



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

## Deliberação n.º /2019/Plenário

*(Projecto de simples deliberação do Plenário)*

A Assembleia Legislativa delibera, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 85.º do Regimento da Assembleia Legislativa e para os efeitos do n.º 2 do artigo 91.º do mesmo Regimento, o seguinte:

Artigo único

**(Recurso)**

É dado provimento ao recurso da decisão da Mesa da Assembleia Legislativa, vertida na Deliberação n.º 6/2019/MESA, interposto pelo Deputado Sou Ka Hou, em 2 de Maio de 2019.

Aprovada em            de            de 2019.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

*Hó Iat Seng.*



(Tradução)

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

Referência: NMAS-20180807-01

**Assunto: Apresentação de resposta por escrito e de protesto**

Exmo. Senhor Presidente  
da Assembleia Legislativa da RAEM,  
Ho lat Seng,

Em relação à controvérsia ocorrida, na reunião plenária da Assembleia Legislativa do dia 30 de Julho de 2018, aquando da discussão na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação", apresento, nos termos da alínea e) do artigo 3.º do Regimento da Assembleia Legislativa (adiante designado por Regimento), o seguinte protesto por escrito, e solicito ao Presidente que o envie a todos os Deputados e o publique, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento, no "Diário da Assembleia Legislativa".

No decurso da discussão e votação na especialidade da referida proposta de lei, apresentei requerimento, remetendo para o artigo 126.º do Regimento, para que o texto da proposta de lei em causa fosse enviado à Comissão para efeito de novo exame, facto que provocou "ataques" por parte do Presidente e de alguns Deputados; mais ainda, na discussão, algumas informações erradas e expressões indevidas suscitaram dúvidas a alguns profissionais da



(Tradução)

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

comunicação social e a cidadãos, assim, por forma a clarificar os desentendimentos e a salvaguardar a minha honra, apresento o seguinte protesto por escrito:

**Apresentação de requerimento segundo as regras**

Na altura, apresentei o requerimento de acordo com o artigo 126.º do Regimento. Na apresentação da respectiva deliberação, o Presidente apontou que eu não tinha apresentado com antecedência o respectivo texto por escrito, segundo o previsto no artigo 112.º do Regimento; no entanto, o Presidente não rejeitou, recorrendo àquele artigo, a respectiva discussão e votação, aceitando o requerimento e pondo-o a votação, o que constituiu uma decisão correcta. Mas, seguidamente, mais de 10 Deputados começaram a usar da palavra, sucessivamente, para discutir a respectiva questão, criticando o facto de o meu requerimento não estar em conformidade com as regras, entendendo que não se podia efectuar a discussão e votação do mesmo, tendo sugerido ao Presidente a rejeição do requerimento. Na altura, por forma a reservar o meu tempo de uso da palavra para o ponto seguinte da ordem do dia, não consegui dar mais respostas pormenorizadas e, assim sendo, venho por este meio apresentar a respectiva resposta por escrito e o respectivo protesto.



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

Nos termos do n.º 2 do artigo 62.º do Regimento, qualquer requerimento (respeitante ao processo de apresentação, discussão e votação de qualquer assunto) pode ser formulado por escrito ou oralmente. Em conjugação com o disposto no artigo 126.º, o Deputado pode apresentar o requerimento até ao anúncio do início da votação, para o Plenário deliberar sobre o envio do texto para uma Comissão para efeito de novo exame. Face ao exposto, antes do início da votação da proposta de lei, apresentei oralmente o meu requerimento, obedecendo às disposições previstas no Regimento. Mais ainda, no período do uso da palavra, apresentei, clara e verbalmente, os respectivos fundamentos, assim, todos os que estavam concentrados a participar na reunião, incluindo o Presidente, devem ter compreendido.

Quanto ao artigo 112.º, este faz parte da Subsecção I (Da iniciativa legislativa) do Capítulo I (Dos processos legislativos) do Título IV (Das formas de processo) do Regimento. A referida subsecção regulamenta o poder de iniciativa, as formas de iniciativa, o exercício da iniciativa, a iniciativa condicionada, a natureza das propostas, etc. dos Deputados e do Governo. Ou seja, a regra de "com a antecedência mínima de cinco dias" deve ser aplicável aos textos relativos à iniciativa legislativa e não aos requerimentos de natureza processual, nomeadamente, ao requerimento apresentado verbalmente de acordo com o disposto no artigo 126.º, etc.



(Tradução)

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

Mais, o Regimento abrange ainda outros tipos de requerimentos de natureza processual e, na maior parte dos casos, é impossível o aviso prévio, tal como, por exemplo, no caso de, segundo o n.º 2 do artigo 49.º, se apresentar o requerimento para o Plenário deliberar a interrupção da reunião plenária, sendo impossível de cumprir, na prática, o disposto no artigo 112.º, ou seja, distribuir aos Deputados o requerimento com a antecedência mínima de cinco dias; o mesmo acontece nos artigos 125.º e 126.º, pois, aquando da discussão, se o Deputado detectar a existência de inadequabilidade, pode ainda, segundo o Regimento, apresentar o requerimento para o adiamento da votação; ou, até ao anúncio do início da votação, apresentar o requerimento para o Plenário deliberar sobre o envio do texto para uma Comissão para efeito de novo exame.

Em 2013, a Comissão de Regimento e Mandatos efectuou um estudo sobre a natureza jurídica e a concretização na prática dos projectos de deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa, cujos resultados constam do Parecer n.º 1/IV/2013, e onde, na página 19, se refere claramente o seguinte: "Na prática, para o tratamento dos projectos de deliberação, toma-se como referência o método empregue nas resoluções, no entanto, a apreciação e a votação dos projectos de deliberação são comparativamente mais simples e flexíveis, pois não existe um método fixo. Por exemplo, os projectos de deliberação não são entregues às Comissões para efeitos de exame na especialidade e, às vezes, a apresentação dos projectos de



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

deliberação por parte dos Deputados não necessita de ser efectuada por escrito, veja-se o exemplo da prorrogação do período de antes da ordem do dia, para a qual, em geral, só é necessário formular um pedido verbal, que é votado e aprovado de imediato pelo Plenário”. Assim sendo, o artigo 112.º, onde se prevê a publicação e distribuição do texto com a antecedência mínima de cinco dias, não é aplicável aos requerimentos de natureza processual acima referidos.

Isto tudo demonstra que o requerimento que apresentei naquela altura estava plenamente de acordo com o Regimento, e a autorização dada pelo Presidente de o pôr a votação foi uma decisão correcta.

### **Respeito pelos trabalhos da Comissão**

Na reunião plenária daquele dia, fui criticado por muitos Deputados, que afirmaram que o meu requerimento era um desrespeito para com os trabalhos da Comissão, etc. Em primeiro lugar, tenho que realçar que não tive a intenção de desrespeitar a Comissão em causa, e o requerimento não foi apresentado contra a Comissão, mas, sim, contra o conteúdo da proposta de lei – com a esperança de evitar que o direito de reunião e de manifestação dos residentes de Macau fosse alvo de qualquer restrição e redução. A proposta de lei não é constituída por muitos artigos, no entanto, a Comissão convocou várias reuniões para a sua apreciação, tratando-se, naturalmente, de um



(Tradução)

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

desempenho responsável. Porém, mesmo com trabalhos desenvolvidos de forma suficiente, há sempre algo que pode merecer aperfeiçoamento; assim, desde que qualquer Deputado em qualquer momento (incluindo pouco antes do início da votação) detecte alguns problemas, e em prol do reforço da reflexão, estudo e discussão por parte da Assembleia Legislativa, a apresentação de requerimento para o adiamento da votação deve ser então admissível.

Entendo que o espírito do artigo 126.º é: se, aquando da discussão, se descobrir algo por aperfeiçoar ou algo irracional na proposta de lei, ou se se registar insuficiência de discussão e de conhecimento sobre algumas questões por parte da sociedade, então, não é adequado naquele momento efectuar a respectiva votação, mas, sim, deve-se, tendo em conta as respectivas questões, efectuar um novo exame e o adiamento adequado da votação, por forma a garantir a tomada de uma decisão após uma discussão suficiente, dentro do possível, das questões da proposta de lei. Isto, porque uma lei influencia a sociedade em geral e, mais a mais, aquela discussão incidia sobre o tratamento de um relevante direito fundamental. Pouco antes da reunião daquele dia, apresentei ao Presidente uma proposta de alteração, propondo a transferência do poder de proibição de realização de reuniões do comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública para o Chefe do Executivo, a qual acabou por ser indeferida liminarmente. Assim sendo, entendo que, naquele dia, a única forma a que podia recorrer para fazer com



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

que a Assembleia Legislativa ponderasse e apreciasse minuciosamente a referida nova sugestão era apresentar um dos requerimentos previstos para então adiar a votação.

Aproveito ainda este meio para esclarecer o seguinte: o respeito é recíproco. A maioria (dos que estão a desempenhar o mandato) da Assembleia Legislativa deve ser mais tolerante para com a minoria. A existência de objecções no hemiciclo é muito mais do que normal, e as situações de o Plenário negar os pareceres das Comissões também já surgiram, tal como, por exemplo, em 2017, aquando da discussão do projecto de lei intitulado "Alteração do regime jurídico de arrendamento previsto no Código Civil" apresentado por Deputados, em que o Plenário procedeu à deliberação negativa de uma parte dos artigos, e acredito que isto não pode ser confundido com falta de respeito para com os trabalhos da Comissão, uma vez que, na maior parte do tempo, os Deputados efectuem uma discussão sobre os assuntos. Mais a mais, se, aquando da apreciação do referido projecto de lei, tivesse havido a oportunidade de o enviar para uma Comissão para efeito de novo exame, o respectivo texto poderia, provavelmente, ter tido um conteúdo mais aperfeiçoado e ainda conseguir um consenso social mais amplo, e, assim, uma parte dos artigos não teria passado por uma deliberação negativa (note-se que uma das questões era que a discussão e votação na especialidade do referido projecto de lei ocorreram perto do final de uma legislatura da Assembleia Legislativa).



(Tradução)

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

## Direito à remuneração dos Deputados

Para além disso, no dia da reunião referida anteriormente, o Presidente abordou matérias que nada tinham a ver com o meu requerimento, nomeadamente, a retirada das minhas competências por parte da Assembleia Legislativa no período de suspensão do mandato, incluindo "o pagamento de senhas de presença no valor de 100 mil", "não foi às reuniões, mas foi pago", etc. Em primeiro lugar, essas palavras proferidas publicamente não correspondem à verdade e, se isto prejudica, ou não, a minha honra, merece então uma discussão. Mais a mais, o assunto relativo ao pagamento da remuneração aos Deputados nada tinha a ver com a discussão em curso sobre o Regimento, assim, entendo que os Deputados ou até o Presidente não deviam, realmente, ter envolvido essa matéria na referida discussão.

O que merece realçar é o seguinte: os assuntos relativos à remuneração, nomeadamente, o acesso ao vencimento, etc., dos Deputados que se encontram numa situação diferente estão em conformidade com as disposições legais, não se tratando de modo algum de um pagamento por parte de um indivíduo, incluindo o Presidente, e até de uma prestação particular da Assembleia Legislativa. A remuneração, incluindo o vencimento, é uma garantia básica para o desempenho das funções de um Deputado, caso contrário, seria provavelmente difícil que pudessem envolver-se



plenamente nos trabalhos legislativo e de fiscalização, etc.; ou até poderia objectivamente, e na prática, levar a que apenas os ricos pudessem desempenhar o cargo de Deputado. Até o "Estatuto Orgânico de Macau" de antes do retorno à Pátria incluía o direito à remuneração dos Deputados no documento constitucional, para que o referido direito estivesse garantido constitucionalmente.

### **Período de suspensão de mandato**

Quanto às críticas tecidas, indicando o meu nome, pelo Presidente e por muitos Deputados, relativas à minha não participação plena nas reuniões da Comissão sobre a proposta de lei em causa, é impossível que o Presidente e os Deputados não tivessem conhecimento sobre a minha suspensão de mandato, deliberada pelo Plenário no dia 4 de Dezembro de 2017, que teve como consequência a privação dos meus poderes funcionais, incluindo o de comparecer às reuniões das Comissões, sendo até recusada a minha participação em algumas sessões de esclarecimento não formais que não estavam abrangidas no âmbito das ditas competências, tal como, por exemplo, a sessão de esclarecimento realizada no dia 11 de Junho de 2018, onde o Governo da RAEM efectuou uma apresentação do Fundo de Desenvolvimento para a Cooperação Guangdong-Macau aos Deputados da Assembleia Legislativa.



(Tradução)

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

A proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação" foi aprovada na generalidade no dia 3 de Abril de 2018. De seguida, a 1.ª Comissão Permanente convocou várias reuniões, mas, pessoalmente, não tive o direito de nelas participar; a última reunião realizada pela Comissão para efeitos de exame da referida proposta de lei foi no dia 15 de Junho, e a reunião do dia 13 de Julho destinou-se apenas à assinatura do respectivo parecer, e, segundo informações, já não contou com a presença de representantes do Governo. O meu mandato de Deputado começou, nova e formalmente, no dia 3 de Julho, por isso, a reunião plenária realizada no dia 30 de Julho era a única ocasião em que eu podia manifestar formalmente as minhas opiniões em relação àquela proposta de lei. Mais ainda, as reuniões da Comissão foram todas realizadas à porta fechada e, com base apenas no balanço do Presidente da Comissão, no final de cada reunião, não consegui realmente, de forma global e completa, ficar a par da situação da discussão no seio da reunião. Se não estivesse privado das competências pelo Plenário, eu teria participado plenamente nas reuniões durante todo o processo e, provavelmente, teria evitado que o direito de reunião e de manifestação fosse ainda mais reduzido devido à referida proposta de lei.

### **Princípio de neutralidade do Presidente**

As objecções relativas ao respeito e à tolerância são condições intrínsecas e indispensáveis à democracia; apenas na existência de desafios



(Tradução)

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

e divergências é que se consegue vivificar o regime democrático. A Assembleia Legislativa é um parlamento e, como a designação indica, argumentar é um trabalho muito importante. Apesar de eu acreditar profundamente que o modo de designação da maior parte dos Deputados à Assembleia Legislativa não é democrático e não obedece aos princípios de publicidade e igualdade, a Assembleia Legislativa deve ainda, enquanto órgão colegial que demonstra o valor da democracia, e em representação de todos os cidadãos de Macau, exercer os seus poderes públicos, nomeadamente, os poderes em matéria legislativa e de fiscalização, através dos diferentes debates; e, neste caso, o papel de promoção de debates racionais que o Presidente assume, na casa, é importante.

Segundo o Regimento, admitir adequadamente os requerimentos apresentados pelos Deputados e pô-los a votação é precisamente um dos métodos para a promoção de debates racionais, tratando-se também de uma atribuição do Presidente. Ao mesmo tempo, em relação a quem preside, este deve então defender firmemente os princípios de neutralidade e de justiça, não sendo conveniente emitir opiniões pessoais enquanto o assunto a deliberar está ainda pendente, para que os Deputados possam agir de forma livre, tendo em conta a sua própria vontade, e entrar em debate, para assim convencer a maioria a aceitar as suas opiniões, para que o hemiciclo consiga tomar uma decisão mais responsável, decorrente de debates e negociações suficientes e livres.



(Tradução)

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

O artigo 68.º do Regimento segue os referidos princípios e regulamenta o uso da palavra do Presidente: o Presidente usa da palavra sempre que a direcção dos trabalhos o imponha ou as disposições regimentais o exijam; sempre que o Presidente usar da palavra na sua qualidade de Deputado deve declará-lo; e, neste caso, os trabalhos da Assembleia são, entretanto, dirigidos pelo Vice-Presidente. Na reunião daquele dia, o Presidente pôs a discussão e votação o meu requerimento, entretanto admitido, tratando-se, naturalmente, de uma iniciativa correcta. Naquele dia, no uso da palavra, manifestei claramente a minha concordância em relação a isto, no entanto, senti que algumas das palavras do Presidente ultrapassaram, infelizmente, o seu devido papel de neutralidade. Por um lado, criticou o Deputado que apresentou o requerimento segundo o Regimento, aditando às críticas expressões e conteúdos irracionais, que nada tinham a ver com a discussão, e em tom de repreensão; bem como manifestou claramente o seu desejo de não ver outros Deputados a continuarem a usar da palavra de acordo com o Regimento, não se tratando, realmente, de um acto de quem está a presidir a uma reunião.

