

O sistema de apoio judiciário para trabalhadores da função pública de Taiwan

*Wang Aiyun**

I. Prefácio

Com vista a motivar os trabalhadores da função pública a envidar esforços em servir o público e zelar pelas tarefas que lhes foram incumbidas, o Conselho de Exame de Taiwan definiu e publicou em 17 de Março de 1998, juntamente com o Conselho Administrativo de Taiwan, o Regulamento de Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas (a seguir designado simplesmente por Regulamento de Apoio), que visa assegurar o apoio a conceder pelos serviços aos trabalhadores envolvidos em processos judiciais, em virtude do exercício das suas funções no cumprimento da lei. No entanto, pelo facto de o Regulamento de Apoio não ter fundamentado a sua base legal, no que diz respeito à delegação de poderes, a nova redacção da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública foi posteriormente publicada em 28 de Maio de 2003, com o aditamento de um número 3 ao artigo 22.º¹, número que estipula expressamente a fundamentação legal do Regulamento de Apoio. No intuito da sua articulação com o referido aditamento e de satisfazer as necessidades práticas decorrentes do funcionamento, o Conselho de Exame veio publicar em 19 de Dezembro de 2003, juntamente com o Conselho Executivo, a nova redacção do Regulamento de Apoio, que passou a ter 23 artigos em vez de 10.

II. Requisitos para a concessão de apoio judiciário

Para além da qualidade de trabalhadores da função pública², pessoal a que é aplicável por referência³ e pessoal a que é aplicável por analogia

* Advogada, Mestra em Direito da Universidade da Cultura de Taiwan

¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 22.º da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública: “O Regulamento de apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas é definido pelo Yuan para Exame, juntamente com o Yuan Executivo”.

² De harmonia com o artigo 2.º do Regulamento de Apoio: “O apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas ao pessoal identificado no artigo 3.º e artigo 102.º da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública é concedido nos termos do presente Regulamento.

Em conformidade com o artigo 3.º da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública, “Para efeitos da presente lei, entende-se por trabalhadores da Função Pública

por força da lei⁴, os requisitos para a concessão do apoio são os seguintes:

1. Exercer funções em cumprimento da lei;
2. Estar envolvido em processos de natureza civil ou criminal;
3. Agir sem dolo ou culpa grave.

A seguir, procedemos à análise destes requisitos:

1. Exercer funções em cumprimento da lei

Caso um trabalhador da função pública esteja envolvido num processo judicial em virtude do exercício das suas funções em cumprimento da lei, o Serviço a que o mesmo pertence deve constituir advogado para sua defesa e prestação de apoio jurídico (Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública, artigo 22.º n.º 1). Como os actos praticados por estes

o pessoal legalmente provido, remunerado e em regime de exclusividade por órgãos criados nos termos da lei, bem como os funcionários do quadro das escolas oficiais legalmente providos. Os titulares de cargos políticos e os titulares dos cargos eleitos não estão abrangidos.”

³ Nos termos do artigo 102.º da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública, “Ao seguinte pessoal são aplicáveis, *mutatis mutandis*, as regras consagradas na presente lei:

1. Funcionários das escolas oficiais admitidos antes da entrada em vigor do Acto de Provimento do Pessoal da Educação e não aprovados em concursos;
2. Pessoal mantido em funções nas escolas privadas convertidas em escolas oficiais e sem habilitações necessárias para provimento;
3. Pessoal legalmente provido em empresas públicas;
4. Pessoal legalmente destacado, contratado, assalariado ou mantido em funções nos Serviços Públicos;
5. Pessoal admitido mediante concurso que ocupa lugares dos quadros dos órgãos legalmente criados ou das escolas oficiais e que se encontra a frequentar cursos de formação ou treinos.

⁴ De harmonia com o artigo 21.º do Regulamento de Apoio, “Ao pessoal a seguir identificado que se envolve em processos judiciais em virtude do exercício de funções públicas nos termos da lei é aplicável, *mutatis mutandis*, o presente Regulamento de Apoio:

1. Os titulares de cargos políticos;
2. Titulares dos cargos eleitos pelo povo;
3. Pessoal de educação provido nos termos do Acto de Provimento do Pessoal da Educação e não abrangido pelo artigo 2.º;
4. Outro pessoal que desempenha funções públicas nos termos legais em órgãos do governo de toda a categoria, escolas oficiais e empresas públicas, bem como o pessoal militar.

trabalhadores no exercício de funções são variados, a legalidade do exercício deve ser apreciada caso a caso. E, sendo o respectivo Serviço, o órgão mais competente para apreciar se um funcionário desempenha as suas funções em conformidade com a lei/decreto, cabe ao mesmo Serviço, a apreciação em termos do âmbito de funções e atribuições do trabalhador (artigo 3.º do Regulamento de Apoio).

