminação absoluta, por tal, desconforme com os parâmetros normativos superiores.

⁴³ «*Isto é, a comissão decide por si própria, seja em caso de projecto de lei, seja em caso de proposta de lei, sem necessidade de assentimento do proponente ou de outrem.*», Paulo Cardinal, *O Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*. Vide ainda, neste sentido, por exemplo, 1.ª Comissão Permanente, Parecer n.º 2/V/2017.



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

51

Nesta questão, pelo seu desenvolvimento, remete-se para o que já foi explanado em sede de apreciação na generalidade, sem prejuízo das palavras seguintes. Esta norma constante do artigo 2.º da proposta de lei na sua versão primária, tal como vinha redigida originalmente seria de difícil arrumo com o artigo 25.º da Lei Básica. E não se acuda com a ideia de que os direitos e liberdades fundamentais previstos na Lei Básica apenas se destinam a residentes⁴⁴. E, por isso, em sede de negociações e apreciação na especialidade foi a solução original abandonada e encontrada uma nova, mais adequada, mais equilibrada, mais salutar e mais conforme ao ordenamento jurídico superior da RAEM.

A norma, e seu espírito e, consequentemente, a solução encontrada – de compromisso – assenta numa perspectiva mais humanista e personalista, isto é, refere-se «as pessoas» e já não um determinado estatuto, e, não é demais recordar, apresenta-se com a *capacidade* salutar de estar conforme com a Lei Básica e com os tratados internacionais.

De outra banda, admite-se que possa haver situações de excepção – as quais deverão obediência ao triplice princípio da proporcionalidade e ao princípio da legalidade, note-se – nos termos legais expressamente prescritos e que se subsumirão às áreas de suporte financeiro da RAEM, mormente ao nível de subsídios.

Assim, a norma passou a ter a seguinte redacção:

«Para efeitos da presente lei, consideram-se idosos as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, sem prejuízo do que estiver especialmente previsto em demais legislação no âmbito da idade dos idosos.»

⁴⁴ Não é verdade. Basta pensar no que estatui o artigo 43.º da Lei. Aliás, como bem se explicita no Relatório da RAEM a propósito da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*, as pessoas que se encontrem na RAEM gozam dos direitos fundamentais dos residentes com excepção dos «de natureza estritamente política». Ou a propósito da *Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, a afirmação no relatório oficial de que este artigo 43.º (e 44.º) consagram o princípio da universalidade.



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

52

A esta disciplina há a acrescentar, como se viu anteriormente, o novo n.º 2 do artigo 6.º.

70. Artigo 3.º - Responsabilidade da sociedade – Este preceito enuncia um conjunto de princípios, *rectius*, de intenções louváveis e que devem permear qualquer sociedade moderna, desenvolvida e inclusiva.

A Comissão manifesta a sua concordância e ainda que reconheça que o seu conteúdo normativo seja escasso, acolhe o seu relevo simbólico e de sinalização de valores sociais. Esta é, pois, uma posição relativamente à qual a Comissão manifesta total acordo com o que vem preconizado na proposta de lei.

— **71. Artigo 4.º - Consciencialização do respeito pelos idosos** – Esta norma incorpora um desejo político no sentido de o Governo dever promover a educação dirigida ao aumento do respeito pelos idosos, bem como desenvolver as respectivas actividades, visando o aumento da consciência do respeito pelos idosos e da salvaguarda dos seus direitos e interesses por parte da sociedade.

A Comissão manifesta a sua concordância com aquele desiderato e ainda que reconheça que o seu conteúdo normativo seja escasso, acolhe o seu relevo simbólico e de referência doravante nas várias políticas governativas.

O preceito sofreu algumas pequenas alterações de redacção que em nada afectaram o seu conteúdo.

72. Artigo 5.º - Definição das políticas para o idoso – Este artigo foi um dos que sofreu mais profundas, e significativas, alterações.



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

53

Com efeito, na sua versão original, em especial no seu n.º 1, o que surgia impresso era uma mera e vaga declaração com enunciação de alguns supostos princípios. Era uma norma vazia, desprovida de conteúdo e sem referências e totalmente necessitada de uma densificação, sob pena de ficar inserta nas páginas do Boletim Oficial a modos de aí não pertencer verdadeiramente mas outrossim dever ficar num qualquer discurso de *policies*.

Recorda-se a espartana e oca versão inicial: «1. O Governo da RAEM deve ter por princípios a promoção da “independência”, “participação activa”, “usufruto de cuidados e protecção da família e da comunidade”, “auto-realização” e “dignidade” dos idosos aquando da definição de políticas para o idoso e implementação dos respectivos trabalhos.».

Conforme se apreende de imediato, seriam mais as interrogações do que as certezas, seriam mais as intenções do que as concretizações. Isto em matéria fulcral de toda esta temática de protecção do idoso.

Por outro lado, se bem que na Nota Justificativa se fizesse referências às Nações Unidas e seu papel na questão da protecção dos idosos, a verdade é que, neste concreto aspecto, a inspiração do preceito advinha precisamente de uma Resolução daquela organização internacional, mas nada se referia a tal propósito, nem sequer se *transcrevia*, ainda que em súmula, devidamente a sobredita resolução.

A Comissão foi muito insistente nesta matéria e, mediante negociação aberta, cooperante e de boa fé foi o preceito profundamente modificado. E, com tal modificação, sai a proposta de lei muito beneficiada e, concomitantemente, os destinatários principais da futura lei deparam-se com um melhor e mais claro diploma.

Destaque-se algumas das alterações introduzidas.



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

54

Assim, no n.º 1 faz-se uma referência directa e devida ao papel e fontes das Nações Unidas: «O Governo da RAEM, aquando da definição de políticas para o idoso e implementação dos respectivos trabalhos, deve ter como referência as declarações políticas e os planos de acção definidos pelas Nações Unidas para as pessoas idosas».

Adita-se um novo e extenso número 2, o qual concretiza, precisamente, o que se entende e o que compreende cada um dos cinco princípios referidos no número 1, concretização essa fruto muito latamente do que vem estabelecido nos *Princípios das Nações Unidas para o Idoso*, aprovados pela Resolução 46/91 – Aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas 16/12/1991.

Os restantes números mantiveram a sua redacção inalterada e foram renumerados.

73. Artigo 6.º - Regras gerais – Este artigo sofreu alterações com um impacto não despreciando em vários momentos.

O preceito, tal como vem epigrafado, pretende estatuir o conjunto de regras gerais relativas aos direitos e interesses dos idosos funcionando como uma espécie de guarda-chuva que integra o essencial do especial estatuto que se pretende conferir à população idosa.

Aí se aborda que os direitos e interesses dos idosos são definidos na futura lei em apreciação e, numa importante cláusula de abertura, e também os que se ancoram em demais legislação. Também se alude a questões de garantia do gozo e exercício daqueles direitos, nomeadamente em caso de violação ou, note-se, ameaça de violação desses



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

55

direitos, e concomitante eventual responsabilidade civil ou criminal, deveres que recaem sobre entidades competentes em matéria de prestação de informações e fornecimento de serviços.