Por último, gostaria ainda de partilhar o seguinte: "Regras de Ordem de Robert", uma das publicações clássicas que estuda o funcionamento dos parlamentos. O autor entende que as reuniões não podem ser desordenadas e desorganizadas, por isso, apresenta uma série de sugestões e princípios,



(Tradução)

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

para que as reuniões decorram eficazmente, bem como o mais importante: elevar o carácter democrático dos cidadãos e cultivar o espírito democrático da sociedade. O Dr. Sun Yat-sen até traduziu, ele próprio, a referida publicação, alterando-lhe o título para "Primeiros passos dos direitos dos cidadãos", entendendo que a discussão sobre os assuntos é a base para a concretização dos direitos civis, e que as discussões racionais e as objecções tolerantes são os alicerces do progresso democrático, tratando-se de um estilo de actuação que a nossa sociedade espera do hemiciclo. É escusado dizer que ainda tenho um longo caminho a percorrer quanto à minha aprendizagem sobre isto.

Com os meus melhores cumprimentos, e agradecendo o envio a todos os Deputados,

7 de Agosto de 2018.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM,

Sou Ka Hou



澳門特別行政區立法會  
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau  
主席辦公室  
Gabinete do Presidente

**Despacho n.º 1370/VI/2018**

Em relação à controvérsia ocorrida na reunião plenária da Assembleia Legislativa do dia 30 de Julho de 2018, aquando da discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação", o Deputado Sou Ka Hou, por ofício a mim dirigido em 7 de Agosto de 2018, apresentou um protesto por escrito nos termos da alínea e) do artigo 3.º do Regimento, solicitando ainda que o mesmo fosse enviado a todos os Deputados e publicado no Diário da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento.

Após discutido o assunto, a Mesa entende que é conveniente que seja feita uma análise ao referido assunto. Nestes termos, solicito, ao abrigo da Deliberação n.º 18/2018/Mesa e da alínea d) do artigo 26.º do Regimento, à Comissão de Regimento e Mandatos que faça uma interpretação sobre "os protestos" previstos no Regimento, e que emita o respectivo parecer até ao dia 21 de Janeiro de 2019.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Ho Iat Seng

19 de Outubro de 2018

Anexo: Cópia do ofício do Deputado Sou Ka Hou de 7 de Agosto de 2018



(Tradução)

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

Referência: NMAS-20180807-01

**Assunto: Apresentação de resposta por escrito e de protesto**

Exmo. Senhor Presidente  
da Assembleia Legislativa da RAEM,  
Ho Iat Seng,

Em relação à controvérsia ocorrida, na reunião plenária da Assembleia Legislativa do dia 30 de Julho de 2018, aquando da discussão na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação", apresento, nos termos da alínea e) do artigo 3.º do Regimento da Assembleia Legislativa (adiante designado por Regimento), o seguinte protesto por escrito, e solicito ao Presidente que o envie a todos os Deputados e o publique, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento, no "Diário da Assembleia Legislativa".

No decurso da discussão e votação na especialidade da referida proposta de lei, apresentei requerimento, remetendo para o artigo 126.º do Regimento, para que o texto da proposta de lei em causa fosse enviado à Comissão para efeito de novo exame, facto que provocou "ataques" por parte do Presidente e de alguns Deputados; mais ainda, na discussão, algumas informações erradas e expressões indevidas suscitaram dúvidas a alguns profissionais da



(Tradução)

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

comunicação social e a cidadãos, assim, por forma a clarificar os desentendimentos e a salvaguardar a minha honra, apresento o seguinte protesto por escrito:

**Apresentação de requerimento segundo as regras**

Na altura, apresentei o requerimento de acordo com o artigo 126.º do Regimento. Na apresentação da respectiva deliberação, o Presidente apontou que eu não tinha apresentado com antecedência o respectivo texto por escrito, segundo o previsto no artigo 112.º do Regimento; no entanto, o Presidente não rejeitou, recorrendo àquele artigo, a respectiva discussão e votação, aceitando o requerimento e pondó-o a votação, o que constituiu uma decisão correcta. Mas, seguidamente, mais de 10 Deputados começaram a usar da palavra, sucessivamente, para discutir a respectiva questão, criticando o facto de o meu requerimento não estar em conformidade com as regras, entendendo que não se podia efectuar a discussão e votação do mesmo, tendo sugerido ao Presidente a rejeição do requerimento. Na altura, por forma a reservar o meu tempo de uso da palavra para o ponto seguinte da ordem do dia, não consegui dar mais respostas pormenorizadas e, assim sendo, venho por este meio apresentar a respectiva resposta por escrito e o respectivo protesto.



(Tradução)

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

Nos termos do n.º 2 do artigo 62.º do Regimento, qualquer requerimento (respeitante ao processo de apresentação, discussão e votação de qualquer assunto) pode ser formulado por escrito ou oralmente. Em conjugação com o disposto no artigo 126.º, o Deputado pode apresentar o requerimento até ao anúncio do início da votação, para o Plenário deliberar sobre o envio do texto para uma Comissão para efeito de novo exame. Face ao exposto, antes do início da votação da proposta de lei, apresentei oralmente o meu requerimento, obedecendo às disposições previstas no Regimento. Mais ainda, no período do uso da palavra, apresentei, clara e verbalmente, os respectivos fundamentos, assim, todos os que estavam concentrados a participar na reunião, incluindo o Presidente, devem ter compreendido.

Quanto ao artigo 112.º, este faz parte da Subsecção I (Da iniciativa legislativa) do Capítulo I (Dos processos legislativos) do Título IV (Das formas de processo) do Regimento. A referida subsecção regulamenta o poder de iniciativa, as formas de iniciativa, o exercício da iniciativa, a iniciativa condicionada, a natureza das propostas, etc. dos Deputados e do Governo. Ou seja, a regra de "com a antecedência mínima de cinco dias" deve ser aplicável aos textos relativos à iniciativa legislativa e não aos requerimentos de natureza processual, nomeadamente, ao requerimento apresentado verbalmente de acordo com o disposto no artigo 126.º, etc.



(Tradução)

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

Mais, o Regimento abrange ainda outros tipos de requerimentos de natureza processual e, na maior parte dos casos, é impossível o aviso prévio, tal como, por exemplo, no caso de, segundo o n.º 2 do artigo 49.º, se apresentar o requerimento para o Plenário deliberar a interrupção da reunião plenária, sendo impossível de cumprir, na prática, o disposto no artigo 112.º, ou seja, distribuir aos Deputados o requerimento com a antecedência mínima de cinco dias; o mesmo acontece nos artigos 125.º e 126.º, pois, aquando da discussão, se o Deputado detectar a existência de inadequabilidade, pode ainda, segundo o Regimento, apresentar o requerimento para o adiamento da votação; ou, até ao anúncio do início da votação, apresentar o requerimento para o Plenário deliberar sobre o envio do texto para uma Comissão para efeito de novo exame.

Em 2013, a Comissão de Regimento e Mandatos efectuou um estudo sobre a natureza jurídica e a concretização na prática dos projectos de deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa, cujos resultados constam do Parecer n.º 1/IV/2013, e onde, na página 19, se refere claramente o seguinte: "Na prática, para o tratamento dos projectos de deliberação, toma-se como referência o método empregue nas resoluções, no entanto, a apreciação e a votação dos projectos de deliberação são comparativamente mais simples e flexíveis, pois não existe um método fixo. Por exemplo, os projectos de deliberação não são entregues às Comissões para efeitos de exame na especialidade e, às vezes, a apresentação dos projectos de



(Tradução)

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

deliberação por parte dos Deputados não necessita de ser efectuada por escrito, veja-se o exemplo da prorrogação do período de antes da ordem do dia, para a qual, em geral, só é necessário formular um pedido verbal, que é votado e aprovado de imediato pelo Plenário". Assim sendo, o artigo 112.º, onde se prevê a publicação e distribuição do texto com a antecedência mínima de cinco dias, não é aplicável aos requerimentos de natureza processual acima referidos.

Isto tudo demonstra que o requerimento que apresentei naquela altura estava plenamente de acordo com o Regimento, e a autorização dada pelo Presidente de o pôr a votação foi uma decisão correcta.

### **Respeito pelos trabalhos da Comissão**

Na reunião plenária daquele dia, fui criticado por muitos Deputados, que afirmaram que o meu requerimento era um desrespeito para com os trabalhos da Comissão, etc. Em primeiro lugar, tenho que realçar que não tive a intenção de desrespeitar a Comissão em causa, e o requerimento não foi apresentado contra a Comissão, mas, sim, contra o conteúdo da proposta de lei – com a esperança de evitar que o direito de reunião e de manifestação dos residentes de Macau fosse alvo de qualquer restrição e redução. A proposta de lei não é constituída por muitos artigos, no entanto, a Comissão convocou várias reuniões para a sua apreciação, tratando-se, naturalmente, de um



(Tradução)

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

desempenho responsável. Porém, mesmo com trabalhos desenvolvidos de forma suficiente, há sempre algo que pode merecer aperfeiçoamento; assim, desde que qualquer Deputado em qualquer momento (incluindo pouco antes do início da votação) detecte alguns problemas, e em prol do reforço da reflexão, estudo e discussão por parte da Assembleia Legislativa, a apresentação de requerimento para o adiamento da votação deve ser então admissível.

Entendo que o espírito do artigo 126.º é: se, aquando da discussão, se descobrir algo por aperfeiçoar ou algo irracional na proposta de lei, ou se se registar insuficiência de discussão e de conhecimento sobre algumas questões por parte da sociedade, então, não é adequado naquele momento efectuar a respectiva votação, mas, sim, deve-se, tendo em conta as respectivas questões, efectuar um novo exame e o adiamento adequado da votação, por forma a garantir a tomada de uma decisão após uma discussão suficiente, dentro do possível, das questões da proposta de lei. Isto, porque uma lei influencia a sociedade em geral e, mais a mais, aquela discussão incidia sobre o tratamento de um relevante direito fundamental. Pouco antes da reunião daquele dia, apresentei ao Presidente uma proposta de alteração, propondo a transferência do poder de proibição de realização de reuniões do comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública para o Chefe do Executivo, a qual acabou por ser indeferida liminarmente. Assim sendo, entendo que, naquele dia, a única forma a que podia recorrer para fazer com



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

que a Assembleia Legislativa ponderasse e apreciasse minuciosamente a referida nova sugestão era apresentar um dos requerimentos previstos para então adiar a votação.

Aproveito ainda este meio para esclarecer o seguinte: o respeito é recíproco. A maioria (dos que estão a desempenhar o mandato) da Assembleia Legislativa deve ser mais tolerante para com a minoria. A existência de objecções no hemiciclo é muito mais do que normal, e as situações de o Plenário negar os pareceres das Comissões também já surgiram, tal como, por exemplo, em 2017, aquando da discussão do projecto de lei intitulado "Alteração do regime jurídico de arrendamento previsto no Código Civil" apresentado por Deputados, em que o Plenário procedeu à deliberação negativa de uma parte dos artigos, e acredito que isto não pode ser confundido com falta de respeito para com os trabalhos da Comissão, uma vez que, na maior parte do tempo, os Deputados efectuem uma discussão sobre os assuntos. Mais a mais, se, aquando da apreciação do referido projecto de lei, tivesse havido a oportunidade de o enviar para uma Comissão para efeito de novo exame, o respectivo texto poderia, provavelmente, ter tido um conteúdo mais aperfeiçoado e ainda conseguir um consenso social mais amplo, e, assim, uma parte dos artigos não teria passado por uma deliberação negativa (note-se que uma das questões era que a discussão e votação na especialidade do referido projecto de lei ocorreram perto do final de uma legislatura da Assembleia Legislativa).



(Tradução)

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

## Direito à remuneração dos Deputados

Para além disso, no dia da reunião referida anteriormente, o Presidente abordou matérias que nada tinham a ver com o meu requerimento, nomeadamente, a retirada das minhas competências por parte da Assembleia Legislativa no período de suspensão do mandato, incluindo "o pagamento de senhas de presença no valor de 100 mil", "não foi às reuniões, mas foi pago", etc. Em primeiro lugar, essas palavras proferidas publicamente não correspondem à verdade e, se isto prejudica, ou não, a minha honra, merece então uma discussão. Mais a mais, o assunto relativo ao pagamento da remuneração aos Deputados nada tinha a ver com a discussão em curso sobre o Regimento, assim, entendo que os Deputados ou até o Presidente não deviam, realmente, ter envolvido essa matéria na referida discussão.

O que merece realçar é o seguinte: os assuntos relativos à remuneração, nomeadamente, o acesso ao vencimento, etc., dos Deputados que se encontram numa situação diferente estão em conformidade com as disposições legais, não se tratando de modo algum de um pagamento por parte de um indivíduo, incluindo o Presidente, e até de uma prestação particular da Assembleia Legislativa. A remuneração, incluindo o vencimento, é uma garantia básica para o desempenho das funções de um Deputado, caso contrário, seria provavelmente difícil que pudessem envolver-se



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

plenamente nos trabalhos legislativo e de fiscalização, etc.; ou até poderia objectivamente, e na prática, levar a que apenas os ricos pudessem desempenhar o cargo de Deputado. Até o "Estatuto Orgânico de Macau" de antes do retorno à Pátria incluía o direito à remuneração dos Deputados no documento constitucional, para que o referido direito estivesse garantido constitucionalmente.

### **Período de suspensão de mandato**

Quanto às críticas tecidas, indicando o meu nome, pelo Presidente e por muitos Deputados, relativas à minha não participação plena nas reuniões da Comissão sobre a proposta de lei em causa, é impossível que o Presidente e os Deputados não tivessem conhecimento sobre a minha suspensão de mandato, deliberada pelo Plenário no dia 4 de Dezembro de 2017, que teve como consequência a privação dos meus poderes funcionais, incluindo o de comparecer às reuniões das Comissões, sendo até recusada a minha participação em algumas sessões de esclarecimento não formais que não estavam abrangidas no âmbito das ditas competências, tal como, por exemplo, a sessão de esclarecimento realizada no dia 11 de Junho de 2018, onde o Governo da RAEM efectuou uma apresentação do Fundo de Desenvolvimento para a Cooperação Guangdong-Macau aos Deputados da Assembleia Legislativa.



(Tradução)

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

A proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação" foi aprovada na generalidade no dia 3 de Abril de 2018. De seguida, a 1.ª Comissão Permanente convocou várias reuniões, mas, pessoalmente, não tive o direito de nelas participar; a última reunião realizada pela Comissão para efeitos de exame da referida proposta de lei foi no dia 15 de Junho, e a reunião do dia 13 de Julho destinou-se apenas à assinatura do respectivo parecer, e, segundo informações, já não contou com a presença de representantes do Governo. O meu mandato de Deputado começou, nova e formalmente, no dia 3 de Julho, por isso, a reunião plenária realizada no dia 30 de Julho era a única ocasião em que eu podia manifestar formalmente as minhas opiniões em relação àquela proposta de lei. Mais ainda, as reuniões da Comissão foram todas realizadas à porta fechada e, com base apenas no balanço do Presidente da Comissão, no final de cada reunião, não consegui realmente, de forma global e completa, ficar a par da situação da discussão no seio da reunião. Se não estivesse privado das competências pelo Plenário, eu teria participado plenamente nas reuniões durante todo o processo e, provavelmente, teria evitado que o direito de reunião e de manifestação fosse ainda mais reduzido devido à referida proposta de lei.