A concessão de apoio judiciário tem como pressuposto o exercício de funções por trabalhadores da função pública em conformidade com a lei. Como a legalidade do exercício de funções deve ser prévia e formalmente apreciada pelo respectivo Serviço, em termos das suas competências e atribuições, o resultado desta apreciação não tem uma relação necessária com a conclusão tirada pelo tribunal na sentença. Caso o juízo formulado seja no sentido de que o exercício de funções está em conformidade com a lei/decreto, é de conceder logo o apoio judiciário; caso o juízo seja no sentido negativo, é natural que o pedido não seja deferido. O motivo desta norma é conceder, o mais breve possível, apoio a trabalhadores que exercem as suas funções em cumprimento da lei e não fazer a concessão de apoio depender da sentença do tribunal, uma vez que a pendência do processo de autorização não é vantajosa para os trabalhadores. Por outro lado, o respectivo Serviço é o órgão que sabe melhor se o desempenho está de acordo com a lei, enquanto que no processo judicial, nem sempre o tribunal examina detalhadamente se um trabalhador exerceu as suas funções em conformidade com a lei/decreto. Assim, com o objectivo de conquistar mais tempo para melhor defender os direitos e interesses dos trabalhadores, afigura-se mais adequada a formulação de um juízo preliminar e formal sobre se o exercício de funções por aquele trabalhador está conforme a lei.

2. Estar envolvido em processos de natureza civil ou criminal

Caso um trabalhador de um Serviço Público esteja envolvido num processo judicial em consequência do exercício de funções em conformidade com a lei, o Serviço a que o mesmo pertence, deve constituir advogado para a sua defesa e prestação de apoio jurídico (Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública, artigo 22.º n.º 1). Entende-se por “envolvimento em processo judiciário”, envolver-se em acções de natureza civil ou penal em virtude do exercício de funções, em obediência à lei. Por sua vez, “envolver-se em acções de natureza civil ou à penal” quer significar ser autor, réu ou interveniente num processo civil, ou ser queixoso,

acusador particular, réu ou arguido num processo de investigação criminal ou processo penal (artigo 5.º do Regulamento de Apoio). Quer isto dizer que os trabalhadores da função pública são destinatários do apoio judiciário; no caso de processo administrativo contencioso, deduzido em virtude de actos administrativos ou decisões administrativas tomadas por um Serviço Público, em que um trabalhador da função pública, representante do mesmo Serviço é considerado réu, quem é envolvido é o próprio Serviço. Esta circunstância não é regulada pelo Regulamento de Apoio. Neste sentido, as acções identificadas no Regulamento de Apoio não abrangem os processos administrativos contenciosos instaurados por um particular contra um Serviço Público.

Um funcionário citado na qualidade de “interessado” num processo de investigação numa acção penal ou convidado por correspondência pela Direcção dos Serviços de Investigação do Ministério de Justiça para prestar informação nos Postos/Divisões subordinados à mesma, não integra o âmbito do apoio. O envolvimento numa acção administrativa ou num processo disciplinar integra o âmbito do apoio. Às causas em matéria civil e penal, quer no processo de investigação (incluindo a fase de convocação para prestar informação na Direcção dos Serviços de Investigação), quer no processo judicial (incluindo os processos da 1.ª, 2.ª e 3.ª instâncias, bem como na revisão), são aplicáveis as normas que regulam a concessão de apoio. Por outro lado, como a concessão de apoio judiciário a um funcionário que instaura processo civil com o objectivo de pedir indemnização cível ao Serviço a que pertença e responsável pela autorização da concessão não é compatível com a finalidade do apoio, o Regulamento de Apoio dispõe: “um funcionário que move um processo contra o Serviço a que pertence não é susceptível de gozar apoio judiciário.”