Uma das maiores novidades é o novo número 2 o qual se articula com a nova redacção do artigo 2.º (que eliminou a descabida discriminação geral e absoluta entre idosos residentes e idosos não residentes) e, advindo de um processo negocial complexo e difícil, estatui da seguinte maneira:

«Quando se trate de benefícios sociais, segurança social e demais direitos total ou parcialmente suportados por recursos financeiros públicos, na legislação referida no número anterior podem ser definidos especialmente requisitos relativos à qualidade dos titulares dos direitos em causa.».

74. Artigo 7.º - Alimentos e cuidados - Este artigo passou de três números na versão inicial para oito, ou seja, foram aditados cinco números.

Durante a apreciação na especialidade, a Comissão entendeu que o conteúdo dos alimentos previstos na proposta de lei era demasiado vago e inoperacional, e manifestou preocupação em relação à harmonização do regime de alimentos previsto na proposta de lei com o correspondente regime geral do Código Civil⁴⁵, e questionou ainda se o proponente estava a criar um regime especial de alimentos exclusivamente destinado aos idosos.

Segundo a resposta do proponente, não há pretensão de criar um regime especial de alimentos exclusivamente destinado aos idosos, a intenção inicial da proposta de lei é

⁴⁵ Para uma panorâmica do regime dos alimentos no Código Civil de Macau, ver, por todos, Manuel Escovar Trigo, *Dos alimentos em geral*, BFDM, 35, 2014, páginas 319 e seguintes.



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

56

apenas remeter para o regime geral de alimentos, constante do Código Civil. Nesse sentido, a Comissão propôs ao proponente a introdução adequada de algumas disposições relativas aos alimentos constantes do Código Civil, com vista a enriquecer o conteúdo da proposta de lei.

O proponente acolheu a proposta da Comissão, introduzindo as devidas alterações nos artigos 7.º e 10.º da versão final da proposta de lei.

O ideal é os idosos serem apoiados e terem sentimento de pertença, no entanto, há pessoas que não querem assumir, voluntariamente, a responsabilidade de prestar alimentos aos idosos. Depois de esta proposta de lei passar a lei, se a pessoa obrigada a prestar alimentos não cumprir este dever, o idoso pode pedir a intervenção do IAS, e se a tentativa de conciliação sair frustrada, o idoso pode ter acesso ao tribunal, para efeitos de obrigar essa pessoa, que tem capacidade económica, a cumprir este dever de prestação de alimentos. No entanto, tendo em conta a falta de capacidade económica por parte dos idosos para interpor uma acção, a Comissão sugeriu, no âmbito dos litígios relativos à prestação de alimentos, a prestação de apoio judiciário urgente aos idosos, para evitar que estes não consigam recorrer ao tribunal por falta de dinheiro.

O proponente acolheu a referida proposta, aditando uma norma relativa ao apoio judiciário urgente no artigo 7.º.

Segue-se a apresentação das disposições do artigo 7.º:

O n.º 1 mantém o conteúdo da versão inicial.



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

57

O n.º 2 é uma norma aditada, clarificando quem deve assumir a responsabilidade de prestar alimentos aos idosos. Como anteriormente discutido na parte da apreciação na generalidade do presente parecer relativamente aos alimentos, a proposta de lei não se destina a criar um regime especial de alimentos prestados pelos filhos maiores aos pais idosos, remetendo apenas para o correspondente regime geral do Código Civil. Portanto, para determinar quem deve assumir a responsabilidade de prestar alimentos aos idosos, é necessário seguir a ordem prevista no artigo 1850.º (Pessoas obrigadas a alimentos) do Código Civil e ter em consideração as situações concretas.

O n.º 3 é uma norma aditada, que serve para salientar que a prestação de alimentos aos idosos precisa de ter em conta a capacidade económica dos vinculados e as necessidades reais dos idosos. Não é verdade que todos os idosos, independentemente de terem ou não necessidades reais, podem pedir alimentos àqueles que têm esse dever, nem que todas as pessoas, sem excepção, que têm a obrigação de prestar alimentos aos idosos, independentemente de terem ou não capacidade económica, devem cumprir esse dever.

Atendendo à proposta da Comissão, e tomando como referência o disposto no n.º 1 do artigo 1845.º do Código Civil, o proponente aditou o conteúdo seguinte: “*os alimentos devem ser proporcionais aos meios económicos daquele que houver de prestá-los e à necessidade daquele que houver de recebê-los.*”.

O n.º 4 tem como fonte o n.º 2 da versão inicial, tendo sofrido apenas ligeiros ajustamentos na redacção.



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

58

Os n.ºs 5 e 6 são disposições aditadas, para responder à sugestão da Comissão quanto ao apoio judiciário urgente.

Nos termos do n.º 5, caso as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos não cumpram voluntariamente os seus deveres, os idosos com direito a alimentos podem, nos termos legais, recorrer ao tribunal competente, para exigir o cumprimento obrigatório dos deveres de prestação de alimentos por parte dessas pessoas.

A redacção do n.º 6 tem como fonte o n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 2/2016, Lei de prevenção e combate à violência doméstica.

Relativamente ao “tribunal competente” referido no n.º 5, serão os juízos de Família e de Menores⁴⁶, cujo conteúdo explicativo pormenorizado encontra-se na parte da generalidade do presente parecer.

⁴⁶ Vide, no entanto, quanto a eventuais processos pendentes, o disposto no artigo 13.º da Alteração à Lei n.º 9/1999 – Lei de Bases da Organização Judiciária:

«Artigo 13.º

Entrada em vigor e aplicação no tempo

1. A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e as suas disposições aplicam-se aos processos pendentes, salvo o disposto no número seguinte.

2. O regime decorrente da redacção dada aos artigos 18.º, 19.º-A, 21.º, 23.º, 30.º, 36.º e 44.º da Lei n.º 9/1999, ao artigo 38.º do Código de Processo do Trabalho, ao artigo 247.º do Código de Processo Penal, aos artigos 371.º, 431.º e 549.º do Código de Processo Civil e ao artigo 99.º do Código de Processo Administrativo Contencioso só se aplica aos processos instaurados após a entrada em vigor da presente lei.»



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

59

O n.º 7 é uma disposição aditada, prevendo que *“em tudo o que não estiver previsto na presente regulação relativamente à prestação de alimentos, aplicam-se subsidiariamente as disposições constantes do Título V (Dos alimentos) do Livro IV (Direito da Família) do Código Civil.”*

O n.º 8 corresponde ao n.º 3 da versão inicial, tendo sofrido ligeiros ajustamentos na redacção. Caso os idosos tenham necessidades reais, mas os vinculados não tenham capacidade de prestar alimentos, ou não existam vinculados, o Governo da RAEM, com base no disposto na legislação aplicável, presta os apoios adequados aos idosos com insuficientes meios económicos. Segundo os esclarecimentos do proponente, a situação de “insuficientes meios económicos” referida na norma em apreciação é avaliada nos termos do Regulamento Administrativo n.º 6/2007 (Regime do subsídio a atribuir a indivíduos e a agregados familiares em situação de carência económica).