### **Princípio de neutralidade do Presidente**

As objecções relativas ao respeito e à tolerância são condições intrínsecas e indispensáveis à democracia; apenas na existência de desafios



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

e divergências é que se consegue vivificar o regime democrático. A Assembleia Legislativa é um parlamento e, como a designação indica, argumentar é um trabalho muito importante. Apesar de eu acreditar profundamente que o modo de designação da maior parte dos Deputados à Assembleia Legislativa não é democrático e não obedece aos princípios de publicidade e igualdade, a Assembleia Legislativa deve ainda, enquanto órgão colegial que demonstra o valor da democracia, e em representação de todos os cidadãos de Macau, exercer os seus poderes públicos, nomeadamente, os poderes em matéria legislativa e de fiscalização, através dos diferentes debates; e, neste caso, o papel de promoção de debates racionais que o Presidente assume, na casa, é importante.

Segundo o Regimento, admitir adequadamente os requerimentos apresentados pelos Deputados e pô-los a votação é precisamente um dos métodos para a promoção de debates racionais, tratando-se também de uma atribuição do Presidente. Ao mesmo tempo, em relação a quem preside, este deve então defender firmemente os princípios de neutralidade e de justiça, não sendo conveniente emitir opiniões pessoais enquanto o assunto a deliberar está ainda pendente, para que os Deputados possam agir de forma livre, tendo em conta a sua própria vontade, e entrar em debate, para assim convencer a maioria a aceitar as suas opiniões, para que o hemiciclo consiga tomar uma decisão mais responsável, decorrente de debates e negociações suficientes e livres.



(Tradução)

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

O artigo 68.º do Regimento segue os referidos princípios e regulamenta o uso da palavra do Presidente: o Presidente usa da palavra sempre que a direcção dos trabalhos o imponha ou as disposições regimentais o exijam; sempre que o Presidente usar da palavra na sua qualidade de Deputado deve declará-lo; e, neste caso, os trabalhos da Assembleia são, entretanto, dirigidos pelo Vice-Presidente. Na reunião daquele dia, o Presidente pôs a discussão e votação o meu requerimento, entretanto admitido, tratando-se, naturalmente, de uma iniciativa correcta. Naquele dia, no uso da palavra, manifestei claramente a minha concordância em relação a isto, no entanto, senti que algumas das palavras do Presidente ultrapassaram, infelizmente, o seu devido papel de neutralidade. Por um lado, criticou o Deputado que apresentou o requerimento segundo o Regimento, aditando às críticas expressões e conteúdos irracionais, que nada tinham a ver com a discussão, e em tom de repreensão; bem como manifestou claramente o seu desejo de não ver outros Deputados a continuarem a usar da palavra de acordo com o Regimento, não se tratando, realmente, de um acto de quem está a presidir a uma reunião.

Por último, gostaria ainda de partilhar o seguinte: "Regras de Ordem de Robert", uma das publicações clássicas que estuda o funcionamento dos parlamentos. O autor entende que as reuniões não podem ser desordenadas e desorganizadas, por isso, apresenta uma série de sugestões e princípios,



(Tradução)

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

para que as reuniões decorram eficazmente, bem como o mais importante: elevar o carácter democrático dos cidadãos e cultivar o espírito democrático da sociedade. O Dr. Sun Yat-sen até traduziu, ele próprio, a referida publicação, alterando-lhe o título para "Primeiros passos dos direitos dos cidadãos", entendendo que a discussão sobre os assuntos é a base para a concretização dos direitos civis, e que as discussões racionais e as objecções tolerantes são os alicerces do progresso democrático, tratando-se de um estilo de actuação que a nossa sociedade espera do hemiciclo. É escusado dizer que ainda tenho um longo caminho a percorrer quanto à minha aprendizagem sobre isto.

Com os meus melhores cumprimentos, e agradecendo o envio a todos os Deputados,

7 de Agosto de 2018

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM,

Sou Ka Hou



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

COMISSÃO DE REGIMENTO E MANDATOS

Parecer n.º 1/VI/2019

**Assunto:** Despachos n.ºs 1370/VI/2018 e 1393/VI/2018, de 19 e 29 de Outubro, respectivamente, do Presidente da Assembleia Legislativa

I – Introdução

1. O Senhor Presidente da Assembleia Legislativa enviou a esta Comissão os dois despachos supra-referenciados, solicitando que sobre as questões nos mesmos identificadas esta emitisse o competente parecer, nos termos da alínea d) do artigo 26.º do Regimento da Assembleia Legislativa. No que se refere ao Despacho n.º 1370/VI/2018, determinou que a Comissão emitisse parecer até ao dia 21 de Janeiro de 2019 e, quanto ao Despacho n.º 1393/VI/2018, até ao dia 31 de Janeiro de 2019.

2. A Comissão, em reunião interna preparatória datada de 7 de Novembro de 2018, decidiu analisar as questões suscitadas nos dois despachos num único Parecer, mas *per se*, tendo, em consequência, solicitado a prorrogação do prazo para a análise do Despacho n.º 1370/VI/2018 até ao dia 31 de Janeiro de 2019.

3. Assim, quanto ao Despacho n.º 1370/VI/2018, de 19 de Outubro de 2018, o mesmo prende-se com a questão da apresentação de protestos por parte dos Deputados, sendo o seu conteúdo o seguinte:



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

**"Despacho n.º 1370/VI/2018"**

Em relação à controvérsia ocorrida na reunião plenária da Assembleia Legislativa do dia 30 de Julho de 2018, aquando da discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação", o Deputado Sou Ka Hou, por ofício a mim dirigido em 7 de Agosto de 2018, apresentou um protesto por escrito nos termos da alínea e) do artigo 3.º do Regimento, solicitando ainda que o mesmo fosse enviado a todos os Deputados e publicado no Diário da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento.

Após discutido o assunto, a Mesa entende que é conveniente que seja feita uma análise ao referido assunto. Nestes termos, solicito, ao abrigo da Deliberação n.º 18/2018/Mesa e da alínea d) do artigo 26.º do Regimento, à Comissão de Regimento e Mandatos que faça uma interpretação sobre "os protestos" previstos no Regimento, e que emita o respectivo parecer até ao dia 21 de Janeiro de 2019.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Ho Iat Seng

19 de Outubro de 2018

Anexo: Cópia do ofício do Deputado Sou Ka Hou de 7 de Agosto de 2018".

2



## II – Análise

4. O Regimento da Assembleia Legislativa consagra nos seus artigos 1.º, 2.º e 3.º diferentes poderes aos Deputados, com vista ao exercício das suas funções, qualificando-os entre poderes em matéria legislativa (artigo 1.º); poderes em matéria de fiscalização (artigo 2.º) e poderes de natureza instrumental (artigo 3.º).

5. Do elenco dos poderes de natureza instrumental previstos no artigo 3.º faz parte o poder de apresentar “protestos”, o qual consta da alínea e) deste artigo, juntamente com o poder de invocar o Regimento e de apresentar reclamações.

6. Tal como foi analisado no Parecer n.º 1/IV/2013 desta Comissão, os poderes de natureza instrumental têm como finalidade “*coadjuvar outros poderes, onde se incluem os poderes em matéria legislativa e em matéria de fiscalização*”, sendo poderes que “*estão ao serviço dos poderes em matéria legislativa e dos poderes em matéria de fiscalização dos deputados*”<sup>1</sup>.

7. Assim, nestes termos, temos que, em matéria de qualificação dos protestos previstos no artigo 3.º, os mesmos são poderes de natureza instrumental, aos quais os Deputados recorrem no âmbito do exercício dos seus poderes principais: em matéria legislativa e em matéria de fiscalização.

8. Assim, a figura do “protesto” pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais, colocando-se então a questão do como e em que contexto pode este poder instrumental ser usado.

<sup>1</sup> Vd. Parecer n.º 1/IV/2013, Comissão de Regimento e Mandatos, páginas 21 e 22 da versão em língua portuguesa.



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

9. Para se poder responder a esta questão, primeiro teremos de tentar perceber o que se deve entender por "protesto" e para que serve esta figura no contexto da sua utilização em sede do debate político na Assembleia Legislativa.

10. Do estudo que a Comissão fez, não se encontrou muita doutrina sobre este poder instrumental dos Deputados. Assim sendo, temos que determinar a figura a partir do sentido próprio da palavra "protesto" (抗議). E, nos dicionários consultados, o protesto surge como uma declaração enérgica e solene de discordância relativamente a algo que se considera desconforme com as regras<sup>2</sup>. Assim, quando um Deputado faz um protesto, está a fazer uma manifestação de vontade relativamente a algo com o qual discorda.

11. Por regra, este poder instrumental dos Deputados é usado oralmente nos plenários, quando no calor do debate político são feitas afirmações com as quais os visados não concordam. Nestes casos, os visados do comentário manifestam o seu protesto, discordando do comentário feito e criticando o seu autor, situação que pode despoletar da contraparte um contraprotesto. Ou seja, aquele contra quem foi feito o protesto protesta, ele também, da resposta à sua intervenção ou do tom ou conteúdo em que o protesto foi apresentado.

12. O Regimento da Assembleia Legislativa não o prevê, mas a figura do contraprotesto consta de Regimentos de outros parlamentos. E, não obstante não estar previsto no Regimento, nada impede que o visado do protesto apresente, ele também o

<sup>2</sup> Foram encontrados outros conceitos de protesto e todos apontam no mesmo sentido, ou seja, na expressão de uma posição de discordância relativamente a determinada situação que se considera injusta ou desconforme com as regras. Ver 蔡信發總編輯：《兩岸合編－中華語文大辭典（上）》，台灣：中華文化總會，2016年，頁1680。Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa - Volume G-Z, Verbo; Grande Dicionário - Língua Portuguesa, Porto Editora, Dicionário Online de Português in <https://www.dicio.com.br/protestar/>



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

seu protesto, ao abrigo do artigo 63.º ou do artigo 64.º do Regimento, neste caso, com fundamento na defesa da sua honra e dignidade, caso o protesto apresentado seja feito em termos que o visado considere ofensivos ou que ponham em causa a sua idoneidade e bom nome.<sup>3</sup>

13. Parece, assim, face ao exposto, que esta figura do protesto se enquadra no âmbito do debate oral no Plenário, de forma a não só o Deputado manifestar *in loco* a sua discordância face a algo dito ou feito por outro Deputado, como a permitir que o visado com o protesto possa, de imediato, defender-se do que foi dito pelo Deputado protestante. Uma figura para usar, portanto, na dialéctica da discussão plenária.

14. A este entendimento acresce o facto de este poder instrumental dos Deputados estar inserido no CAPÍTULO II, relativo às reuniões plenárias (Das reuniões plenárias), na SECÇÃO V – (Do uso da palavra). Assim, dispõe a alínea g) do artigo 58.º (o qual se insere na Secção V do Capítulo II), que a palavra é dada aos Deputados para “*apresentar reclamações, recursos ou protestos*”, dispondo o artigo 63.º desta mesma SECÇÃO V que “*O Deputado que pedir a palavra para reclamações, recursos ou protestos, limita-se a indicar sucintamente o seu objecto e fundamento*”. Um poder, portanto, para ser usado oralmente nas reuniões plenárias.

15. Contudo, e não obstante ser este entendimento o que melhor se enquadra na figura do protesto e o que parece decorrer da lógica e sistema do Regimento - ao se colocar este poder no Capítulo referente às reuniões plenárias, e na secção relativa ao uso da palavra -, o certo é que está previsto na alínea g) do artigo 99.º, no artigo relativo à publicidade dos actos da Assembleia Legislativa na 2.ª Série do Diário, que

<sup>3</sup> Contudo, apenas o alvo do protesto pode contraprotestar. Ou seja, não podem outros Deputados apresentar protestos relativamente ao que foi dito, uma vez que o protesto é direccionado a uma pessoa em concreto, aquela que teceu comentários ou fez as afirmações que despoletaram o protesto.



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

são publicados nesta Série os protestos escritos. O que leva a considerar que, contrariamente ao previsto no Regimento da Assembleia Legislativa de Macau e àquilo que pôde ser aferido relativamente a outros parlamentos, os Deputados da Assembleia Legislativa da RAEM podem apresentar protestos escritos<sup>4</sup>.

16. Tendo-se chegado a esta conclusão, importa agora determinar o âmbito do protesto escrito, ou seja, se pode ser usado sobre toda e qualquer situação ocorrida no âmbito do exercício dos poderes em matéria legislativa e de fiscalização, ou se está circunscrito às ocorrências em Plenário e, se assim for, em que circunstâncias pode ser utilizado. Ou seja, e por outras palavras, se pode um Deputado apresentar um protesto escrito ao Presidente da Assembleia Legislativa pelo facto de este ter admitido ou rejeitado um requerimento de debate de interesse público, só para se apresentar um mero exemplo.

17. Ponderado devidamente o assunto e estudada esta figura regimental e o uso que tradicionalmente lhe é dado nos parlamentos - o seu uso oral no plenário - entende a Comissão que o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar o seu protesto oralmente.

18. Pelo que, no que se refere ao protesto escrito apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou, a Comissão é de entendimento que o mesmo deveria ter sido apresentado no Plenário uma vez que se estava a meio da reunião, que decorreu até

<sup>4</sup> Não se encontraram quaisquer elementos nem no projecto inicial do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, nem na discussão em Plenário, relativamente à razão da consagração destes protestos e a razão por que se entendeu, nesta matéria, divergir do Regimento da Assembleia Legislativa de Macau.

Handwritten signatures and initials, including a large signature and the initials 'Am'.



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

às 19h53<sup>5</sup>, tendo terminado, portanto, antes da hora regimental prevista no n.º 2 do artigo 45.º do Regimento, situação que permitia ao Deputado apresentar o seu protesto.

19. A razão invocada pelo Deputado Sou Ka Hou de "*reservar o meu tempo de uso da palavra para o ponto seguinte da ordem do dia, não consegui dar mais respostas pormenorizadas e, assim sendo, venho por este meio apresentar a respectiva resposta por escrito e o respectivo protesto<sup>6/7</sup>*" não procede, uma vez que o tempo para apresentação do protesto oral não é contabilizado no tempo do debate das matérias da ordem do dia<sup>8</sup>. Acresce que, em nenhum momento da reunião plenária o Deputado manifestou intenção de apresentar qualquer protesto.

20. Ainda assim, um Deputado afirmou que, mesmo que se encontrem esclarecidas as circunstâncias em que seja admissível o exercício do direito de apresentar protestos escritos, o protesto escrito ora em análise deveria ser publicado no Diário da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento.

<sup>5</sup> A ordem do dia da reunião (de dia 30 de Julho de 2018) em que ocorreu a situação que despoletou o protesto era a seguinte:

- "*Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Benefício fiscal especial para a aquisição de veículos motorizados";*
- *Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação";*
- *Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Criação do Instituto para os Assuntos Municipais".*"

<sup>6</sup> Itálico e negrito da autoria da Comissão.

<sup>7</sup> Página 2 da versão em língua portuguesa do texto "Apresentação de resposta por escrito e de protesto" apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou em 7 de Agosto de 2018, último parágrafo.

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 72.º do Regimento os Deputados dispõem de 30 minutos para os debates sobre as matérias da ordem do dia.



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

21. No entanto, a maioria dos membros da Comissão não esteve de acordo com esse ponto de vista do referido Deputado, concordando, porém, que as normas concretas sobre o uso daquele direito devem ser aperfeiçoadas e clarificadas aquando da próxima revisão do Regimento.

22. Assim e em conclusão, no que se refere ao Despacho n.º 1370/VI/2018, a Comissão é de entendimento que:

a) a figura do protesto consubstancia-se numa declaração enérgica e solene de discordância relativamente a algo que se considera desconforme com as regras;

b) podem ser apresentados protestos orais no plenário, relativamente a qualquer ocorrência aí acontecida;

c) os protestos devem ser apresentados imediatamente após a situação que os despoletou;

d) Por razões especiais, podem ser apresentados protestos escritos relativamente a situações ocorridas em plenário quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não haja tempo para apresentar o protesto oralmente na reunião;

e) no que se refere ao protesto apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou, o mesmo deveria ter sido apresentado em Plenário, uma vez que o Deputado dispôs de tempo para o fazer.