3. Agir sem dolo ou culpa grave

Como foi referido anteriormente, cabe, em princípio, ao Serviço onde o funcionário trabalha a formulação de um juízo preliminar sobre se o desempenho estava conforme com a lei, em função das suas atribuições e responsabilidades. Caso a decisão seja afirmativa, é de atribuir-lhe o apoio judiciário. Nos termos do artigo 22.º, n.º 1, da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública, quando se verificar que o funcionário agiu com dolo ou culpa grave, o respectivo Serviço deve exercer o direito de regresso para reembolso das despesas suportadas. No entanto, o diploma em vigor não regula o modo como proceder à devolução. Neste sentido, o artigo 17.º do Regulamento de Apoio dispõe que “havendo

uma decisão definitiva de não pronúncia, de pronúncia deferida ou de impor sanção disciplinar, se o Serviço que concedeu o apoio judiciário confirmar a existência de dolo ou culpa grave, deve o mesmo, ordenar por escrito, ao funcionário ao qual foi concedido apoio judiciário, que reembolse as despesas causadas pelo apoio judiciário.”

III. Âmbito do apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas

1. Constituição de advogado para a defesa e prestação de apoio jurídico

Quando um trabalhador da função pública estiver envolvido num processo judicial em virtude do exercício de funções públicas em cumprimento da lei, o Serviço a que pertence deve constituir advogado para a sua defesa e apoio jurídico (artigo 22.º, n.º 1, da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública). Esta norma prevê a constituição de advogado para prestar apoio jurídico ao trabalhador, no âmbito do patrocínio judiciário, defesa, consulta jurídica, negociação, elaboração de documentos e demais assuntos jurídicos (artigo 6.º do Regulamento de Apoio).

2. Constituição de advogado à escolha dos Serviços ou do trabalhador

Quando um trabalhador da função pública estiver envolvido num processo judicial em virtude do exercício de funções públicas em cumprimento da lei, os Serviços a que pertence devem constituir advogado para a sua defesa e apoio jurídico, mediante acordo prévio do respectivo trabalhador, salvo quando isto, não for possível. Se este não estiver de acordo com a escolha do advogado constituído nos termos expostos, pode constituir, por si, um advogado e pedir por escrito, o pagamento das respectivas despesas, juntando documentos comprovativos (artigo 7.º do Regulamento de Apoio).

3. Despesas com a constituição de advogado

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1 do Regulamento de Apoio, “Respeitante às despesas com o apoio na constituição de advogado, o valor total de apoio em investigação criminal em cada caso ou numa acção judicial

em matéria civil ou penal, em cada instância, não pode exceder 1,5 vezes o rendimento padrão dos agentes reportado ao ano anterior apurado pela autoridade fiscal.” De harmonia com o “Rendimento padrão dos agentes reportado ao ano 2003 apurado pela autoridade fiscal”, publicado pelo Ministério de Finanças de Taiwan: “1) advogado: (1) Causas de processo civil e processo penal, investigação criminal, decisão de julgamento penal, julgamento de jovens em processo penal: NT\$40.000,00/ processo em municípios directamente dependentes do Governo Central e municípios (anteriormente municípios dependentes de províncias) e , NT\$35.000,00/ processo em distritos...”. Ou seja, o montante a conceder é NT\$60.000,00/ processo em municípios dependentes do Governo Central e municípios e NT\$52.500,00/ processo em distritos.

4. Limitação do âmbito do apoio às despesas com a constituição de advogado

O âmbito da aplicação do Regulamento de Apoio limita-se à constituição de advogado ou ao pagamento de despesas com a constituição de advogado contra documentos comprovativos na sequência do envolvimento em acções ou de sofrimento de lesão em virtude do exercício de funções públicas em cumprimento da lei, não abrangendo o pagamento da caução prevista no artigo 111.º da Lei de Processo Penal de Taiwan. Assim, nos termos do Regulamento de Apoio, não há lugar ao pagamento dessa caução por conta do respectivo Serviço. Por outro lado, as viagens em virtude de convocação do tribunal, independentemente da qualidade nas acções, também não são objecto de apoio judiciário.