75. Artigo 8.º - Saúde - O proponente procedeu à conjugação dos n.ºs 1 e 3 da versão inicial, e eliminou o seu n.º 3.

O n.º 3 é novo, e prevê que: *“Os idosos podem beneficiar dos serviços de cuidados de saúde gratuitos, nos termos da legislação aplicável.”*

A Comissão notou que, na versão chinesa, o termo “醫療” é supérfluo. Nos termos do artigo 129.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a eliminação deste termo cabe à Comissão responsável pela redacção final da proposta de lei⁴⁷, e nesta conformidade irá, pois, proceder.

⁴⁷ Ou seja, conforme se afirmou nas *Regras de Legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa*, aprovadas pela Deliberação n.º 16/2016/Mesa, na sua Nota Prévia,



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

60

A “legislação aplicável” no n.º 3 do artigo 8.º da proposta de lei refere-se justamente ao Decreto-lei n.º 24/89/M, de 15 de Março que regulamenta o acesso aos cuidados de saúde, alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/89/M.

Mantém-se a redacção do número 4 da versão inicial.

76. Artigo 9.º - Protecção Básica de vida

A redacção deste artigo sofreu ligeiras alterações, mas mantém-se o conteúdo da versão inicial.

Quanto às “*políticas financeiras favoráveis à protecção da velhice*” referidas neste artigo, segundo o proponente, foram feitos estudos, pelo Governo, sobre a questão da hipoteca reversa, no entanto, devido à mentalidade tradicional e enraizada dos chineses, quando um idoso tem imóveis deve deixá-los aos seus filhos e não constituir hipotecas para obter dinheiro, matéria esta que ainda merece ponderação.

77. Artigo 10.º - Necessidade de habitação - Na versão inicial, o n.º 1 do artigo 10.º previa que: “*as pessoas que têm a obrigação de prestar alimentos aos idosos devem proporcionar o acesso dos idosos à habitação*”.

A Comissão teve grandes dúvidas sobre isto. Como o preço actual dos imóveis privados já não é fácil para os cidadãos em geral, e a disparidade entre a oferta e a procura de habitações públicas é também grave, os problemas habitacionais já se transformaram em eternos para os cidadãos. O ideal seria que as pessoas que têm a obrigação de prestar

«Sendo a redacção final dos actos normativos da Assembleia Legislativa matéria da sua estrita competência». Vide ainda, neste sentido, por exemplo, 1.ª Comissão Permanente, Parecer n.º 2/V/2017.



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

61

alimentos aos idosos lhes proporcionassem o acesso à habitação, no entanto, atendendo à situação concreta de Macau, se as pessoas que têm essa obrigação também tiverem dificuldades habitacionais, como é que vão cumprir essa obrigação legal? Porque é que o proponente definiu apenas um modo de prestação de alimentos – “proporcionar o acesso dos idosos à habitação”? E não ponderou outros modos, como por exemplo, a prestação de pensão prevista no Código Civil vigente? Segundo o proponente, a intenção original é satisfazer as necessidades habitacionais dos idosos através de dinheiro, não é obrigar as pessoas que tenham a obrigação de alimentos a proporcionar habitação aos idosos. Por isso, com vista a esclarecer as dúvidas, o proponente alterou o n.º 1 do artigo 10.º, que passou para “a resposta à necessidade dos idosos no que respeita à habitação é dada pelas pessoas obrigadas à prestação de alimentos aos idosos de acordo com o disposto no artigo 7.º”.

O n.º 2 mantém-se, basicamente, inalterado, tendo sofrido apenas um pequeno ajustamento na sua redacção: «o Governo da RAEM, com base no disposto na legislação aplicável, presta apoio à habitação para os idosos com insuficientes meios económicos».

78. Artigo 11.º - Profissão e trabalho - No intuito de garantir que a idade não seja um factor da discriminação do idoso no acesso e na manutenção do emprego, a Comissão decidiu acrescentar um artigo à versão original da proposta de lei, por forma a reforçar a liberdade que as pessoas idosas têm de optar pela sua profissão e pelo género de trabalho, não podendo portanto impor limites discriminatórios às mesmas no que respeita à oportunidade de acesso ao emprego.

Sublinhe-se que este intuito da Comissão tem apoio no artigo 35.º da Lei Básica, que contempla o seguinte: *os residentes de Macau gozam da liberdade de escolha de*



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

62

*profissão e de emprego*⁴⁸, e também no artigo 6.º da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), o seu número 1 prevê que *todos os residentes da Região Administrativa Especial de Macau têm direito às mesmas oportunidades de acesso ao emprego, em condições não discriminatórias*, e o número 2 dispõe que *nenhum trabalhador ou candidato a emprego pode ser injustificadamente beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão, nomeadamente, da origem nacional ou social, ascendência, raça, cor, sexo, orientação sexual, idade, estado civil, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, filiação associativa, instrução ou situação económica*.

O número 1 do artigo abre logo com a afirmação do princípio geral: *Os idosos gozam de liberdade de escolha de profissão e de trabalho*.

No número 2 estabelece-se que os idosos, com base no disposto na Lei n.º 7/2008, *Lei das relações de trabalho*⁴⁹, *têm direito a condições de trabalho justas e adequadas, sendo proibida qualquer limitação discriminatória que prejudique a igualdade de acesso ao emprego*.⁵⁰ Para além de evitar a discriminação negativa, do mesmo modo, a Comissão não pretende que a idade seja causa da discriminação positiva, daí o disposto no número 3, cujo conteúdo é oriundo do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 7/2008, *Lei das relações de*

⁴⁸ Sobre este artigo veja-se, por exemplo, Jeong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, 2005.

⁴⁹ Alterada pela Lei n.º 2/2015 e pela Lei n.º 10/2015.

⁵⁰ Conforme foi salientado a propósito do artigo 6.º da Lei n.º 7/2008, *Lei das relações de trabalho*, e valendo aqui as mesmas considerações dado mormente que o texto da proposta de lei, nesta questão, importa a norma daquela lei, «Cabe, ainda, referir que a transposição do mandato anti discriminatório presente no artigo 25.º da Lei Maior, operada pelo artigo 6.º da Lei das relações de trabalho, permite ultrapassar a questão complexa que é a de saber se o princípio da igualdade, em particular na sua dimensão negativa de proibição de discriminação, goza de eficácia imediata nas relações horizontais.», Rui Cardinal Carvalho, *A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)*, *Legisiuris*, 9, 2018, páginas 60 e 61.