23. Já no que se refere ao Despacho n.º 1393/VI/2018, de 29 de Outubro de 2018, este prende-se com o direito de reclamação e de recurso dos Deputados quanto ao poder de iniciativa superveniente, ou seja, ao poder dos Deputados de apresentar propostas de alteração às propostas de lei apresentadas pelo Governo, sendo o seu conteúdo o seguinte:



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

**“Despacho n.º 1393/VI/2018**

O Deputado Sou Ka Hou dirigiu-me um ofício datado de 14 de Agosto de 2018, apresentando uma reclamação sobre o meu despacho, lavrado no dia 30 de Julho de 2018, através do qual tinha sido liminarmente rejeitada a sua proposta de alteração à proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação», e requereu ainda que, no caso de o meu entendimento ser no sentido de não caber reclamação para o Presidente, tal fosse considerado como recurso para a Mesa.

Relativamente à reclamação/recurso em causa, existem, no meu entender, duas questões que devem ser esclarecidas ao nível regimental, nomeadamente: 1) se os Deputados podem apresentar reclamações para o Presidente da Assembleia Legislativa quando este rejeita liminarmente propostas de alteração apresentadas pelos mesmos; e 2) se as reclamações/recursos de Deputados devem ser aceites. Assim, nos termos do disposto na alínea d) do artigo 26.º do Regimento, tomo a decisão de enviar o assunto para apreciação da Comissão de Regimento e Mandatos, a qual deve pronunciar-se até 31 de Janeiro de 2019.

O Presidente da Assembleia Legislativa

Ho Iat Seng

29 de Outubro de 2018

Anexo: Cópia do Ofício do Deputado Sou Ka Hou, datado de 14 de Agosto de 2018.”



### III - Análise

24. O Senhor Presidente, no despacho supra-referido, solicita que a Comissão se pronuncie sobre o direito de reclamação e de recurso dos Deputados, face às dúvidas sobre a matéria suscitadas no requerimento que antecede a reclamação do Deputado Sou Ka Hou sobre o Despacho n.º 987/VI/2017<sup>9</sup> do Presidente da Assembleia Legislativa. Da análise do despacho do Senhor Presidente, principalmente da sua versão em língua chinesa, a Comissão concluiu que se deve proceder a um estudo do caso em concreto referido no dito Despacho, sendo, pois, neste âmbito que a Comissão emitirá o seu parecer.

25. Contudo, antes da análise em concreto do pedido do Senhor Presidente, a Comissão gostaria de esclarecer o seguinte: no requerimento do Deputado, que antecede a reclamação propriamente dita, é defendido que dos despachos do Presidente que rejeitem propostas de alteração dos Deputados cabe reclamação escrita para o Presidente ao abrigo dos artigos 3.º/e), 9.º/c), 10.º/e), 91.º/1 e 99/g).

26. Com o devido respeito que nos merece a posição defendida pelo Senhor Deputado, parece-nos que é feita uma certa confusão quanto às normas que consagram o direito de reclamação ou de recurso dos Despachos do Presidente. No entender da Comissão, o artigo 10.º alínea e) apenas determina que compete ao Presidente dar conhecimento ao Plenário das reclamações apresentadas, estando configurado como uma competência do Presidente e não do Deputado. Já o artigo 99.º alínea g) determina que as reclamações são publicadas na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa, determinação que não confere qualquer direito de reclamação ou de recurso. Questão diferente é a que resulta da previsão do artigo 3.º alínea e).

<sup>9</sup> Por lapso está mal identificado o ano no Despacho em língua portuguesa, tendo-se colocado o ano de 2017 quando deveria ter sido o ano de 2018. Contudo, o Despacho em língua chinesa tem o ano correctamente identificado, ou seja, 2018.



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

Nesta norma consagra-se o direito dos Deputados de apresentar reclamações – o que constitui um poder de natureza instrumental –, contudo, os pressupostos determinativos do seu exercício não estão especificados. Ou seja, estas normas não dizem respeito à questão suscitada pelo Deputado no dito requerimento e que é a de saber se do despacho do Presidente que rejeite uma proposta de alteração a uma proposta de lei cabe reclamação para o próprio ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º, ou recurso para a Mesa da Assembleia Legislativa, ao abrigo da alínea c) do artigo 9.º. Da dilucidação do âmbito destas normas, e só destas, é que se saberá se, de um despacho do Presidente que indefira uma proposta de alteração, cabe reclamação para o Presidente ou recurso para a Mesa da Assembleia Legislativa, e será só sobre estas normas que a Comissão se pronunciará.

27. Clarificada esta questão, importa então analisar as normas em causa, ou seja, o artigo 9.º alínea c) e o artigo 91.º do Regimento da Assembleia Legislativa, e determinar o seu âmbito de aplicação em ordem a dar resposta à solicitação do Senhor Presidente.

28. É o seguinte o conteúdo das normas em questão:

**“Artigo 9.º**

**(Competência quanto aos trabalhos da Assembleia Legislativa)**

**Compete ao Presidente:**<sup>10</sup>

a)---

b)---

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*

<sup>10</sup> Negrito e itálico da autoria da Comissão.



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

*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;*

d)---

e)---

f)---

g)---

h)---

i)---

**Artigo 91.º**

**(Recursos interna corporis)**

**1. Dos actos do Presidente e dos membros da Mesa, praticados no uso das competências previstas no presente Regimento<sup>11</sup>, cabe reclamação para os próprios e recurso para a Mesa.**

**2. Das deliberações da Mesa, no uso das competências previstas no presente Regimento, cabe reclamação para a própria e recurso para o Plenário."**

29. O artigo 9.º regula as competências do Presidente relativamente aos trabalhos da Assembleia, como a sua própria epígrafe esclarece. A alínea c) deste artigo 9.º determina as matérias no âmbito dos trabalhos da Assembleia relativamente às quais o Presidente pode proferir despacho de admissão ou de rejeição liminar. É uma norma de competência do Presidente não consagrando, no entender da Comissão, qualquer processo de recurso. A referência, na parte final da norma, ao recurso para a

<sup>11</sup> Negrito e itálico da autoria da Comissão.



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

Mesa e para o Plenário, é meramente enunciativa do direito de recurso, devendo ser entendida como *“remissiva”* para o direito consagrado no artigo 91.º<sup>12</sup>.

30. O artigo 91.º - como a sua própria epígrafe indica - é a norma relativa ao direito de recurso dos Deputados para os órgãos próprios da Assembleia Legislativa, dos actos praticados pelo Presidente, pelos membros da Mesa e pela Mesa, neste caso enquanto órgão colegial.

31. No âmbito do artigo 91.º, tal como resulta do seu número 1, cabem todos os actos do Presidente e dos membros da Mesa susceptíveis de impugnação, estando aqui incluídos os actos praticados aos abrigo da alínea c) do artigo 9.º. Atente-se na redacção da norma do n.º 1: *“dos actos do Presidente e dos membros da Mesa [...]”*. A norma não faz qualquer distinção, pelo que teremos de entender que abrange todos os actos susceptíveis de impugnação pelos Deputados, uma vez que onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir. Assim, a Comissão entende que esta é a norma geral de reclamação e de recurso dos actos praticados pelo Presidente, membros da Mesa e Mesa.

32. Já quanto à Reclamação apresentada pelo Deputado Sou Ka Hou, tendo em conta a **pretensão formulada na alínea e) da mesma e a oportunidade temporal da sua apresentação**, julga a Comissão que aquela não pode ser aceite, face à análise que se segue.

<sup>12</sup> Em termos de técnica legislativa a norma não está correctamente elaborada, uma vez que mistura matérias diferentes, (competência do Presidente e direito de recurso) situação que deu origem às dúvidas colocadas pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou no requerimento que antecede a sua Reclamação. Esta norma deveria ser alvo de aperfeiçoamento numa próxima alteração ao Regimento.



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

33. Nessa alínea, o Senhor Deputado requer *“Que, em vis[ti]a dos argumentos aduzida[os], revogue o Despacho e o substitua por outro que confira ao Deputado Reclamante o direito que lhe assiste de apresentar a referida Proposta de Alteração”*.

34. Ora, a **proposta de lei** objecto da proposta de alteração agora em análise foi aprovada no dia 30 de Julho de 2018, com os votos a favor de 27 Deputados e 4 votos contra, tendo sido publicada no Boletim Oficial no dia 13 de Agosto de 2018<sup>13</sup>, estando, assim, concluído o respectivo procedimento legislativo, tendo sido, entretanto, apresentada a Reclamação no dia seguinte (14 de Agosto de 2018).

35. Assim, estando concluído o procedimento legislativo<sup>14/15</sup> relativo à proposta de lei em questão, a produção de qualquer despacho de revogação do Despacho n.º 987/VI/2017<sup>16</sup> *“e a sua substituição por outro que confira ao Deputado Reclamante o direito que lhe assiste de apresentar a referida Proposta de Alteração”*<sup>17</sup> carece de efeito útil, uma vez que os efeitos jurídicos que se pretenderam alcançar com a proposta de alteração em análise já se tinham tornado impossíveis aquando da apresentação da dita Reclamação.

<sup>13</sup> Um dia antes da apresentação da Reclamação agora em análise.

<sup>14</sup> Após a conclusão do procedimento legislativo, o conteúdo da lei não é susceptível de qualquer alteração no procedimento em causa. *Vd.*, sobre a matéria, José Eduardo Figueiredo Dias, *O Procedimento Legislativo, in Formação jurídica e judiciária – Colectânea – Tomo I – Versão Portuguesa*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2006, páginas 213 a 250.

<sup>15</sup> O qual encontra consagração quer na Lei Básica, quer no Regimento da Assembleia Legislativa e, ainda, relativamente à publicação e rectificações das leis, na Lei n.º 3/1999 – Publicação e formulário dos diplomas.

<sup>16</sup> Tal como referido, há um lapso na identificação do ano no Despacho em língua portuguesa.

<sup>17</sup> Parte final da alínea e) da Reclamação apresentada pelo Deputado Sou Ka Hou, que foi junta ao despacho do Presidente da Assembleia Legislativa enviado a esta Comissão.



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

36. Por esta razão, a Comissão é de parecer que a Reclamação apresentada não pode ser considerada por não ser possível produzir qualquer efeito útil.

37. Em suma, relativamente ao Despacho n.º 1393/VI/2018, o parecer da Comissão sobre as questões colocadas pelo Senhor Presidente, vai no sentido de:

a) No que se refere à questão número 1, tal como acima se expendeu, existe direito de reclamação para o Presidente da Assembleia Legislativa quando este rejeita liminarmente propostas de alteração apresentadas pelos Deputados;

b) Quanto à questão número 2, a Reclamação em análise apresentada pelo Deputado não deve ser aceite.

Assembleia Legislativa, aos 31 de Janeiro de 2019.

A Comissão,

Kou Hoi In

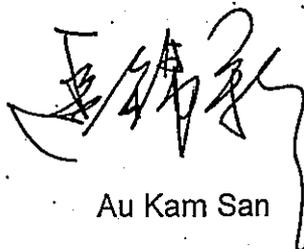
(Presidente)

Vong Hin Fai

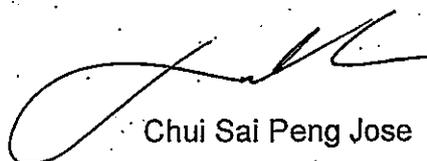
(Secretário)



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



Au Kam San



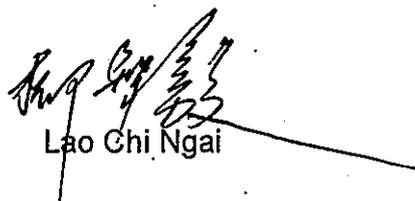
Chui Sai Peng Jose



Leong On Kei



Wong Kit Cheng



Lao Chi Ngai





## Despacho n.º 206/VI/2019

O Senhor Deputado Sou Ka Hou apresentou um protesto escrito relativo aos acontecimentos ocorridos no Plenário do dia 30 de Julho de 2018, tendo a Mesa entendido, (Deliberação n.º 18/2018/Mesa) que era conveniente que a Comissão de Regimento e Mandatos fizesse uma interpretação sobre a figura regimental dos "protestos". Em consequência deste entendimento foi o assunto remetido àquela Comissão, através do meu Despacho n.º 1370/VI/2018.

A Comissão de Regimento e Mandatos fez uma análise circunstanciada sobre o assunto no seu Parecer n.º 1/VI/2019, nos pontos 1 a 22, análise com a qual concordo e para a qual remeto, na íntegra<sup>1</sup>.

Neste pressuposto, e no seguimento do entendimento da Comissão de Regimento e Mandatos, constante do seu Parecer n.º 1/VI/2019, concretamente dos pontos 1 e 22; o protesto apresentado pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou deveria ter sido apresentado no Plenário, aquando da ocorrência dos factos que lhe deram origem, razão pela qual não pode ao mesmo ser dado o seguimento requerido pelo Senhor Deputado.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Ho Iat Seng

13 de Fevereiro de 2019.

<sup>1</sup> Junta-se, em anexo, o Parecer n.º 1/VI/2019, da Comissão de Regimento e Mandatos, cuja primeira parte, pontos 1 a 22, analisa a figura do protesto constante no Regimento da Assembleia Legislativa e o protesto apresentado pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou.



## COMISSÃO DE REGIMENTO E MANDATOS

### Parecer n.º 1/VI/2019

**Assunto:** Despachos n.ºs 1370/VI/2018 e 1393/VI/2018, de 19 e 29 de Outubro, respectivamente, do Presidente da Assembleia Legislativa

#### I – Introdução

1. O Senhor Presidente da Assembleia Legislativa enviou a esta Comissão os dois despachos supra-referenciados, solicitando que sobre as questões nos mesmos identificadas esta emitisse o competente parecer, nos termos da alínea d) do artigo 26.º do Regimento da Assembleia Legislativa. No que se refere ao Despacho n.º 1370/VI/2018, determinou que a Comissão emitisse parecer até ao dia 21 de Janeiro de 2019 e, quanto ao Despacho n.º 1393/VI/2018, até ao dia 31 de Janeiro de 2019.

2. A Comissão, em reunião interna preparatória datada de 7 de Novembro de 2018, decidiu analisar as questões suscitadas nos dois despachos num único Parecer, mas *per se*, tendo, em consequência, solicitado a prorrogação do prazo para a análise do Despacho n.º 1370/VI/2018 até ao dia 31 de Janeiro de 2019.

3. Assim, quanto ao Despacho n.º 1370/VI/2018, de 19 de Outubro de 2018, o mesmo prende-se com a questão da apresentação de protestos por parte dos Deputados, sendo o seu conteúdo o seguinte:



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

**"Despacho n.º 1370/VI/2018"**

Em relação à controvérsia ocorrida na reunião plenária da Assembleia Legislativa do dia 30 de Julho de 2018, aquando da discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação", o Deputado Sou Ka Hou, por ofício a mim dirigido em 7 de Agosto de 2018, apresentou um protesto por escrito nos termos da alínea e) do artigo 3.º do Regimento, solicitando ainda que o mesmo fosse enviado a todos os Deputados e publicado no Diário da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento.

Após discutido o assunto, a Mesa entende que é conveniente que seja feita uma análise ao referido assunto. Nestes termos, solicito, ao abrigo da Deliberação n.º 18/2018/Mesa e da alínea d) do artigo 26.º do Regimento, à Comissão de Regimento e Mandatos que faça uma interpretação sobre "os protestos" previstos no Regimento, e que emita o respectivo parecer até ao dia 21 de Janeiro de 2019.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Ho Iat Seng

19 de Outubro de 2018

Anexo: Cópia do ofício do Deputado Sou Ka Hou de 7 de Agosto de 2018.

2



## II – Análise

4. O Regimento da Assembleia Legislativa consagra nos seus artigos 1.º, 2.º e 3.º diferentes poderes aos Deputados, com vista ao exercício das suas funções, qualificando-os entre poderes em matéria legislativa (artigo 1.º); poderes em matéria de fiscalização (artigo 2.º) e poderes de natureza instrumental (artigo 3.º):

5. Do elenco dos poderes de natureza instrumental previstos no artigo 3.º faz parte o poder de apresentar “protestos”, o qual consta da alínea e) deste artigo, juntamente com o poder de invocar o Regimento e de apresentar reclamações.