IV. Procedimentos da concessão de apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas

1. Pedido de pagamento de despesas com a constituição de advogado

1) Possibilidade de apresentação de pedido em cada instância

Em cumprimento do espírito do artigo 22.º, n.º 1, da Lei de Protecção dos Trabalhadores da Função Pública, o Serviço deve constituir advogado para prestar apoio jurídico necessário ao trabalhador envolvido

em acção judicial em virtude do exercício de funções. Esta norma impõe ao mesmo Serviço a obrigação de tomar a iniciativa de prestar apoio ao trabalhador que se encontra nessa situação e não significa que a constituição de advogado por parte do trabalhador envolvido em acções judiciais só possa ser feita depois de obtida autorização do Serviço. Ou seja, não exclui a possibilidade de um trabalhador envolvido numa acção judicial em virtude do exercício de funções públicas constituir, por sua iniciativa, advogado e pedir subsequentemente o pagamento dos custos inerentes ao apoio judiciário. Na realidade, não são raros, os casos em que um funcionário envolvido em acção judicial, em virtude do exercício de funções públicas em cumprimento da lei, constitui advogado, porque o respectivo Serviço não toma a iniciativa de arranjar patrocínio judiciário para o mesmo. E quando este pede o pagamento dos custos com os honorários do advogado contra documentos comprovativos, o Serviço levanta dúvidas por achar que o funcionário não pode constituir advogado sem autorização prévia. A protecção dos direitos e interesses dos trabalhadores da função pública será imperfeita, se os respectivos Serviços não prestarem officiosamente apoio judiciário àqueles envolvidos em acções judiciais em virtude do exercício de funções públicas. E, na realidade, a maioria dos trabalhadores da função pública, envolvidos em acções judiciais constituem, antes de mais, advogado, pedindo posteriormente o pagamento dos custos com os honorários do advogado trazendo documentos comprovativos, com vista a salvaguardar a sua tempestividade. No intuito de proteger os direitos e interesses dos funcionários e fazer face às realidades e evitar discussões, o Regulamento de Apoio dispõe no seu artigo 8.º, n.º 1, que, se o Serviço não prestar officiosamente apoio judiciário ao funcionário envolvido em acção judicial em virtude do exercício de funções públicas, o funcionário pode requerer, por escrito, ao Serviço a que pertence, a concessão de apoio judiciário, ou pode constituir advogado antes da apresentação do requerimento, a pedir o pagamento dos custos com os honorários do advogado, contra documentos comprovativos.

2) Possibilidade de apresentação de pedido após a respectiva decisão definitiva de não pronúncia, de pronúncia deferida ou de imposição de sanção disciplinar

Se a concessão de apoio judiciário tiver sido recusada em virtude de que o respectivo Serviço considerou que o funcionário não tinha exercido funções em cumprimento da lei e, a decisão final ou a sentença final da acção judicial for no sentido de não pronúncia, de deferir a pronúncia ou

de não haver lugar a qualquer responsabilidade civil ou penal, é de permitir o funcionário a reformular o pedido de apoio judiciário, para que possa ser reapreciado se o mesmo preencher os requisitos para a concessão do abono. Assim, dispõe o n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento de Apoio: “o funcionário cujo pedido de apoio judiciário tiver sido recusado pelo Serviço a que pertence por razão de não ter exercido funções em cumprimento da lei, pode, mediante a junção de provas, requerer de novo e por escrito ao mesmo Serviço o apoio no pagamento das despesas com a constituição de advogado, quando a respectiva acção judicial se encontra numa das seguintes situações:

- (1) Decisão final de não pronúncia;
- (2) Decisão final de deferir a pronúncia;
- (3) Decisão judicial transitada em julgado no sentido de inexistência de responsabilidades civis ou penais;”

2. Prescrição do direito a apoio judiciário

Como a prescrição do direito a apoio judiciário em virtude do exercício de função pública não está expressamente estipulada na lei, ela opera em harmonia com a Lei de Procedimento Administrativo de Taiwan, artigo 131.º, n.º 1, com a seguinte redacção: “sem prejuízo do especialmente disposto na lei, o direito de petição no âmbito do direito público extingue-se quando não é exercido decorridos cinco anos. O direito de petição no âmbito do direito público extingue-se naturalmente quando prescrito.” Quanto ao prazo para apresentar novo pedido, o Regulamento de Apoio estabelece, no seu artigo 15.º, n.º 4, que “o prazo para deduzir novo pedido, nos termos do número 1, prescreve quando não for exercido decorridos cinco anos contados da data em que se reunirem condições para o requerer, salvo quando a impossibilidade do exercício for devida a força maior, caso em que aquele prazo se conta a partir do momento em que possa ser exercido o direito.”