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

63

trabalho ⁵¹. Segue-se a respectiva redacção: «Não constitui discriminação o comportamento baseado num dos factores indicados no número anterior sempre que, em virtude da natureza do trabalho em causa ou do contexto da sua execução, esse factor se apresente como um requisito justificável e determinante para a prestação do trabalho.»⁵²

79. Artigo 12.º - Acessibilidade - O proponente refere que de acordo com o Plano Decenal de Acção para os Serviços de Apoio a Idosos (2016-2025), a curto prazo, o Governo vai elaborar as “Normas para a Concepção do Design Universal e Livre de

⁵¹ «Um exemplo, digno de aplauso, tanto de esforço no sentido da ampliação substancial do princípio da igualdade, como de concretização de alargamento legal da lista de factores proibidos de discriminação, é a Lei n.º 7/2008 (Lei das Relações de Trabalho), cujo artigo 6.º, do mesmo passo que garante, no seu n.º 1, a igualdade de oportunidades de acesso ao emprego, veda, no seu n.º 2, tratamentos discriminatórios em função de uma lista de factores salutarmente extensa, mas, ainda assim, meramente exemplificativa, que se apresenta mais ampla do que a listagem presente no artigo 25.º da Lei Básica e se encontra em consonância com os instrumentos de direito internacional que vinculam a RAEM.», Rui Cardinal Carvalho, *A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)*, *Legisiuris*, 9, 2018, páginas 59 e 60. Vide também, Pedro Pereira de Sena, *Reflexões sobre a relevância jurídica da idade e o acesso ao emprego de jovens adultos*, in 3.ªs Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa – Sentido e Importância do Direito Comparado no âmbito do Princípio «Um país, dois sistemas», Leonel Alves/Tong Io Cheng/Paulo Cardinal (coords), Macau, 2016, páginas 537 e seguintes. Vide ainda sobre este preceito da Lei das relações de trabalho, Miguel Quental, *Novo Regime das Relações de Trabalho*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2012, páginas 188 e seguintes.

⁵² Aqui se aplicando também as judiciosas seguintes palavras: «A tutela jurídica conferida pelos n.os 1 e 2 do artigo 6.º, de cariz essencialmente negativo, é complementada pelo n.º 4 do mesmo artigo, que consagra a possibilidade de concessão de um tratamento mais favorável, ou nas palavras do legislador, “privilegiado”, a determinados grupos sociais carecidos de uma protecção acrescida. Esta previsão, correctamente inspirada numa concepção de igualdade em sentido material e numa percepção desta como ponto de chegada e não como mero ponto de partida, permite a compensação de desequilíbrios factuais, decorrentes, por exemplo, da pertença de um sujeito a um grupo que, pelas suas características, reais ou meramente imputadas, é alvo de um tratamento que o coloca numa posição de desvantagem. Apesar da simplicidade elegante da redacção deste preceito, estamos em crer que a sua correta aplicação prática poderá revelar-se uma empresa deveras espinhosa, uma vez que nem sempre será fácil aferir a efectiva proporcionalidade da medida de tratamento mais favorável, e, acima de tudo, a sua legitimidade. De facto, o conceito de legitimidade é um conceito indeterminado e, da nossa perspectiva, um conceito de difícil interpretação.», Rui Cardinal Carvalho, *A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)*, *Legisiuris*, 9, 2018, página 60.



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

64

Barreiras em Macau”, realizar estudos sobre o possível aumento do número de lugares reservados nos transportes públicos para pessoas necessitadas, melhorar de modo contínuo os itinerários dos autocarros, otimizar e reforçar a atenção e apoio dado à vida doméstica dos idosos no âmbito do serviço de teleassistência, dar início às acções de sensibilização sobre a segurança doméstica dos idosos, bem como, otimizar e desenvolver o “Programa de serviços de avaliação global da segurança doméstica dos idosos e de melhoria do ambiente doméstico”, etc.

A médio prazo, o Governo vai aumentar o número de autocarros com pisos baixos, realizar estudos para definir as normas de exploração e gestão dos serviços de táxis, melhorar e otimizar as instalações de transporte intermodal nas paragens, rever regularmente a utilização do PASSE electrónico, etc. A longo prazo, o Governo vai aperfeiçoar os sistemas pedonais em Macau, incluindo os das novas zonas e dos novos aterros urbanos, criar um sistema de linha verde, com o metro ligeiro como “coluna vertebral” e os autocarros e táxis como base, e apoiado num sistema pedonal, criar um ambiente de deslocação mais amigo e seguro para os idosos, etc.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e mereceu o acolhimento da Comissão.

80. Artigo 13.º - Tratamentos preferenciais e benefícios – Este artigo corresponde ao original artigo 12.º e foi renumerado, tal como os seguintes, por virtude do aditamento do novo artigo 11.º. O proponente refere que as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e portadoras do bilhete de identidade de residentes de Macau podem formular pedido do Cartão de Benefícios Especiais para Idosos.

O Cartão de Benefícios Especiais para Idosos foi criado em 1996, através do Despacho n.º 78/GM/96. Posteriormente, o seu regime jurídico passou a estar regulado no Despacho do Chefe do Executivo n.º 177/2015 e nos acordos celebrados entre o Instituto de Acção Social e as entidades públicas ou privadas. O número 2 do Despacho dispõe que *o Cartão do Idoso confere ao seu titular benefícios ou facilidades assegurados por*



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

65

entidades públicas ou privadas que, com o Instituto de Acção Social, celebrem acordos para esse efeito. Tendo o Governo elaborado o guia dos benefícios do Cartão de Benefícios Especiais para Idosos para conhecimento detalhado dos benefícios. Quanto à tarifa das carreiras do serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros, o número 2 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 65/2018 prevê a gratuidade para titular de cartão para idosos.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e mereceu o acordo da Comissão.

81. Artigo 14.º - Promoção - Acompanhando a Nota Justificativa, o capítulo “Participação social” promove a iniciativa dos idosos. Para esse efeito, o Governo da RAEM deve, por si ou através de outras entidades, adoptar medidas e criar condições para promover a participação social dos idosos, por forma a que estes possam fazer uso dos seus conhecimentos, experiências e aptidões técnicas, no sentido de continuarem a participar nas actividades sociais, nomeadamente, através da sua participação em acções de educação contínua, actividades de voluntariado, actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como, do seu reemprego, sendo ainda incentivadas as entidades privadas a promoverem actividades adequadas à participação dos idosos.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e mereceu a concordância da Comissão.

82. Artigo 15.º - Actividades sociais - Este artigo visa explicar o conceito da participação social previsto no artigo anterior com exemplos, exemplos estes estão melhor concretizados nos artigos seguintes.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração e mereceu o acolhimento da Comissão.