6. Tal como foi analisado no Parecer n.º 1/IV/2013 desta Comissão, os poderes de natureza instrumental têm como finalidade *“coadjuvar outros poderes, onde se incluem os poderes em matéria legislativa e em matéria de fiscalização”*, sendo poderes que *“estão ao serviço dos poderes em matéria legislativa e dos poderes em matéria de fiscalização dos deputados”*<sup>1</sup>.

7. Assim, nestes termos, temos que, em matéria de qualificação dos protestos previstos no artigo 3.º, os mesmos são poderes de natureza instrumental, aos quais os Deputados recorrem no âmbito do exercício dos seus poderes principais: em matéria legislativa e em matéria de fiscalização.

8. Assim, a figura do “protesto” pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais, colocando-se então a questão do como e em que contexto pode este poder instrumental ser usado.

---

<sup>1</sup> Vd. Parecer n.º 1/IV/2013, Comissão de Regimento e Mandatos, páginas 21 e 22 da versão em língua portuguesa.



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

9. Para se poder responder a esta questão, primeiro teremos de tentar perceber o que se deve entender por "protesto" e para que serve esta figura no contexto da sua utilização em sede do debate político na Assembleia Legislativa.

10. Do estudo que a Comissão fez, não se encontrou muita doutrina sobre este poder instrumental dos Deputados. Assim sendo, temos que determinar a figura a partir do sentido próprio da palavra "protesto" (抗議). E, nos dicionários consultados, o protesto surge como uma declaração enérgica e solene de discordância relativamente a algo que se considera desconforme com as regras<sup>2</sup>. Assim, quando um Deputado faz um protesto, está a fazer uma manifestação de vontade relativamente a algo com o qual discorda.

11. Por regra, este poder instrumental dos Deputados é usado oralmente nos plenários, quando no calor do debate político são feitas afirmações com as quais os visados não concordam. Nestes casos, os visados do comentário manifestam o seu protesto, discordando do comentário feito e criticando o seu autor, situação que pode despoletar da contraparte um contraprotesto. Ou seja, aquele contra quem foi feito o protesto protesta, ele também, da resposta à sua intervenção ou do tom ou conteúdo em que o protesto foi apresentado.

12. O Regimento da Assembleia Legislativa não o prevê, mas a figura do contraprotesto consta de Regimentos de outros parlamentos. E, não obstante não estar previsto no Regimento, nada impede que o visado do protesto apresente, ele também o

<sup>2</sup> Foram encontrados outros conceitos de protesto e todos apontam no mesmo sentido, ou seja, na expressão de uma posição de discordância relativamente a determinada situação que se considera injusta ou desconforme com as regras. Ver 蔡信發總編輯：《兩岸合編—中華語文大辭典（上）》，台灣：中華文化總會，2016年，頁1680。Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa - Volume G-Z, Verbo; Grande Dicionário - *Lingua Portuguesa*, Porto Editora, Dicionário Online de Português in <https://www.dicio.com.br/protestar/>

Handwritten notes and signatures in the bottom right corner, including a large '3' and several illegible signatures.



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

seu protesto, ao abrigo do artigo 63.º ou do artigo 64.º do Regimento, neste caso, com fundamento na defesa da sua honra e dignidade, caso o protesto apresentado seja feito em termos que o visado considere ofensivos ou que ponham em causa a sua idoneidade e bom nome.<sup>3</sup>

13. Parece, assim, face ao exposto, que esta figura do protesto se enquadra no âmbito do debate oral no Plenário, de forma a não só o Deputado manifestar *in loco* a sua discordância face a algo dito ou feito por outro Deputado, como a permitir que o visado com o protesto possa, de imediato, defender-se do que foi dito pelo Deputado protestante. Uma figura para usar, portanto, na dialéctica da discussão plenária.

14. A este entendimento acresce o facto de este poder instrumental dos Deputados estar inserido no CAPÍTULO II, relativo às reuniões plenárias (Das reuniões plenárias), na SECÇÃO V – (Do uso da palavra). Assim, dispõe a alínea g) do artigo 58.º (o qual se insere na Secção V do Capítulo II), que a palavra é dada aos Deputados para “*apresentar reclamações, recursos ou protestos*”, dispondo o artigo 63.º desta mesma SECÇÃO V que “*O Deputado que pedir a palavra para reclamações, recursos ou protestos, limita-se a indicar sucintamente o seu objecto e fundamento*”. Um poder, portanto, para ser usado oralmente nas reuniões plenárias.

15. Contudo, e não obstante ser este entendimento o que melhor se enquadra na figura do protesto e o que parece decorrer da lógica e sistema do Regimento - ao se colocar este poder no Capítulo referente às reuniões plenárias, e na secção relativa ao uso da palavra -, o certo é que está previsto na alínea g) do artigo 99.º, no artigo relativo à publicidade dos actos da Assembleia Legislativa na 2.ª Série do Diário, que

<sup>3</sup> Contudo, apenas o alvo do protesto pode contraprotestar. Ou seja, não podem outros Deputados apresentar protestos relativamente ao que foi dito, uma vez que o protesto é direccionado a uma pessoa em concreto, aquela que teceu comentários ou fez as afirmações que despoletaram o protesto.



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

são publicados nesta Série os protestos escritos. O que leva a considerar que, contrariamente ao previsto no Regimento da Assembleia Legislativa de Macau e àquilo que pôde ser aferido relativamente a outros parlamentos, os Deputados da Assembleia Legislativa da RAEM podem apresentar protestos escritos<sup>4</sup>.

16. Tendo-se chegado a esta conclusão, importa agora determinar o âmbito do protesto escrito, ou seja, se pode ser usado sobre toda e qualquer situação ocorrida no âmbito do exercício dos poderes em matéria legislativa e de fiscalização, ou se está circunscrito às ocorrências em Plenário e, se assim for, em que circunstâncias pode ser utilizado. Ou seja, e por outras palavras, se pode um Deputado apresentar um protesto escrito ao Presidente da Assembleia Legislativa pelo facto de este ter admitido ou rejeitado um requerimento de debate de interesse público, só para se apresentar um mero exemplo.

17. Ponderado devidamente o assunto e estudada esta figura regimental e o uso que tradicionalmente lhe é dado nos parlamentos - o seu uso oral no plenário - entende a Comissão que o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar o seu protesto oralmente.

18. Pelo que, no que se refere ao protesto escrito apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou, a Comissão é de entendimento que o mesmo deveria ter sido apresentado no Plenário uma vez que se estava a meio da reunião, que decorreu até

<sup>4</sup> Não se encontraram quaisquer elementos nem no projecto inicial do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, nem na discussão em Plenário, relativamente à razão da consagração destes protestos e a razão por que se entendeu, nesta matéria, divergir do Regimento da Assembleia Legislativa de Macau.

Handwritten notes and signatures, including the number '3' and the name 'Am'.



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

às 19h53<sup>5</sup>, tendo terminado, portanto, antes da hora regimental prevista no n.º 2 do artigo 45.º do Regimento, situação que permitia ao Deputado apresentar o seu protesto.

19. A razão invocada pelo Deputado Sou Ka Hou de “reservar o meu tempo de uso da palavra para o ponto seguinte da ordem do dia, não consegui dar mais respostas pormenorizadas e, assim sendo, venho por este meio apresentar a respectiva resposta por escrito e o respectivo protesto<sup>6/7</sup>” não procede, uma vez que o tempo para apresentação do protesto oral não é contabilizado no tempo do debate das matérias da ordem do dia<sup>8</sup>. Acresce que, em nenhum momento da reunião plenária o Deputado manifestou intenção de apresentar qualquer protesto.

20. Ainda assim, um Deputado afirmou que, mesmo que se encontrem esclarecidas as circunstâncias em que seja admissível o exercício do direito de apresentar protestos escritos, o protesto escrito ora em análise deveria ser publicado no Diário da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea g) do artigo 99.º do Regimento.

<sup>5</sup> A ordem do dia da reunião (de dia 30 de Julho de 2018) em que ocorreu a situação que despoletou o protesto era a seguinte:

- *“Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Benefício fiscal especial para a aquisição de veículos motorizados”;*
- *Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação”;*
- *Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Criação do Instituto para os Assuntos Municipais”.*”

<sup>6</sup> Itálico e negrito da autoria da Comissão.

<sup>7</sup> Página 2 da versão em língua portuguesa do texto “Apresentação de resposta por escrito e de protesto” apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou em 7 de Agosto de 2018, último parágrafo.

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 72.º do Regimento os Deputados dispõem de 30 minutos para os debates sobre as matérias da ordem do dia.



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

21. No entanto, a maioria dos membros da Comissão não esteve de acordo com esse ponto de vista do referido Deputado, concordando, porém, que as normas concretas sobre o uso daquele direito devem ser aperfeiçoadas e clarificadas aquando da próxima revisão do Regimento.

22. Assim e em conclusão, no que se refere ao Despacho n.º 1370/VI/2018, a Comissão é de entendimento que:

a) a figura do protesto consubstancia-se numa declaração enérgica e solene de discordância relativamente a algo que se considera desconforme com as regras;

b) podem ser apresentados protestos orais no plenário, relativamente a qualquer ocorrência aí acontecida;

c) os protestos devem ser apresentados imediatamente após a situação que os despoletou;

d) Por razões especiais, podem ser apresentados protestos escritos relativamente a situações ocorridas em plenário quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não haja tempo para apresentar o protesto oralmente na reunião;

e) no que se refere ao protesto apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou o mesmo deveria ter sido apresentado em Plenário, uma vez que o Deputado dispôs de tempo para o fazer.

23. Já no que se refere ao Despacho n.º 1393/VI/2018, de 29 de Outubro de 2018, este prende-se com o direito de reclamação e de recurso dos Deputados quanto ao poder de iniciativa superveniente, ou seja, ao poder dos Deputados de apresentar propostas de alteração às propostas de lei apresentadas pelo Governo, sendo o seu conteúdo o seguinte:



**“Despacho n.º 1393/VI/2018**

O Deputado Sou Ka Hou dirigiu-me um ofício datado de 14 de Agosto de 2018, apresentando uma reclamação sobre o meu despacho, lavrado no dia 30 de Julho de 2018, através do qual tinha sido liminarmente rejeitada a sua proposta de alteração à proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação», e requereu ainda que, no caso de o meu entendimento ser no sentido de não caber reclamação para o Presidente, tal fosse considerado como recurso para a Mesa.

Relativamente à reclamação/recurso em causa, existem, no meu entender, duas questões que devem ser esclarecidas ao nível regimental, nomeadamente: 1) se os Deputados podem apresentar reclamações para o Presidente da Assembleia Legislativa quando este rejeita liminarmente propostas de alteração apresentadas pelos mesmos; e 2) se as reclamações/recursos de Deputados devem ser aceites. Assim, nos termos do disposto na alínea d) do artigo 26.º do Regimento, tomo a decisão de enviar o assunto para apreciação da Comissão de Regimento e Mandatos, a qual deve pronunciar-se até 31 de Janeiro de 2019.

O Presidente da Assembleia Legislativa

Ho Iat Seng

29 de Outubro de 2018

Anexo: Cópia do Ofício do Deputado Sou Ka Hou, datado de 14 de Agosto de 2018.”



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

### III - Análise

24. O Senhor Presidente, no despacho supra-referido, solicita que a Comissão se pronuncie sobre o direito de reclamação e de recurso dos Deputados, face às dúvidas sobre a matéria suscitadas no requerimento que antecede a reclamação do Deputado Sou Ka Hou sobre o Despacho n.º 987/VI/2017<sup>9</sup> do Presidente da Assembleia Legislativa. Da análise do despacho do Senhor Presidente, principalmente da sua versão em língua chinesa, a Comissão concluiu que se deve proceder a um estudo do caso em concreto referido no dito Despacho, sendo, pois, neste âmbito que a Comissão emitirá o seu parecer.

25. Contudo, antes da análise em concreto do pedido do Senhor Presidente, a Comissão gostaria de esclarecer o seguinte: no requerimento do Deputado, que antecede a reclamação propriamente dita, é defendido que dos despachos do Presidente que rejeitem propostas de alteração dos Deputados cabe reclamação escrita para o Presidente ao abrigo dos artigos 3.º e), 9.º c), 10.º e), 91.º 1 e 99/g).

26. Com o devido respeito que nos merece a posição defendida pelo Senhor Deputado, parece-nos que é feita uma certa confusão quanto às normas que consagram o direito de reclamação ou de recurso dos Despachos do Presidente. No entender da Comissão, o artigo 10.º alínea e) apenas determina que compete ao Presidente dar conhecimento ao Plenário das reclamações apresentadas, estando configurado como uma competência do Presidente e não do Deputado. Já o artigo 99.º alínea g) determina que as reclamações são publicadas na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa, determinação que não confere qualquer direito de reclamação ou de recurso. Questão diferente é a que resulta da previsão do artigo 3.º alínea e).

<sup>9</sup> Por lapso está mal identificado o ano no Despacho em língua portuguesa, tendo-se colocado o ano de 2017 quando deveria ter sido o ano de 2018. Contudo, o Despacho em língua chinesa tem o ano correctamente identificado, ou seja, 2018.



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

Nesta norma consagra-se o direito dos Deputados de apresentar reclamações – o que constitui um poder de natureza instrumental –, contudo, os pressupostos determinativos do seu exercício não estão especificados. Ou seja, estas normas não dizem respeito à questão suscitada pelo Deputado no dito requerimento e que é a de saber se do despacho do Presidente que rejeite uma proposta de alteração a uma proposta de lei cabe reclamação para o próprio ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º, ou recurso para a Mesa da Assembleia Legislativa, ao abrigo da alínea c) do artigo 9.º. Da dilucidação do âmbito destas normas, e só destas, é que se saberá se, de um despacho do Presidente que indefira uma proposta de alteração, cabe reclamação para o Presidente ou recurso para a Mesa da Assembleia Legislativa, e será só sobre estas normas que a Comissão se pronunciará.

27. Clarificada esta questão, importa então analisar as normas em causa, ou seja, o artigo 9.º alínea c) e o artigo 91.º do Regimento da Assembleia Legislativa, e determinar o seu âmbito de aplicação em ordem a dar resposta à solicitação do Senhor Presidente.

28. É o seguinte o conteúdo das normas em questão:

**“Artigo 9.º**

**(Competência quanto aos trabalhos da Assembleia Legislativa)**

**Compete ao Presidente:**<sup>10</sup>

a)---

b)---

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*

<sup>10</sup> Negrito e itálico da autoria da Comissão.



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

*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;*

d)---

e)---

f)---

g)---

h)---

i)---

**Artigo 91.º**

**(Recursos interna corporis)**

**1. Dos actos do Presidente e dos membros da Mesa, praticados no uso das competências previstas no presente Regimento<sup>11</sup>, cabe reclamação para os próprios e recurso para a Mesa.**

**2. Das deliberações da Mesa, no uso das competências previstas no presente Regimento, cabe reclamação para a própria e recurso para o Plenário."**

29. O artigo 9.º regula as competências do Presidente relativamente aos trabalhos da Assembleia, como a sua própria epígrafe esclarece. A alínea c) deste artigo 9.º determina as matérias no âmbito dos trabalhos da Assembleia relativamente às quais o Presidente pode proferir despacho de admissão ou de rejeição liminar. É uma norma de competência do Presidente não consagrando, no entender da Comissão, qualquer processo de recurso. A referência, na parte final da norma, ao recurso para a

<sup>11</sup> Negrito e itálico da autoria da Comissão.



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

Mesa e para o Plenário, é meramente enunciativa do direito de recurso, devendo ser entendida como “*remissiva*” para o direito consagrado no artigo 91.º<sup>12</sup>.

30. O artigo 91.º - como a sua própria epígrafe indica - é a norma relativa ao direito de recurso dos Deputados para os órgãos próprios da Assembleia Legislativa, dos actos praticados pelo Presidente, pelos membros da Mesa e pela Mesa, neste caso enquanto órgão colegial.