3. Apreciação pelo Serviço em que o funcionário trabalha

1) Susceptibilidade de constituição de um grupo ad hoc para apreciação

Com vista a garantir a imparcialidade e a objectividade na apreciação dos pedidos de apoio em virtude do exercício de funções públicas, é

de facultar ao respectivo Serviço, um mecanismo flexível para decidir se constitui ou não um grupo *ad hoc*, em face das necessidades reais. Assim, o artigo 13.º do Regulamento de Apoio estabelece que: “os Serviços podem decidir, de acordo com as necessidades reais, constituir grupos ad hoc compostos por membros provenientes das subunidades de pessoal, disciplina, direito e subunidade a que o funcionário envolvido em acção judicial pertence, bem como outros membros considerados convenientes, para apreciar os pedidos de apoio judiciário.”

2) Prazo para apreciação

Para evitar que os direitos e interesses dos funcionários sejam prejudicados pela pendência de processos de pedidos de apoio judiciário formulados pelos mesmos, em virtude de inércia dos Serviços a que os mesmos pertençam, estes devem tomar decisão dentro de um mês a contar do dia seguinte ao da recepção do pedido do pagamento de despesas com a constituição de advogado. Quando não for possível a tomada de decisão dentro do prazo, este é prorrogável por uma só vez e nunca superior a um mês, notificando-se o requerente.

Relativamente aos pedidos de apoio judiciário recusados com o fundamento do exercício de funções mas não em cumprimento da lei, os Serviços a que os funcionários pertencem devem apreciar de novo, após a recepção do requerimento apresentado, se o exercício de funções foi em cumprimento da lei, em conformidade com os respectivos documentos comprovativos, tais como o termo de não pronúncia, termo de suspensão de pronúncia e sentença do tribunal. A tomada da nova decisão deve ocorrer no prazo de um mês, contado do dia seguinte ao da recepção do requerimento. Se não for possível cumprir o prazo, este pode ser prorrogado e notificado ao requerente. A prorrogação é por uma vez só e nunca pode ser superior a um mês (art.º 15.º, n.º 2, do Regulamento de Apoio). Se o funcionário for sujeito a processo disciplinar em virtude da imputação por violação da lei, incumprimento do dever de zelo ou outras faltas, é conveniente aguardar pela deliberação de aplicação ou não de pena disciplinar e apreciar de novo o pedido de concessão de apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas em cumprimento da lei, de acordo com o teor da mesma deliberação, com exclusão do prazo para a tomada de nova decisão previsto no número anterior (art.º 15.º, n.º 3, do Regulamento de Apoio).

V. Conclusão

Actuar em obediência à lei e ao direito é um princípio fundamental do direito administrativo. A consequência do incumprimento deste princípio por parte dos funcionários é a assunção de responsabilidades civis, penais e administrativas. A efectivação destas três responsabilidades é normalmente acompanhada da instauração de processos judiciais. Nas circunstâncias políticas específicas de Taiwan, com o início da campanha eleitoral, é frequente verificarem-se casos em que os funcionários sofrem perturbações com acções judiciais, em especial por denúncias, queixas ou acusações particulares penais, se bem que objectivamente não tenham cometido faltas notórias, o que é prejudicial ao normal exercício das funções públicas, a eficiência e a psicologia dos trabalhadores, fazendo com que afirmemos que “é difícil ser-se funcionário público”. Os funcionários que desempenham funções legalmente incumbido são as “mãos” dos Serviços. Quando os mesmos forem envolvidos em acções judiciais ou ofendidos, os Serviços devem naturalmente dar-lhes apoio jurídico, o que pode estimulá-los a dedicarem-se a servir o povo. A falta de um mecanismo perfeito para dar apoio aos funcionários para fazer face a acções judiciais, desmotiva aqueles que ousam executar a lei, criando-lhes a ideia de “quem mais trabalha, mais erros comete; quem menos trabalha, menos erros comete; quem não trabalha, não erra”; enquanto outros funcionários também podem ser amedrontados, pois, eles podem ter a preocupação de o exercício de funções com vigor poder causar acusação e formar a ideia de que, para evitar a imputação, é melhor ser-se inactivo e preguiçoso. Neste sentido, a implantação e reforço do regime de apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas são de facto necessários em Taiwan, num território em que a tendência para recorrer espontaneamente ao tribunal está na moda, enquanto não forem introduzidos a plena obrigatoriedade do patrocínio judicial nas acções judiciais e o “regime sancionatório contra o abuso do processo judicial”.