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

66

83. Artigo 16.º - Educação contínua - Embora não esteja especificamente criado para os idosos, o Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo para os Anos de 2017 a 2019, instituído pelo Regulamento Administrativo n.º 10/2017, concede um montante máximo de 6 000 patacas para todos os residentes com idade igual ou superior a 15 anos, pretendendo com este subsídio criar as condições favoráveis à aprendizagem permanente.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e merece o apoio da Comissão.

84. Artigo 17.º - Actividades de voluntariado e de solidariedade - O conteúdo deste artigo não sofreu alteração e recebe a concordância da Comissão, mormente no que toca à ideia geral de solidariedade e responsabilidade social.

85. Artigo 18.º - Actividades culturais, recreativas e desportivas - O conteúdo deste artigo não sofreu alteração e mereceu o acordo dos parlamentares.

86. Artigo 19.º - Emprego - O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e recebeu o apoio da Comissão.

Recorde-se, a este propósito, que no que se refere à liberdade de escolha de profissão e de género de trabalho, é aditado um artigo. Para a respectiva redacção, vide, o artigo 11.º e os respectivos comentários supra mencionados.



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

67

87. Artigo 20.º - Louvores - O conteúdo deste artigo não sofreu alteração e merece a concordância da Comissão porquanto, entre outras razões, prescreve uma ideia de dignidade e de utilidade social dos idosos.

88. Artigo 21.º - Composição do sistema de cuidados - Perante a dúvida da Comissão referente ao significado da palavra “autonomia”, o proponente esclarece que a “autonomia” não significa viver sozinho, mas apenas a capacidade de cuidar de si mesmo.

É realçado o objectivo da criação do mecanismo de avaliação unificada, de encaminhamento e de espera relativo ao acesso dos idosos a lares e outros serviços de cuidados permanentes, o qual consiste em garantir uma distribuição racional e oportuna de recursos públicos.

Alguns deputados solicitaram ao proponente explicações sobre o serviço de gestão de casos referido no n.º 6, e segundo a sua resposta, quanto aos idosos com debilidade física, o proponente vai proceder à avaliação da sua saúde e, conforme o respectivo resultado, proporcionar-lhes os serviços necessários, por exemplo, serviços domiciliários e serviço de encaminhamento para centros de cuidados diurnos.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e merece, por parte da Comissão, acolhimento.

89. Artigo 22.º - Serviços de apoio domiciliário, serviços de apoio comunitário e serviços institucionais - O proponente refere que o Governo da RAEM atribui grande importância ao bem-estar da população sénior e progressivamente tem aumentado o investimento de recursos e serviços destinados aos idosos. Neste âmbito, destacam-se o “Programa de Proximidade de Serviços Médicos de Especialidade” e a Acção “Serviços de Apoio a Idosos em Casa”.



Por um lado, o “*Programa de Proximidade de Serviços Médicos de Especialidade*” abrange várias especialidades do Centro Hospitalar Conde de São Januário (CHCSJ), nomeadamente Geriatria, Medicina Interna, Psiquiatria, Urgências e Medicina Física, entre outras, e será composto por uma equipa de especialistas de serviços médicos que irão prestar serviços de proximidade aos idosos de alto risco que se encontram nos lares financiados pelo Governo e que, no último ano, tenham sido atendidos nas Urgências ou tenham estado internados no CHCSJ. Através da linha verde de suporte à saúde dos idosos no Centro de Recursos para doentes, os idosos podem reforçar a ligação e coordenação entre as especialidades do hospital e os lares de idosos.

Por outro lado, pretende-se com a Acção “Serviços de Apoio a Idosos em Casa” promover os serviços de cuidados de saúde em casa, durante as 24 horas do dia, para os idosos mais fragilizados ou para os doentes crónicos que necessitam de cuidados constantes, no âmbito de serviços médicos e de reabilitação.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e recebeu a concordância da Comissão.

90. Artigo 23.º - Apoio aos prestadores de cuidados a idosos – Este preceito inculca, uma vez mais, a ideia de responsabilidade pública e a responsabilidade social nestas matérias.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração e recebeu o apoio da Comissão.

91. Artigo 24.º - Cooperação - O conteúdo deste artigo não sofreu alteração e recebeu a concordância da Comissão e também inculca, uma vez mais, a ideia de responsabilidade pública e a responsabilidade social nestas matérias.

No que respeita à comunicação e à cooperação com as entidades privadas, segundo o proponente, já existem regimes que regulamentam os trabalhos relativos à realização de



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

69

concursos públicos para a prestação de serviços sociais. O Governo já incumbiu instituições privadas tradicionais de serviço social e de solidariedade social de prestar apoio social aos idosos, e apoia as empresas que, por conta própria, assumem prestar aos idosos os serviços de que estes carecem. No passado, o montante do apoio financeiro e dos subsídios concedidos rondou 700 milhões de patacas, e o número dos beneficiários ultrapassou mil, agora, aquele montante já vai em cerca de 1500 milhões de patacas, e o número dos beneficiários é aproximadamente 3 ou 4 mil.

Alguns deputados questionaram se o Governo ia estabelecer alguma relação entre os efeitos dos serviços prestados e os apoio financeiro e subsídios concedidos, e este afirmou que ia avaliar a utilização do apoio financeiro e dos subsídios tendo em conta os efeitos atingidos, com vista a um aproveitamento eficaz do erário público. Citou como exemplo os serviços de teleassistência, caso em que a concessão de subsídios ia ter em consideração o aumento do número de utentes.

92. Artigo 25.º - Coordenação - Assinale-se a opção de concentração ou coordenação assente numa instituição pública identificada já e de imediato na futura lei, sem relegar indevidamente tal identificação ou individualização, para regulamento administrativo, isto é, *«cabe ao Instituto de Acção Social, doravante designado por IAS, coordenar os trabalhos desenvolvidos com vista à salvaguarda e ao reforço dos direitos e interesses dos idosos.»*, o que permitirá uma melhor efectivação de determinados preceitos.

A versão original do número 2 previa que *para a prossecução da atribuição referida no número anterior, o IAS pode dar recomendações e exigir às entidades públicas e privadas a prestação de apoio, e criar um mecanismo de coordenação com essas entidades*. Se o IAS exigir às entidades públicas e privadas a prestação de apoio, a Comissão tem dúvidas em relação à natureza obrigatória ou facultativa desta exigência, ou seja, haverá consequências jurídicas se as referidas entidades não prestarem apoio ou se não prestarem apoio de acordo com as instruções do IAS? Na resposta, o proponente refere que as referidas entidades não estarão obrigadas a prestar apoio, já que não está em



causa um dever jurídico. Em todo o caso, se o IAS vier a necessitar do apoio das mesmas, procederá de acordo com a lei e os princípios da boa fé e da proporcionalidade. Na sequência da dúvida colocada, a palavra “exigir” é alterada para “solicitar”.

93. Artigo 26.º - Estudos e avaliação sobre o envelhecimento - O proponente refere que neste ano, o Governo vai iniciar o respectivo trabalho.