31. No âmbito do artigo 91.º, tal como resulta do seu número 1, cabem todos os actos do Presidente e dos membros da Mesa susceptíveis de impugnação, estando aqui incluídos os actos praticados aos abrigo da alínea c) do artigo 9.º. Atente-se na redacção da norma do n.º 1: “*dos actos do Presidente e dos membros da Mesa [...]*”. A norma não faz qualquer distinção, pelo que teremos de entender que abrange todos os actos susceptíveis de impugnação pelos Deputados, uma vez que onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir. Assim, a Comissão entende que esta é a norma geral de reclamação e de recurso dos actos praticados pelo Presidente, membros da Mesa e Mesa.

32. Já quanto à Reclamação apresentada pelo Deputado Sou Ka Hou, tendo em conta a pretensão formulada na alínea e) da mesma e a oportunidade temporal da sua apresentação, julga a Comissão que aquela não pode ser aceite, face à análise que se segue.

<sup>12</sup> Em termos de técnica legislativa a norma não está correctamente elaborada, uma vez que mistura matérias diferentes, (competência do Presidente e direito de recurso) situação que deu origem às dúvidas colocadas pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou no requerimento que antecede a sua Reclamação. Esta norma deveria ser alvo de aperfeiçoamento numa próxima alteração ao Regimento.



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

33. Nessa alínea, o Senhor Deputado requer *“Que, em vis[t]a dos argumentos aduzida[os], revogue o Despacho e o substitua por outro que confira ao Deputado Reclamante o direito que lhe assiste de apresentar a referida Proposta de Alteração”*.

34. Ora, a proposta de lei objecto da proposta de alteração agora em análise foi aprovada no dia 30 de Julho de 2018, com os votos a favor de 27 Deputados e 4 votos contra, tendo sido publicada no Boletim Oficial no dia 13 de Agosto de 2018<sup>13</sup>, estando, assim, concluído o respectivo procedimento legislativo, tendo sido, entretanto, apresentada a Reclamação no dia seguinte (14 de Agosto de 2018).

35. Assim, estando concluído o procedimento legislativo<sup>14/15</sup> relativo à proposta de lei em questão, a produção de qualquer despacho de revogação do Despacho n.º 987/VII/2017<sup>16</sup> e a sua substituição por outro que confira ao Deputado Reclamante o direito que lhe assiste de apresentar a referida Proposta de Alteração<sup>17</sup> carece de efeito útil, uma vez que os efeitos jurídicos que se pretenderam alcançar com a proposta de alteração em análise já se tinham tornado impossíveis aquando da apresentação da dita Reclamação.

<sup>13</sup> Um dia antes da apresentação da Reclamação agora em análise.

<sup>14</sup> Após a conclusão do procedimento legislativo, o conteúdo da lei não é susceptível de qualquer alteração no procedimento em causa. *Vd., sobre a matéria, José Eduardo Figueiredo Dias, O Procedimento Legislativo, in Formação jurídica e judiciária – Colectânea – Tomo I – Versão Portuguesa, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2006, páginas 213 a 250.*

<sup>15</sup> O qual encontra consagração quer na Lei Básica, quer no Regimento da Assembleia Legislativa e, ainda, relativamente à publicação e rectificações das leis, na Lei n.º 3/1999 – Publicação e formulário dos diplomas.

<sup>16</sup> Tal como referido, há um lapso na identificação do ano no Despacho em língua portuguesa.

<sup>17</sup> Parte final da alínea e) da Reclamação apresentada pelo Deputado Sou Ka Hou, que foi junta ao despacho do Presidente da Assembleia Legislativa enviado a esta Comissão.



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

36. Por esta razão, a Comissão é de parecer que a Reclamação apresentada não pode ser considerada por não ser possível produzir qualquer efeito útil.

37. Em suma, relativamente ao Despacho n.º 1393/VI/2018, o parecer da Comissão sobre as questões colocadas pelo Senhor Presidente, vai no sentido de:

a) No que se refere à questão número 1, tal como acima se expendeu, existe direito de reclamação para o Presidente da Assembleia Legislativa quando este rejeita liminarmente propostas de alteração apresentadas pelos Deputados;

b) Quanto à questão número 2, a Reclamação em análise apresentada pelo Deputado não deve ser aceite.

— Assembleia Legislativa, aos 31 de Janeiro de 2019.

A Comissão,

Kou Hoi In

(Presidente)

Vong Hin Fai

(Secretário)



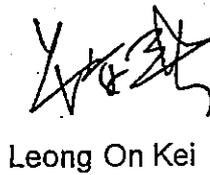
澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa



Au Kam San



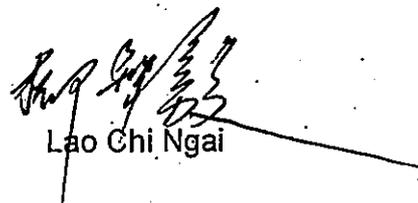
Chui Sai Peng Jose



Leong On Kei



Wong Kit Cheng



Lao Chi Ngai



Excelentíssimo Senhor Presidente da  
Assembleia Legislativa da RAEM

SOU KA HOU, Deputado à Assembleia Legislativa (“AL”), tendo sido notificado do Despacho n.º 2016/VI/2019, que indeferiu o protesto feito pelo recorrente com os fundamentos constantes da primeira parte do Parecer n.º 1/VI/2018 da Comissão de Regimentos e Mandatos (“Comissão”), vem reclamar do mesmo para V. Ex<sup>a</sup>, ao abrigo do disposto nos artigos 3º/e), 9º/c), 10º/e), 91º/1 e 99º/g) do Regimento, com os fundamentos constantes do recurso para a Mesa em anexo.

O Deputado signatário entende que cabe direito de reclamação para V. Ex<sup>a</sup> antes de interpor recurso para a Mesa. Caso V. Ex<sup>a</sup> entenda que cabe reclamação para V. Ex<sup>a</sup>, requer que o recurso anexo seja processado como reclamação para V. Ex<sup>a</sup>.

Caso, porém, V. Ex<sup>a</sup> entenda que não cabe reclamação para o autor do Despacho, mas recurso para a Mesa, requer que o recurso anexo, apresentado nesta data, seja processado de imediato.

Macau, 1 de Março de 2019.

O Deputado,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

1 MAR 2019 17:39

Excelentíssimo Senhor Presidente da  
Mesa da Assembleia Legislativa da RAEM

SOU KA HOU, Deputado à Assembleia Legislativa (“AL”), tendo sido notificado do Despacho n.º 2016/VI/2019, que indeferiu o protesto feito pelo recorrente com os fundamentos constantes da primeira parte do Parecer n.º 1/VI/2018 da Comissão de Regimentos e Mandatos (“Comissão”) (até ao ponto 22, parte do Parecer em que a Comissão se pronunciou na sequência do Despacho do Presidente n.º 1370/VI/2019), vem recorrer para a Mesa da AL do aludido Despacho, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. O recorrente não concorda com a segunda parte do Parecer, mas não recorre da mesma por razões práticas, sem prejuízo da sua posição tomada na Reclamação, até porque o Parecer não contém argumentos sólidos em contrário.
2. Entende o Presidente da AL que *“o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário, pelo que o protesto não pode ser processado no modo requerido pelo Deputado”*.
3. Uma vez que o despacho remete os seus fundamentos para o Parecer da Comissão, todas as referências aqui feitas ao Parecer devem ser entendidas como se referindo ao mesmo no seu sentido material de fundamento do despacho recorrido (pois não se recorre do Parecer, mas do Despacho).

#### Reunião Interna Preparatória

4. No ponto 2 a Comissão refere uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento da AL não prevê reuniões internas e externas: todas as reuniões são internas. Assim, a reunião interna é uma reunião como qualquer outra, ou então é uma reunião ilegal.
5. A Comissão não pode criar categorias de reuniões de comissão que não estejam previstas na lei, desde logo porque a lei pretende assegurar a transparência da

- actividade da AL por se tratar de um órgão representativo da vontade popular. Reuniões secretas, apelidadas de “internas”, são ilegais, não sendo boa prática jurídica ou política usar palavras que desempenham o papel de eufemismos, em de conceitos próprios à expressão da realidade a que a Comissão se está a referir.
6. O Regimento não refere, sequer, reuniões internas, pois todas as reuniões são internas. Mas todas as reuniões (internas) são abertas a todos os Deputados, como resulta inequivocamente do Regimento. Cabe à Comissão, designadamente, dar parecer sobre a legislação que governa a vida da AL, seus órgãos e actividades, pelo que a Comissão deve ser ela mesma a dar o exemplo e cumprir a lei, não levando a cabo reuniões secretas sob a veste eufemística de “reunião interna”.
  7. Uma reunião escondida de alguns Deputados é uma reunião escondida da população que a AL e esses Deputados representam, indo contra o princípio da transparência e da democratização da RAEM, bem como violação da Lei Básica, designadamente o princípio do Estado de Direito.
  8. O mesmo se digna do adjectivo “preparatória”. Não existem no Regimento reuniões preparatórias por contraste com outros tipos de categorias de reuniões.
  9. Com o devido respeito, a Comissão acabou por, em violação da lei, inventar outra categoria juridicamente inexistente. A palavra “preparatória” nem sequer aparece no Regimento.
  10. A Comissão quem alega no ponto 31 a máxima “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, para depois fazer exactamente o que defende não dever fazer-se.
  11. Todas as reuniões da Comissão são preparatórias dos pareceres que aprovam. Qualquer reunião em que se discutam assuntos, se peçam pareceres, se ouçam Deputados, membros do Governo, etc., são, no sentido material do termo, reuniões preparatórias. Se todas as reuniões “preparatórias” pudessem ser secretas e escondidas de alguns Deputados, praticamente todas as reuniões das comissões da AL seriam secretas e só para alguns Deputados.
  12. A reunião levada a cabo para discutir este parecer foi ela mesma ilegal, o que afecta o mérito do parecer produzido e, logo, o mérito da fundamentação do despacho recorrido.

### Definição de Protesto

13. A Comissão refere no ponto 10 não ter encontrado “muita doutrina”. Como não identifica nenhuma, crê-se que a Comissão quer dizer que não encontrou doutrina alguma ou, como se usa dizer, que não encontrou doutrina nenhuma.
14. Por isso, diz, utiliza o dicionário para definir o conceito legal de “protesto”. Como qualquer jurista informado sabe, os conceitos jurídicos não são definidos recorrendo a um dicionário... Os critérios de interpretação da lei constam do art. 8º do Código Civil, não de uma edição da Porto Editora ou outro dicionário.
15. A primeira coisa que o art. 8º estabelece é que *“A interpretação não deve cingir-se à letra da lei”*: exactamente o que a Comissão erradamente procurou fazer. Um protesto na mesa de um café ou um protesto de um Deputado têm finalidades e contextos bem distintos, o que implicaria que a Comissão tivesse ouvido a opinião de um jurista para que o mesmo chamasse a atenção aos Senhores Membros da Comissão que o conceito de protesto deve ser interpretado *“reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”*.
16. De resto, a definição usada pela Comissão é implausível e, com o devido respeito, não poderia ser levada a sério: defender que um protesto de um Deputado tem de ser feito de forma “enérgica” é de todo infundado e representaria um desrespeito pela personalidade e atitude política que cada Deputado tenha. É um exemplo que, se aceita, revelaria incompreensão da função do Direito e das regras de interpretação vigentes na RAEM.
17. Deve, pois, ser desconsiderada a alegada “definição” de protesto com recurso a dicionários, feitos com meras preocupações linguísticas e de captação de usos e tradições de vocábulos, sem preocupações jurídicas: com o espírito e a finalidade da lei.

### Protesto: acto oral e escrito

18. A Comissão refere no ponto 11 que “Por regra” o protesto “é usado oralmente”. Não diz, porém, qual a regra a que se refere. Trata-se de um regra jurídica? Nesse



- caso, qual a fonte, ou seja, qual o diploma legal e o preceito? Trata-se de uma regra da prática ou praxis social? Nesse caso, de que comunidades e quais as fontes de onde a Comissão concluiu derivar essa “regra”?
19. A Comissão tem o dever de usar as palavras com cuidado e o Presidente da AL tem o mesmo dever quando remeter para pareceres da Comissão. Tratando-se de uma “regra” não identificada, a mesma deve ser desconsiderada até que seja identificada. Caso contrário, estaríamos perante a situação kafkiana de discutir sobre uma regra que desconhecemos qual seja.
  20. Como a Comissão refere no ponto 8,  
*“a figura do ‘protesto’ pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”*, sendo que, antes, no ponto 7, a Comissão nota que se refere aos *“poderes de natureza instrumental”*, que, como a Comissão admite, abrangem reclamações e protestos.
  21. Relevante, também, é o facto de que **o protesto surge lado a lado com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento.**
  22. Isto mesmo é reconhecido no ponto 5 do Parecer da Comissão (*“... juntamente com o poder de invocar o regimento e de apresentar reclamações”*).
  23. Resulta, assim, claramente do contexto (arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g)) e da finalidade da lei, que as reclamações e os protestos – tal como, aliás, os recursos – seguem o mesmo regime jurídico essencial.
  24. Sendo patente que, **se as reclamações e os recursos podem ser apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito.**
  25. Isso mesmo resulta expressamente do art. 99º/g) do Regimento.
  26. Certo é que resulta do contexto e da finalidade da lei que a **forma** do protesto (oral ou escrita) constitui uma faculdade dos Deputados que exprime, aliás, um direito fundamental de representação da população e de expressão de discordância.
  27. O protesto escrito distingue-se do protesto oral na **forma e na ponderação**: um protesto escrito pode usar a lei, a doutrina e “precedentes”, da RAEM e do

exterior, em termos que um protesto oral não permite. Assim, a faculdade de usar um ou outro é uma prerrogativa política dos Deputados.<sup>1</sup>

28. Não releva o referido no ponto 11º do Parecer pelas razões aduzidas: não há qualquer “regra”, nem a Comissão refere qual seja, que determine que os protestos são feitos oralmente. O que há é uma norma de natureza permissiva, que atribui aos Deputados a faculdade de apresentar protestos orais ou protestos escritos, sem qualquer limitação.
29. A referência, pela Comissão, no ponto 13 “*Parece, assim, face ao exposto*” permite duas conclusões: a Comissão não está certa sobre a sua conclusão, e pareceu remeter para argumentos anteriores que não apresentou, pois no anteriormente “*exposto*” não consta qualquer argumento jurídico que fosse fiel à máxima que a AL adoptou ou ao art. 8º do Cód. Civil.
30. Depois de ter procurado demonstrar, em parágrafos anteriores, que os protestos devem, por “regra”, ser orais, a Comissão admitiu que os Deputados “*podem apresentar protestos escritos*” (ponto 15 do Parecer).

#### **Protesto escrito: circunstâncias em que pode ser feito**

31. Entendem o Presidente da AL e a Comissão que “*o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário*” (Despacho), pois “*o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar seu protesto oralmente*”.
32. A Comissão e o Presidente **não citam nenhuma norma legal** que permita restringir este direito fundamental dos Deputados.
33. De facto, **não existe qualquer limite legal** ao direito de apresentar protestos escritos, nem que limite tais protestos a ocorrências no Plenário.

<sup>1</sup> A justificação dada para o contraprotesto com base na omissão da lei parece esquecer que o contraprotesto é um protesto e, portanto, está, naturalmente, previsto no Regulamento.