O conteúdo deste artigo não sofreu alteração significativa e mereceu acolhimento por parte dos parlamentares.

94. Artigo 27.º - Intervenção no litígio em matéria de prestação de alimentos - Este artigo corresponde ao artigo 26.º da versão inicial com a epígrafe “Intervenção no litígio entre membros da família”.

A conciliação é uma boa sugestão a introduzir no regime de conciliação, para resolver os litígios familiares, contudo, a conciliação sugerida na proposta de lei inicia-se a pedido do idoso. Não é necessário avançar, em primeiro lugar, com a conciliação e passar depois à fase judicial, sublinhe-se. No entender da Comissão, é adequado, desde que não se prejudique o direito de acesso ao tribunal, adoptar em primeiro lugar a conciliação, e só depois recorrer aos meios judiciais. Mas a referida sugestão não foi aceite. O proponente respondeu que: *“considerando que a possibilidade de alcançar ou não o consenso através da conciliação depende sempre da vontade das partes, o processo de conciliação é activado de acordo com a vontade do idoso, o que denota que a proposta de lei não adopta a forma de ‘em primeiro lugar estabelecer a conciliação e só depois a fase judicial’*”. Importa salientar que a sugestão apresentada pela Comissão coincide com as opiniões do Conselho dos Magistrados Judiciais⁵³.

⁵³ Em relação à proposta de alteração, o Conselho dos Magistrados Judiciais afirma, no ofício dirigido à 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, que: *“desde a transferência de poderes até agora, o Tribunal Judicial de Base só recebeu um caso em que uns pais solicitaram aos filhos a prestação de*



Para além disso, o proponente acabou por efectuar alterações significativas na versão final, tendo reduzido principalmente o âmbito de conciliação. Note-se que a versão original da epígrafe “Intervenção no litígio entre membros da família” passou a “Intervenção no litígio em matéria de prestação de alimentos”. O âmbito original da conciliação abrangia os assuntos familiares, prevendo-se no seu n.º 1 que: *“em caso de litígios civis entre o idoso e os membros da sua família em matéria de prestação de alimentos, habitação ou património..., antes de o litígio passar à fase judicial, o IAS pode, a pedido do idoso, realizar, por si ou por incumbência a outras entidades, conciliação entre as partes...”*.

Segundo a justificação do proponente, como o âmbito de conciliação dos assuntos familiares, previsto na versão inicial, era demasiadamente amplo, decidiu então reduzi-lo para abranger apenas os litígios relativos à prestação de alimentos. O n.º 1 passou então a prever que: *“em caso de litígios civis, surgidos em matéria de prestação de alimentos, entre o idoso e as pessoas obrigadas à prestação de alimentos, antes de o litígio passar à fase judicial, o IAS pode, a pedido do idoso, realizar, por si ou por incumbência a outras entidades, mediação entre as partes...”*. Na sequência da redução do âmbito, nos litígios relativos à prestação de alimentos estão apenas envolvidos o idoso e a pessoa obrigada à prestação de alimentos, assim, o n.º 2 da versão inicial tornou-se desnecessário e foi eliminado.

O n.º 2 corresponde ao n.º 3 da versão inicial.

95. Artigo 28.º - Medidas de protecção - Da versão inicial deste artigo deduzia-se que, caso os idosos necessitem iminentemente de um alojamento adequado, o IAS pode, a pedido ou com o consentimento deste, proporcionar-lhe alojamento temporário adequado, ou seja, estava aqui em causa apenas uma faculdade jurídica. Recorde-se que o artigo 38.º

alimentos e, após conciliação, o caso foi, por fim, concluído, por terem chegado a um acordo de transação. Assim, sugere-se que os legisladores ponderem criar, na proposta de lei, um regime de ‘conciliação obrigatória’ por parte da entidade competente.”



da Lei Básica dispõe que os idosos gozam do amparo e protecção da Região Administrativa Especial de Macau⁵⁴, pelo que a Comissão entende que a palavra “pode” devia ser alterada para “deve”. Recolhendo a opinião da Comissão, embora não inteiramente, o proponente optou por alterar “pode proporcionar-lhe” para “proporcioná-lhe”.

Por outro lado, considerando que o IAS pode solicitar a intervenção de outras entidades de acordo com o n.º 1 do artigo 28.º da presente lei, é eliminada a expressão “nos termos da lei”. Pretende-se com a presente alteração frisar que o IAS “deve” solicitar a intervenção de outras entidades para a execução das medidas de protecção. Além disso, a expressão “entidades competentes” é substituída pelo termo “pessoas ou entidades”, com vista a tornar mais alargado o respectivo âmbito. Por “entidades” pode-se entender “entidades públicas, entidades judiciais e, ainda, entidades privadas (por ex.: lares de idosos).

96. Artigo 29.º - Tratamento de dados pessoais – Este preceito é novo e foi introduzido a instâncias da Comissão. Esta é uma matéria deveras importante⁵⁵ – situa-se no lugar especial e privilegiado dos direitos fundamentais – e, considerando o teor da proposta de lei, afigurava-se necessária a introdução de um preceito deste teor que resguardasse os dados pessoais e, do mesmo tempo e com limites, permitisse o seu tratamento para os efeitos específicos desta lei, em concreto para efeitos do artigo 9.º; ou seja, para a interconexão de dados mas, funcionalizada à garantia de respeito pelos dados

⁵⁴ Sobre este artigo da constituição regional de Macau, Jeong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, 2005, páginas 89 e seguintes.

⁵⁵ Sobre esta relevante matéria, entre outros, Zheng Wei, *A protecção de dados pessoais em Macau e no direito comparado*, in 3.ª Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa – Sentido e Importância do Direito Comparado no âmbito do Princípio «Um país, dois sistemas», Leonel Alves/Tong Io Cheng/Paulo Cardinal (coords), Macau, 2016, páginas 567 e seguintes, Paulo Cardinal, *Notas Sobre o Regime Jurídico Geral da Protecção de Dados Pessoais - Em Particular no que Respeita A Regimes Normativos de Especialidade e à Tutela Judicial Especial Amparante*, in Estudos de Direitos Fundamentais no Contexto da JusMacau, 2015, páginas 617 e seguintes.



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

73

personais dos idosos e tendo em vista a concretização dos seus direitos e interesses – e não para uma sua subversão, isto é, é uma norma de garantia e não uma norma que permita a abertura para o abuso de acesso menos ainda para a subversão, nomeadamente securitarista, do acesso e uso desses dados.

Refira-se que na realização da mediação prevista no artigo 27.º da proposta de lei, se o IAS realizar a mediação entre as partes, a mediação terá maior probabilidade de sucesso se as entidades incumbidas disporem de mais informações relativamente às partes, nos estritos limites legais e no respeito pelos direitos fundamentais de privacidade, v.g., a causa de conflito, características que permitem conhecer o perfil das partes e outros aspectos laterais relevantes, já que todas estas informações permitem ao mediador tentar restaurar o diálogo entre as partes, pelo que se torna necessário transferir as mesmas informações de que o IAS dispõe para as entidades em causa.

A mesma necessidade é naturalmente mais acentuada quando os bens jurídicos pessoais do idoso estão ofendidos. Por conseguinte, a Comissão entende que, para a mediação poder ter sucesso e para as medidas de protecção poderem ser adequadas à situação do idoso em causa, é vantajoso acrescentar o presente artigo que permite a realização dos respectivos objectivos. Assim, estabelece este novel artigo que o IAS pode, nos termos da Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*, e para os efeitos do disposto no seu artigo 9.º⁵⁶, apresentar, trocar, confirmar e utilizar dados pessoais, através

⁵⁶ Que diz, recorde-se:

«Artigo 9.º Interconexão de dados pessoais

1. A interconexão de dados pessoais que não esteja prevista em disposição legal ou disposição regulamentar de natureza orgânica está sujeita a autorização da autoridade pública solicitada pelo responsável ou em conjunto pelos correspondentes responsáveis dos tratamentos, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 22.º

2. A interconexão de dados pessoais deve ser:

1) Adequada à prossecução das finalidades legais ou estatutárias e de interesses legítimos dos responsáveis dos tratamentos;

2) Não implicar discriminação ou diminuição dos direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados;



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

74

de qualquer forma, incluindo a interconexão de dados, com outras entidades públicas ou privadas possuidoras de dados relevantes para os efeitos do Capítulo VI da presente lei.

Note-se que quando os dados pessoais se relacionam com a vida privada, deve proceder-se ainda com mais cuidado e com garantias de não discriminação e com as medidas de segurança previstas no artigo 16.º da Lei n.º 8/2005, *Lei da protecção de dados pessoais*.

97. Artigo 30.º - Relatório de avaliação legislativa – Este artigo inexistia na proposta de lei original.

A Comissão está ciente de que a sociedade de Macau está cada vez mais envelhecida e que os desafios resultantes do envelhecimento estão cada vez mais acentuados, tanto a nível quantitativo como a nível qualitativo, pelo que considera necessário a presente proposta de lei prever a elaboração de um relatório de avaliação legislativa. Pretende-se com este relatório recolher a experiência adquirida ao longo desse tempo para reflectir sobre os resultados da aplicação da lei e ajuizar da necessidade de serem introduzidas alterações ao regime ora aprovado. Recolhendo a proposta da Comissão, o proponente aditou o presente artigo.

À semelhança do que acontece com artigo 33.º da Lei de prevenção e combate à violência doméstica, artigo 34.º da Lei do regime de prevenção e controlo do tabagismo, e artigo 59.º da Lei do regime de previdência central não obrigatório, um relatório de avaliação da execução é elaborado após três anos sobre a data da sua entrada em vigor.

98. Artigo 31.º - Entrada em vigor - Perguntado sobre a *vacatio legis* de 90 dias, o proponente refere que a sociedade tem muitas expectativas em relação a esta proposta de

3) Rodeada de adequadas medidas de segurança; e

4) Ter em conta o tipo de dados objecto de interconexão.».



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

75

lei e que muitos trabalhos preparatórios já estão em curso, pelo que considera que o prazo de 90 dias é suficiente.

A Comissão abordou ainda a questão da forma de calcular a data da entrada em vigor da lei.

A linguagem legislativa é uma linguagem especializada que apresenta uma diferença evidente em relação a outras linguagens⁵⁷. Entender de forma correcta a data de entrada em vigor de uma lei constitui um requisito indispensável para a sua aplicação⁵⁸.

O artigo 31.º (Entrada em vigor) da proposta de lei dispõe, na sua versão em português, que “a presente lei entra em vigor 90 dias após a data da sua publicação”, mas na sua versão em chinês a ideia é que a lei entra em vigor completados 90 dias após a sua publicação. Repare-se que a versão em português da proposta de lei não contém a ideia de “completar”, representada pelo carácter “滿” (completar) constante da versão em chinês. Quando se diz “completados 90 dias”, significa após 90 dias completos, no entanto, a versão em português refere-se ao 90.º dia e não a 90 dias completos.

Por exemplo, na Lei n.º 5/2016 “Regime jurídico do erro médico”⁵⁹ (adiante designada por “Lei do erro médico”) e na Lei n.º 2/2016 “Lei de prevenção e combate à violência doméstica”⁶⁰ (adiante designada por “Lei da violência doméstica”), o artigo sobre a entrada em vigor tem uma redacção basicamente idêntica à da presente proposta de lei, a diferença reside apenas na *vacatio legis*, de 180 e 120 dias, respectivamente, e de 90 dias no caso da presente proposta de lei.

⁵⁷ Vide Zhou Wangsheng, *Ciência Legislativa*, Law Press China, páginas 354 e seguintes.

⁵⁸ Citação do artigo intitulado “Qual é o significado da data de entrada em vigor das leis?”, in sítio da Assembleia Popular Nacional (www.npc.gov.cn).

⁵⁹ Artigo 43.º (Entrada em vigor) da Lei n.º 5/2016 “Regime jurídico do erro médico”

“1. A presente lei entra em vigor 180 dias após a data da sua publicação.” Mas interpretando a versão em chinês, a ideia é que a lei entra em vigor completados 180 dias após a sua publicação.

⁶⁰ “Artigo 35.º (Entrada em vigor)

“A presente lei entra em vigor 120 dias após a data da sua publicação.” Mas interpretando a versão em chinês, a ideia é que a lei entra em vigor completados 120 dias após a sua publicação.



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

76

Veja-se então a seguinte situação concreta:

Lei do erro médico:

A Lei foi publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau no dia 29 de Agosto de 2016, e a *vacatio legis* é de 180 dias. Em que dia entrou em vigor a Lei? Como é que se calculou? Qual é o dia de início e o dia em que termina os 180 dias?

A *vacatio legis* da Lei é de 180 dias, nos quais não se inclui o dia da sua publicação, a não ser que se tivesse previsto expressamente a sua inclusão (por exemplo, prever expressamente que o diploma “entra imediatamente em vigor”), portanto, o dia de início para a contagem dos 180 dias foi o dia 30 de Agosto e não o dia 29 de Agosto. Há diferentes publicações que defendem que o dia da publicação não se conta⁶¹. Assim, o dia de início da contagem dos 180 dias foi o dia 30 de Agosto, então, em que dia terminou a contagem e em que dia é que a lei entrou em vigor? Se a contagem tivesse sido efectuada conforme a versão em português, seria no 180.º dia, ou seja, no dia 25 de Fevereiro de 2017, mas como a contagem seguiu a versão em chinês, foi no dia após terem sido completados os 180 dias, isto é, no dia 26 de Fevereiro de 2017. Segundo a notícia anunciada pelos Serviços de Saúde, a Lei do erro médico entrou em vigor no dia 26 de Fevereiro de 2017⁶².