34. Por isso, a Comissão deveria ter aplicado aqui a máxima em que a Comissão acredita, segundo a qual *“onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”* (ponto 31 do Parecer).
35. Se a Comissão entende como critério de interpretação da lei que o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, se o Regimento permite protestos escritos e não distingue entre os relativos a ocorrências do Plenário e ocorrências fora do Plenário, não deve a Comissão ou o Presidente da AL distinguir onde a lei não distingue.
36. Trata-se, com o devido respeito, de uma incoerência insustentável.
37. Ou seja, se a lei não distingue protestos relativos a *“acontecimentos ocorridos em plenário”* de protestos relativos a acontecimentos ocorridos fora do plenário, e se o direito de protesto é um direito instrumental fundamental para o *“exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”* (ponto 8 do Parecer), tal direito não pode ser minorado e coarctado por livre arbítrio do Presidente, da Mesa ou da Comissão.
38. A conclusão do art. 13º do Parecer é infirmada, desde logo, por aquilo que a Comissão admite no ponto 5 do Parecer: **protesto e reclamação são tratados par a par pelo Regimento, pelo que o regime de um é, no essencial (isto é, salvo onde a lei distinga) equivalente ao do outro.**
39. Isso mesmo é de novo admitido no ponto 14 do Parecer: o facto de se poder apresentar reclamações orais durante o debate em Plenário não impede que se apresentem — *irrestritamente* — reclamações escritas. E quando refiro *“irrestritamente”* quer dizer sem estar sujeitas a restrições a que as reclamações orais não estejam sujeitas.
40. As conclusões dos pontos 17 e 18 são, assim, erradas e sem qualquer apoio na lei. **Não cabe ao Presidente ou à Comissão “fazer lei”, cabe-lhe aplicar a lei.** A lei permite protestos escritos e não limita tal direito a qualquer circunstância, tal como não limita o direito de apresentar reclamação.
41. O que o Presidente e a Comissão fizeram foi restringir um direito fundamental do Deputado recorrente, essencial para o exercício das suas funções políticas em representação dos milhares de cidadãos que nele votaram, bem como de todos os cidadãos da Região, cujos direitos e interesses lhe cabe representar através de

apresentação de projectos de lei, propostas de alteração de propostas de lei, protestos, reclamações, recursos, expressão de opiniões em Plenário e fora dele, etc..

42. Trata-se, pois, respeitosamente, de uma diminuição de garantias de um órgão legislativo representativo dos cidadãos, órgão que deve visar o aprofundamento de valores democráticos que esta decisão infringe. Cabe ao Presidente proteger e aprofundar a autonomia da AL e a sua gestão democrática, bem como lhe cabe assegurar os direitos dos Deputados, não coartá-los.

### Publicação do Protesto

43. A Comissão refere no ponto 21 do Parecer que a Comissão não concorda que o Protesto deva ser publicado, mas não diz porquê. Não sabemos se chegou a tal conclusão na reunião secreta levada a cabo sem a possibilidade de participação de todos os Deputados interessados.
44. Mas o que é certo é que a falta de fundamentos não permite que a conclusão seja considerada racional, dado que a racionalidade de uma conclusão deriva das suas razões, e o Despacho do Presidente padece de vício de falta de fundamentação.
45. Resulta claramente do Regimento que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g).
46. Ora, como a Comissão entende que, onde o legislador não distingue o intérprete não deve distinguir, parece claro que a posição da Comissão só poderia ser a de que o Protesto deve ser publicado.

Face ao exposto, deve o Despacho recorrido do Presidente ser revogado pelos motivos invocados:

e, considerando que podem ser feitos protestos escritos, sem quaisquer restrições que não estejam limitadas por lei, quer dentro quer fora de Plenário, e que os Protestos devem ser publicados nos termos do art. 99/g),

Deve ser aceite o Protesto e mandado publicar, tal como requerido pelo recorrente.

Macau, 1 de Março de 2019.

O Deputado,

蘇嘉豪

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

1 MAR 2019 17:39



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

主席辦公室  
Gabinete do Presidente

4/11

## Despacho n.º 358/VI/2019

1. O Senhor Deputado Sou Ka Hou apresentou, em 7 de Agosto de 2018, um protesto escrito relativo aos acontecimentos ocorridos no Plenário de 30 de Julho de 2018, aquando da discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação", solicitando que o mesmo fosse enviado a todos os Deputados e publicado na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa.

2. Discutido o assunto, a Mesa, através da Deliberação n.º 18/2018/Mesa, deliberou no sentido de ser ouvida a Comissão de Regimento e Mandatos, razão pela qual, em 19 de Outubro de 2018, solicitei a esta Comissão, ao abrigo da alínea d) do artigo 26.º do Regimento, que fizesse uma interpretação sobre "os protestos" previstos no Regimento e emitisse o respectivo parecer até ao dia 21 de Janeiro de 2019, prazo que foi prorrogado até ao dia 31 de Janeiro de 2019 a pedido daquela Comissão.

3. Naquela data, a Comissão de Regimento e Mandatos emitiu o Parecer n.º 1/VI/2019, onde fez uma análise circunstanciada sobre a figura regimental do protesto, tendo concluído que:

a) a figura do protesto consubstancia-se numa declaração enérgica e solene de discordância relativamente a algo que se considera desconforme com as regras;

b) podem ser apresentados protestos orais no Plenário, relativamente a qualquer ocorrência aí acontecida;

c) os protestos devem ser apresentados imediatamente após a situação que os despoletou;

d) por razões especiais, podem ser apresentados protestos escritos relativamente a situações ocorridas em plenário quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não haja tempo para apresentar o protesto oralmente na reunião;



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

主席辦公室  
Gabinete do Presidente

e) no que se refere ao protesto apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou, o mesmo deveria ter sido apresentado em Plenário, uma vez que o Deputado dispôs de tempo para o fazer.

4. Tendo concordado com a análise feita pela Comissão de Regimento e Mandatos, entendi que não podia ser dado ao protesto o seguimento requerido pelo Deputado, ou seja, distribuir o protesto a todos os Deputados e publicá-lo na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa, decisão que foi comunicada ao Senhor Deputado através do meu Despacho n.º 206/VII/2019, de 13 de Fevereiro de 2019, ao qual foi anexado o parecer da Comissão de Regimento e Mandatos, no qual fundamentei o meu despacho.

5. O Senhor Deputado veio agora interpor reclamação da minha decisão em 1 de Março de 2019. Na reclamação, o Senhor Deputado põe em causa a legalidade da reunião da Comissão realizada no dia 7 de Novembro de 2018 e contesta a análise feita pela Comissão, nomeadamente, a definição de protesto, a distinção entre protesto oral e escrito, as circunstâncias em que podem estes protestos ser apresentados e a respectiva publicação.

6. Assim, o Senhor Deputado não concorda com a definição de protesto constante do parecer da Comissão, entendendo que não há distinção entre protestos orais e escritos, que pode apresentar protestos orais e escritos sem qualquer limitação e que, em consequência, deve o seu protesto escrito ser aceite e publicado, e o meu despacho ser revogado.

7. Analisada a reclamação e os argumentos nela constantes, não se concorda com o seu teor e reitera-se a posição defendida no parecer em que se fundamenta o despacho reclamado, emitido pela Comissão de Regimento e Mandatos, órgão a quem compete, nos termos da alínea d) do artigo 26.º do Regimento da Assembleia Legislativa, dar parecer sobre as questões de interpretação do Regimento.



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

主席辦公室  
Gabinete do Presidente

8. Quanto à alegada preterição de uma formalidade na convocação da reunião da Comissão de dia 7 de Novembro de 2018, considera-se que tal preterição não afecta de modo algum a validade do parecer com base no qual foi proferido o meu despacho, agora em reclamação, sendo por isso irrelevante.

9. Face ao exposto, mantenho a decisão proferida através do meu Despacho n.º 206/VI/2019, com os fundamentos constantes do Parecer n.º 1/V/2019, pontos 1 a 22, daquela Comissão, o qual faz parte integrante deste Despacho, e, conseqüentemente, rejeito a presente reclamação, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

*Ho Iat Seng.*

19 de Março de 2019

Excelentíssimo Senhor Presidente da  
Mesa da Assembleia Legislativa da RAEM

**SOU KA HOU**, Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM (“AL”), vem interpor recurso para a Mesa da AL do Despacho do Presidente da AL nº 358/VI/2019, de 19-Março-2019, que indeferiu a sua reclamação de 1-Março-2019.

Por cuidado, e para o caso de a Mesa considerar que cabe recurso, não do Despacho que decidiu da reclamação, mas do despacho que foi objecto da reclamação, recorre também do **Despacho nº 206/VI/2019**, que indeferiu o protesto feito pelo recorrente com os fundamentos constantes da primeira parte do Parecer nº 1/VI/2018 da Comissão de Regimentos e Mandatos (“Comissão”) (até ao ponto 22, parte do Parecer em que a Comissão se pronunciou na sequência do Despacho do Presidente nº 1370/VI/2018).<sup>1</sup>

O recorrente entende, porém, que o despacho recorrível é o despacho nº 358/VI/2019, pelo que dirigirá as suas alegações apontando para esse despacho, sem prejuízo de o recurso abranger ambos os despachos, em relação de subsidiariedade, para garantir que a matéria substantiva objecto da reclamação é conhecida pela Mesa da AL.

O presente recurso é apresentado com os seguintes fundamentos:

1. O recorrente apresentou reclamação para o Presidente em 1-Março-2019 do Despacho nº 206/VI/2019, na parte em que indeferiu o protesto feito pelo Deputado recorrente. A reclamação foi feita por remissão para o teor do recurso referido no ponto seguinte.
2. Subsidiariamente, e para o caso de Presidente entender que não cabia reclamação para o Presidente, mas antes recurso directo para a Mesa, o recorrente interpôs na mesma data recurso para a Mesa. O Presidente conheceu (correctamente) da reclamação, pelo que o recurso apresentado (subsidiariamente) para a Mesa em 1-Março-2019 terá, salvo melhor entendimento, ficado sem efeito. Por isso se entende que cabe recurso agora do despacho que decidiu da reclamação (e não do acto – sobre a mesma matéria – sobre que se reclamou). Trata-se, como se vê, de

<sup>1</sup> No Parecer consta “2019” em vez de “2018”, certamente por lapso.

uma questão meramente procedimental e não de substância, dado que o objecto de ambos os despachos incide sobre a mesma matéria e sobre a mesma questão.

3. O Presidente indeferiu a reclamação de 1-Março-2019 remetendo, de novo e somente, para o Parecer nº 1/VI/2018 da Comissão, por via do Despacho nº 358/VI/2019.
4. Na reclamação acima referida, o recorrente referiu não concordar com a segunda parte do Parecer, mas não recorrer da mesma por razões práticas, posição que, para evitar equívocos aqui reafirma e mantém.
5. Entendeu o Presidente que “o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário, pelo que o protesto não pode ser processado no modo requerido pelo Deputado”, posição que reafirmou no despacho nº 358/VI/2019.
6. Uma vez que o despacho remete os seus fundamentos para o Parecer da Comissão, todas as referências aqui feitas ao Parecer devem ser entendidas como se referindo ao mesmo no seu sentido material de fundamento do despacho recorrido (pois não se recorre do Parecer, mas do Despacho).

#### **Falta de fundamentação**

7. Os despachos do Presidente podem ser fundamentados por referência a um parecer que identifique e notifique ao interessado. Assim o Presidente fez no Despacho nº 206/VI/2019, não tendo o Recorrente qualquer crítica ou reparo a fazer a tal remissão, feita de acordo com a lei.
8. Tal não é, porém, o caso do segundo Despacho, nº 358/VI/2019, pois este pronunciou-se sobre uma reclamação que, ela mesma, incidiu sobre o Parecer da Comissão (na medida em que este parecer serviu de fundamento ao aludido primeiro Despacho). A reclamação apontou vários vícios ao Parecer, explicando os erros e ilegalidades dele constantes.
9. Nesta situação o despacho que decidir de reclamação que aponte erros a um parecer, não pode, naturalmente, voltar a remeter para o parecer. Tal significaria um desrespeito pela reclamação – que contém argumentos novos, posteriores ao parecer e sobre o parecer – um desrespeito pelo Deputado reclamante e um

desrespeito pela lei, isto é, pelo princípio da fundamentação obrigatória de todas as decisões.

10. Indeferir a reclamação voltando a remeter para o Parecer é ignorar – não conhecer – dos vícios alegados na reclamação. O princípio da fundamentação das decisões é uma imposição de *racionalidade* e de *transparência*, expressando quer uma obrigação política, quer um dever jurídico. Ao não apresentar os fundamentos pelos quais o Presidente não concordava com as críticas feitas ao Parecer, o Despacho recorrido padece de vício e, por isso, de invalidade, por falta de fundamentação, vício que o recorrente aceitará que o Presidente supra apresentando os seus motivos, na sequência do que caberá recurso para a Comissão sobre a decisão do Presidente com base nesses motivos.
11. Caso contrário, a reclamação para o Presidente terá sido um acto inútil, um passo que a lei prevê, mas o Presidente não acolhe de forma material.

#### Reunião Interna Preparatória

12. No ponto 2 do Parecer, a Comissão refere uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento da AL não prevê reuniões internas e externas, nem sequer menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Assim, ou a reunião interna é uma reunião como qualquer outra, ou então é uma reunião ilegal.
13. A Comissão não pode criar categorias de reuniões de comissão que não estejam previstas na lei, desde logo porque a lei pretende assegurar a *transparência* da actividade da AL por se tratar de um órgão representativo da vontade popular. *Reuniões secretas*, apelidadas de “internas”, são ilegais, não sendo boa prática jurídica ou política usar palavras que desempenham o papel de eufemismos, em vez de conceitos próprios a exprimir a realidade a que a Comissão se está efectivamente a referir.
14. O Regimento não refere, sequer, reuniões internas, pois todas as reuniões são internas. E *todas* as reuniões (internas) são abertas a *todos* os Deputados, como resulta inequivocamente do Regimento. Cabe à Comissão, designadamente, dar parecer sobre a legislação que governa a vida da AL, seus órgãos e actividades, pelo que a Comissão deve dar o exemplo e cumprir a lei, não levando a cabo reuniões secretas sob a veste eufemística de “reunião interna”.

15. Uma reunião escondida de alguns Deputados é uma reunião escondida da população que a AL e esses Deputados representam, indo contra o princípio da transparência e da democratização da RAEM, e constituindo violação da Lei Básica, designadamente o princípio do Estado de Direito.
16. O mesmo se diga do adjectivo “preparatória”. Não existem no Regimento reuniões preparatórias por contraste com outras categorias de reuniões.
17. Com o devido respeito, a Comissão acabou por, em violação da lei, inventar mais uma categoria juridicamente inexistente. A palavra “preparatória” nem sequer aparece no Regimento.
18. A Comissão alega no ponto 31 a máxima jurídica de que *“onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”*, para depois fazer exactamente o que defende não dever fazer-se.
19. Todas as reuniões da Comissão são preparatórias dos pareceres que aprovam. Qualquer reunião em que se discutam assuntos, se peçam pareceres, se ouçam Deputados, membros do Governo, etc., são, no sentido material do termo, reuniões preparatórias. Se todas as reuniões “preparatórias” pudessem ser secretas e escondidas de alguns Deputados, praticamente todas as reuniões das comissões da AL seriam secretas e só para alguns Deputados.
20. A reunião levada a cabo para discutir este Parecer foi ela mesma ilegal, o que afecta o mérito do parecer produzido e, logo, o mérito da fundamentação do Despacho recorrido.

#### **Definição de Protesto**

21. A Comissão refere no ponto 10 não ter encontrado “muita doutrina”. Como não identifica nenhuma, crê-se que a Comissão quer dizer que não encontrou doutrina alguma ou, como se usa dizer, que não encontrou doutrina nenhuma.
22. Por isso, diz, utiliza o dicionário para definir o conceito legal de “protesto”. Como qualquer jurista informado sabe, os conceitos jurídicos não são definidos recorrendo a um dicionário... Os critérios de interpretação da lei constam do art. 8º do Código Civil, não de uma edição da Porto Editora ou outro dicionário.

23. A primeira coisa que o art. 8º estabelece é que “*A interpretação não deve cingir-se à letra da lei*”: exactamente o que a Comissão erradamente procurou fazer. Um protesto na mesa de um café ou um protesto de um Deputado têm finalidades e contextos bem distintos, o que implicaria que a Comissão, em vez de recorrer a dicionários, tivesse ouvido a opinião de um/a jurista para que o/a mesmo/a chamasse à atenção dos Senhores Membros da Comissão que o conceito de protesto deve ser interpretado no sentido de “*reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada*”.
24. De resto, a definição usada pela Comissão é implausível e, com o devido respeito, não poderia ser levada juridicamente a sério: defender que um protesto de um Deputado tem de ser feito de forma “*enérgica*” é de todo infundado e representaria um desrespeito pela personalidade e atitude política que cada Deputado tenha. É um exemplo que, se aceite, revelaria incompreensão da função do Direito e das regras de interpretação vigentes na RAEM.
25. Deve, pois, ser desconsiderada a alegada “*definição*” de protesto com recurso a dicionários, elaborados com meras preocupações linguísticas e de captação de usos e tradições de vocábulos, mas sem preocupações jurídicas: isto é, sem buscar o espírito e a finalidade da lei. A lei visa *orientar* condutas, em particular, para o *futuro*, os dicionários visam *descrever* usos da linguagem, assentando essencialmente em práticas reiteradas do *passado*.