Lei da violência doméstica:

A *vacatio legis* da Lei é de 120 dias, e a sua publicação teve lugar no dia 6 de Junho

⁶¹ Vide Kuok Wa Seng, “Introdução ao Direito de Macau”, in Colectâneas da legislação de Macau, publicada pela Fundação Macau, páginas 17 e ss; Prof. Doutor João Castro Mendes, “Introdução ao Estudo do Direito”, tradução de Vong Hin Fai, Faculdade de Direito da Universidade de Macau e Fundação Macau, página 62.

⁶² Notícia divulgada pelos Serviços de Saúde da RAEM em 22 de Fevereiro de 2017, http://www.ssm.gov.mo/docs/11786/11786_5713b2eaca5f4ea89c908a79ed8598ee_000.pdf.



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

77

de 2016, dia este que não foi contabilizado.

O dia de início da contagem dos 120 dias foi o dia 7 de Junho. Se a contagem tivesse sido efectuada conforme a versão em português, seria no 120.º dia, ou seja, a Lei entraria em vigor no dia 4 de Outubro de 2016, mas como a contagem seguiu a versão em chinês, foi no dia após terem sido completados os 120 dias, isto é, a lei entrou em vigor no dia 5 de Outubro de 2016. Segundo as informações do Governo, a Lei da violência doméstica entrou em vigor no dia 5 de Outubro - após o 120.º dia, ou seja, completados 120 dias⁶³.

A versão em chinês tanto da Lei do erro médico como da Lei da violência doméstica contém o carácter “滿” (completar). Quando se diz “entrar em vigor depois de completado determinado período”, significa que a entrada em vigor acontece após esse período, contudo, a versão em português das referidas leis não contém a ideia “completar”.

A forma de redacção da versão em português tem origem na legislação de Portugal, a qual continua a adoptar a forma em causa. Veja-se o exemplo duma lei vigente em Portugal, a Lei n.º 15/2018, vide Diário da República *online*, em que o seu artigo 4.º estipula o seguinte: “a presente lei entra em vigor 90 dias após a sua publicação.”

É de salientar que, para além da publicação da referida lei, no Diário da República Electrónico se disponibilizam ainda outras informações úteis⁶⁴ relativas, por exemplo, ao dia da sua publicação e ao dia da entrada em vigor após o respectivo cálculo, o que contribui para facilitar o conhecimento dos cidadãos em relação à data concreta da entrada em vigor das leis, merecendo, portanto, ser tomado como referência pela Imprensa Oficial da RAEM. Segundo as informações do Diário da República Electrónico, a *vacatio legis* da lei em causa é de 90 dias e a sua publicação teve lugar no dia 27 de Março de 2018; este dia não foi incluído na contagem dos 90 dias, portanto, a contagem começou no dia 28 de Março e terminou no 90.º dia, ou seja, no dia 25 de Junho, que é o dia da sua entrada em vigor. A ideia representada pelo artigo sobre a entrada em vigor daquela lei é igual à da

⁶³ http://www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/2016/08/2016-10-07_095206_31.pdf.

⁶⁴ https://dre.pt/web/guest/analisejuridica/-/aj/114910235/init/maximized?p_auth=H652zDUo&mode=dt.



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

78

versão em português da presente proposta de lei, o dia da entrada em vigor de ambas é igual, ou seja, o 90.º dia, e não o dia após terem sido completados os 90 dias.

Há que reiterar que entender de forma correcta a data de entrada em vigor de uma lei constitui um requisito indispensável para a sua aplicação.

A Comissão abordou esta divergência entre as duas versões, em chinês e em português, e o proponente chegou a comprometer-se com o respectivo aperfeiçoamento, no sentido propugnado que se vem explicitando e que é o correcto, como visto. Contudo, a redacção problemática mantém-se na versão final da proposta de lei. Esta divergência vai resultar numa diferença quanto ao dia da entrada em vigor e, destarte, não contribui para os necessários desideratos da certeza e segurança jurídicas.

De acordo com o artigo 129.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a redacção final dos textos dos projectos e das propostas de lei aprovados compete exclusivamente à comissão competente⁶⁵. Portanto, esta 1.ª Comissão pode decidir alterar, nos termos regimentais a redacção deste preceito e, consequentemente, tomar como referência o artigo sobre a entrada em vigor, nas versões portuguesa e chinesa, constante da Lei n.º 8/2005 “Lei da Protecção de Dados Pessoais”, a qual é uma lei projectada e aprovada pelos deputados à Assembleia Legislativa, sem modificar o conteúdo já determinado relativo à *vacatio legis* de 90 dias, e pode alterar a redacção do artigo 31.º na versão em chinês para “本法律自公佈後九十日起生效”, e na versão em português para “A presente lei entra em vigor 90 dias após a sua publicação”.

⁶⁵. Cfr., recorde-se o que vem afirmado nas *Regras de Legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa*, aprovadas pela Deliberação n.º 16/2016/Mesa, Nota Prévia, «Sendo a redacção final dos actos normativos da Assembleia Legislativa matéria da sua estrita competência» e, ainda, «Isto é, a comissão decide por si própria, seja em caso de projecto de lei, seja em caso de proposta de lei, sem necessidade de assentimento do proponente ou de outrem. Desde que tenha presente que a comissão de redacção final não pode modificar o pensamento legislativo, devendo limitar-se a aperfeiçoar a sistematização do texto e o seu estilo podendo, por exemplo, eliminar os parêntesis identificativos de diplomas, corrigir gralhas, harmonizar a redacção e introduzir outras melhorias formais, muitas delas típicas da legística formal.», Paulo Cardinal, *O Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*. Vide ainda, neste sentido, por exemplo, 1.ª Comissão Permanente, Parecer n.º 2/V/2017.



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

79

IV

CONCLUSÕES

99. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

a) É de parecer que a versão alternativa da proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 27 de Julho de 2018.

A Comissão,

Ho Ion Sang

(Presidente)



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

80

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and some illegible scribbles.

Ma Chi Seng

Ma Chi Seng

(Secretário)

Kou Hoi In

Kou Hoi In

Au Kam San

Au Kam San

Lei Cheng I

Lei Cheng I

Song Pek Kei

Song Pek Kei

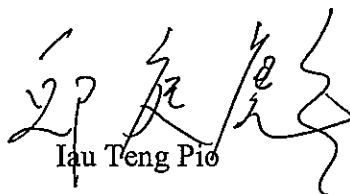
Ip Sio Kai

Ip Sio Kai

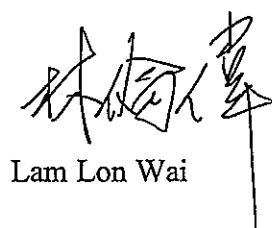


澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

81


Iau Teng Pao


Fong Ka Chio


Lam Lon Wai

ca
gl
+
j
ph
cs
A