#### **Protesto: acto oral e escrito**

26. A Comissão refere no ponto 11 que “*Por regra*” o protesto “*é usado oralmente*”. Não diz, porém, qual a regra a que se refere. Trata-se de um regra jurídica? Nesse caso, qual a fonte, ou seja, qual o diploma legal e o preceito? Trata-se de uma regra da prática ou praxis social? Nesse caso, de que comunidades e quais as fontes de onde a Comissão concluiu derivar essa “*regra*”?
27. A Comissão tem o dever de usar as palavras com cuidado e o Presidente da AL tem o mesmo dever quando remeter para pareceres da Comissão. Tratando-se de uma “*regra*” não identificada, a mesma deve ser desconsiderada até que seja identificada. Caso contrário, estaríamos perante a situação *kafkiana* de discutir uma regra que desconhecemos qual seja.

28. Como a Comissão refere no ponto 8,

*“a figura do ‘protesto’ pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”*, sendo que, antes, no ponto 7, a Comissão nota que se refere aos *“poderes de natureza instrumental”*, que, como a Comissão admite, abrangem reclamações e protestos.

29. Relevante, também, é o facto de o protesto surgir, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento.

30. Isto mesmo é reconhecido no ponto 5 do Parecer da Comissão (*“... juntamente com o poder de invocar o regimento e de apresentar reclamações”*).

31. Resulta, assim, claramente do contexto (arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g)) e da finalidade da lei, que as reclamações e os protestos – tal como, aliás, os recursos – seguem o mesmo regime jurídico essencial.

32. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito.

33. Isso mesmo resulta expressamente do art. 99º/g) do Regimento.

34. Certo é que resulta do contexto e da finalidade da lei que a **forma** do protesto (oral ou escrita) constitui uma faculdade dos Deputados que exprime, aliás, um direito fundamental de representação da população e de expressão de discordância.

35. O protesto escrito distingue-se do protesto oral na **forma** e na **ponderação**: um protesto escrito pode fazer uso da lei, da doutrina e de “precedentes”, da RAEM e do exterior, em termos que um protesto oral não permite. Assim, a faculdade de usar um ou outro é uma prerrogativa política (e jurídica) dos Deputados. <sup>2</sup>

36. Não releva o referido no ponto 11º do Parecer pelas razões aduzidas: não há qualquer “regra”, nem a Comissão refere qual seja, que determine que os protestos são feitos oralmente. O que há é uma norma de natureza permissiva, que atribui aos Deputados a faculdade de apresentar protestos orais ou protestos escritos, sem

<sup>2</sup> A justificação um pouco complexa dada para a admissibilidade do contraprotesto feita com base no que a Comissão crê ser uma omissão da lei, parece esquecer que o contraprotesto é, ele mesmo, um protesto e, portanto, está, naturalmente, previsto no Regulamento – não havendo qualquer omissão.

qualquer limitação. A distinção entre norma *permissiva* e *proibitiva* é de conhecimento comum, não devendo estas duas espécies de normas ser confundidas: uma permite comportamentos, atribuindo faculdades, outra proíbe-os.

37. Depois de ter procurado demonstrar, em parágrafos anteriores, que os protestos devem, por “regra”, ser orais, a Comissão admitiu que os Deputados “*podem apresentar protestos escritos*” (ponto 15 do Parecer).<sup>3</sup>

#### **Protesto escrito: circunstâncias em que pode ser feito**

38. Entendem o Presidente da AL e a Comissão que “*o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário*” (Despacho), pois “*o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar seu protesto oralmente*”.
39. A Comissão e o Presidente **não citam nenhuma norma legal** que permita restringir este direito fundamental dos Deputados.
40. De facto, **não existe qualquer limite legal** ao direito de apresentar protestos escritos, nem norma que limite tais protestos a ocorrências no Plenário.
41. Por isso, e para ser coerente com a sua posição, a Comissão deveria ter aplicado aqui a máxima que defende, segundo a qual “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*” (ponto 31 do Parecer).
42. Uma vez que a Comissão entende como critério de interpretação da lei que o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, se o Regimento permite protestos escritos e não distingue entre os relativos a ocorrências do Plenário e ocorrências fora do Plenário, não deve a Comissão ou o Presidente da AL distinguir onde a lei não distingue.

<sup>3</sup> Já a referência feita, pela Comissão, no ponto 13 “*Parece, assim, face ao exposto*” permite duas conclusões: a Comissão não está certa sobre a sua conclusão e remete para argumentos anteriores que não apresentou, pois no anteriormente “*exposto*” não consta qualquer argumento jurídico que fosse fiel à máxima que a AL adoptou ou ao art. 8º do Cód. Civil.

43. Trata-se, com o devido respeito que a Comissão nos merecer, de uma incoerência insustentável.
44. Ou seja, se a lei não distingue protestos relativos a acontecimentos “ocorridos em plenário” de protestos relativos a acontecimentos “ocorridos fora do plenário”, e se o direito de protesto é um direito instrumental fundamental para o “exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais” (ponto 8 do Parecer), tal direito não pode ser minorado e coarctado por livre arbítrio do Presidente, da Mesa ou da Comissão: tal contraria a posição defendida pela Comissão de que o Presidente não pode criar distinções (para restringir direitos) quando a lei não crie ela mesma essas distinções.
45. A conclusão do art. 13º do Parecer é contrariada, desde logo, por aquilo que a Comissão admite no ponto 5 do Parecer: **protesto e reclamação** são tratados par a par pelo Regimento, pelo que **o regime de um é, no essencial** (isto é, salvo onde a lei distinga), **equivalente ao do outro**.
46. Isso mesmo é de novo admitido no ponto 14 do Parecer: o facto de se poder apresentar reclamações orais durante o debate em Plenário não impede que se apresentem — *irrestritamente* — reclamações escritas. E quando refiro “*irrestritamente*” quero dizer sem estar sujeitas a restrições a que as reclamações orais não estejam sujeitas.
47. As conclusões dos pontos 17 e 18 são, assim, erradas e sem apoio na lei. **Não cabe ao Presidente ou à Comissão “fazer lei”, cabe-lhe aplicar a lei**. A lei permite protestos escritos e não limita tal direito a qualquer circunstância, tal como não limita o direito de apresentar reclamação.
48. O que o Presidente e a Comissão fizeram foi restringir um direito fundamental do Deputado recorrente, essencial para o exercício das suas funções políticas em representação dos milhares de cidadãos que nele votaram, bem como de todos os cidadãos da Região, cujos direitos e interesses lhe cabe representar através de apresentação de projectos de lei, propostas de alteração de propostas de lei, protestos, reclamações, recursos, expressão de opiniões em Plenário e fora dele, etc..
49. Trata-se, pois, respeitosamente, de uma diminuição de garantias de um órgão legislativo representativo dos cidadãos, órgão que deve visar o aprofundamento de

valores democráticos, que esta decisão infringe. Cabe ao Presidente proteger e aprofundar a autonomia da AL e a sua gestão democrática, bem como lhe cabe assegurar os direitos dos Deputados, não coarctá-los.

### Publicação do Protesto

50. A Comissão refere no ponto 21 do Parecer que a Comissão não concorda que o Protesto deva ser publicado, mas não diz porquê. Não sabemos se chegou a tal conclusão na reunião secreta levada a cabo sem a possibilidade de participação de todos os Deputados interessados.
51. Mas o que é certo é que a falta de fundamentos não permite que a conclusão seja considerada racional, dado que a racionalidade de uma conclusão deriva das suas razões, e o Despacho do Presidente padece, também quanto a este ponto, de vício de falta de fundamentação.
52. Resulta claramente do Regimento que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g).
53. Ora, como a Comissão entende que, onde o legislador não distingue o intérprete não deve distinguir, parece claro que a posição da Comissão só poderia ser a de que o Protesto deve ser publicado.

Face ao exposto,

Deve o Presidente ser convidado pela Mesa a fundamentar o seu Despacho nº 359/VI/2019, sob pena de revogação por ilegalidade;

Em qualquer caso, deve o Despacho nº 359/VI/2019 do Presidente ser revogado pelos motivos invocados e, conseqüentemente, ser revogado o Despacho nº 206/VI/2019

E, reconhecendo que podem ser feitos protestos escritos, sem quaisquer restrições que não estejam limitadas por lei, quer dentro, quer fora de Plenário,

E que os Protestos devem ser publicados nos termos do art. 99/g),

Deve ser aceite o Protesto e mandado publicar, tal como requerido pelo recorrente.

Macau, 1 de Abril de 2019.

O Deputado recorrente,

蘇嘉豪

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

1 APR 2019 17:41



Yiu  
1.  
2/3

## Deliberação n.º 6/2019/Mesa

1. O Senhor Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou – através do Despacho n.º 206/VI/2019 - o protesto escrito apresentado pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou em 7 de Agosto de 2018, com base no Parecer da Comissão de Regimento e Mandatos (Parecer n.º 1/VI/2019), remetendo os fundamentos da rejeição para o Parecer daquela Comissão, órgão da Assembleia Legislativa a quem compete, nos termos da alínea d) do artigo 26 do Regimento, dar *“Parecer sobre as questões de interpretação e de integração das lacunas do Regimento que lhe sejam submetidas pelo Presidente, pela Mesa ou pelo Plénário”*.

2. Deste Despacho, o Senhor Deputado Sou Ka Hou interpôs reclamação para o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, discordando do entendimento vertido no Parecer da Comissão de Regimento e Mandatos sobre a figura do protesto, bem como pondo em crise a legalidade da reunião daquela Comissão realizada do dia 7 de Novembro de 2018, que foi comunicada apenas aos membros da Comissão.

3. Não concordando com o entendimento defendido nessa reclamação pelo Deputado, o Presidente rejeitou-a e manteve a decisão tomada através do seu Despacho n.º 206/VI/2019, decisão que foi comunicada ao Deputado através do Despacho n.º 358/VI/2019, de 19 de Março de 2019.

4. Em 1 de Abril do corrente ano de 2019, o Deputado Sou Ka Hou interpôs recurso do despacho do Presidente (Despacho n.º 358/VI/2019) para a Mesa da Assembleia Legislativa, imputando àquele Despacho falta de fundamentação e outros vícios decorrentes da adopção, pelo Presidente, do entendimento vertido no



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

Handwritten signature or initials in the top right corner.

Parecer da Comissão de Regimentos e Mandatos, para o qual o seu Despacho n.º 358/VI/2019 remeteu.

5. Analisado o teor do Despacho do Presidente n.º 358/VI/2019, a Mesa não concorda com os vícios invocados no recurso, nomeadamente, no que se refere à falta de fundamentação.

6. O Presidente, de forma objectiva, no ponto 7 do seu Despacho, manifesta a sua posição de discordância com o entendimento que o Deputado faz da figura regimental do protesto, não o aceitando, tendo fundamentado a sua decisão com o Parecer da Comissão de Regimento e Mandatos, para o qual remeteu. Em consequência, considera a Mesa da Assembleia Legislativa que a legalidade, a objectividade e a racionalidade da decisão do Presidente estão devidamente salvaguardadas no Despacho agora posto em crise, e que o teor do mesmo é suficiente e adequado a que o Senhor Deputado conheça os motivos que levaram o Presidente a reiterar e a manter a posição defendida no Despacho n.º 206/VI/2019, que rejeitou o protesto escrito. Razão pela qual a Mesa entende que a decisão do Presidente não sofre de vício por falta de fundamentação.

7. Sobre a questão da fundamentação, amplamente referida pelo Senhor Deputado no seu recurso, sem a invocação, porém, de qualquer norma legal que sustente a sua posição, a Mesa da Assembleia Legislativa quer chamar a atenção para o seguinte; o Presidente da Assembleia Legislativa e a Mesa da Assembleia Legislativa sempre fundamentaram as suas decisões em ordem ao respeito que lhes merecem os Senhores Deputados e em obediência aos princípios da transparência, objectividade e racionalidade das decisões. Contudo, as decisões do Presidente e da Mesa da Assembleia Legislativa praticadas em matérias regimentais não são actos administrativos, não estando, por isso, sujeitas ao cumprimento dos formalismos próprios destes actos, tal como o Senhor Deputado



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

4.00  
1.

quer fazer crer no seu recurso. De todo o modo, as regras de fundamentação dos actos sempre foram observadas por estes dois órgãos políticos da Assembleia Legislativa e, concretamente, no presente caso, nos dois despachos do Senhor Presidente, estando a remissão para o Parecer da Comissão de Regimento e Mandatos correctamente feita e de acordo com as regras e os princípios do dever geral de fundamentação.

4/3

8. No que se refere à alegada ilegalidade da "reunião preparatória" invocada pelo Senhor Deputado, a Mesa entende que o Senhor Presidente conheceu a matéria, tal como está claramente exposto no ponto 8 do Despacho n.º 358/VI/2019 em causa, pelo que também aqui não houve falta de fundamentação do Despacho do Senhor Presidente. O Senhor Deputado pode discordar do que a esse propósito o Senhor Presidente decidiu, mas não pode invocar que a questão não tenha sido apreciada.

9. Sobre esta matéria, a Mesa entende que a não comunicação aos Deputados não membros da Comissão da reunião realizada em 7 de Novembro de 2018 não põe em causa a validade do Parecer. Este foi discutido e apreciado pela Comissão em duas reuniões realizadas para o efeito, as quais funcionaram com o respectivo *quorum* regimental, e nas quais os seus membros manifestaram as suas posições sobre a matéria em análise tal como consta do Parecer, tendo este sido assinado por todos os Deputados membros da Comissão, pelo que a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião é, no caso, irrelevante.

10. Quanto à definição de protesto, à sua distinção entre protesto oral e escrito, e às circunstâncias em que esta figura pode ser utilizada pelos Senhores Deputados, bem como à sua publicação na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa, a Mesa concorda com o entendimento vertido no Parecer n.º 1/VI/2019,



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

da Comissão de Regimento e Mandatos, para o qual o Senhor Presidente remeteu os seus despachos n.ºs 206/VI/2019 e 358/VI/2019, entendendo por isso que:

a) a definição de protesto como “uma declaração enérgica e solene de discordância relativamente a algo que se considera desconforme com as regras” está correctamente elaborada, e corresponde à forma como esta figura é tradicionalmente usada nos parlamentos;

b) os protestos devem ser apresentados oralmente no plenário logo após a situação que os despoletou;

c) apenas em casos especiais podem ser apresentados protestos escritos, não se enquadrando o protesto do Senhor Deputado nesses casos;

d) em consequência deste entendimento, não deve o protesto apresentado pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou ser publicado na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa.

11. O entendimento constante do recurso apresentado pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou não corresponde à prática parlamentar, onde os protestos são apresentados oralmente e como reacção imediata à situação que os despoletou.

12. Em conclusão, a Mesa considera que não foi violado qualquer direito do Senhor Deputado Sou Ka Hou, o qual optou – porque assim o entendeu – por não apresentar o seu protesto no Plenário após a situação que o despoletou, ao contrário do que é prática parlamentar.

13. Pelo exposto, a Mesa da Assembleia Legislativa delibera o seguinte, nos termos e para os efeitos da alínea e) do artigo 17.º do Regimento da Assembleia Legislativa:



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

Manter o Despacho n.º 358/VI/2019 do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa e não dar, em consequência, provimento ao recurso apresentado pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou.

Assembleia Legislativa, aos 16 de Abril de 2019.

A Mesa,

Ho Iat Seng  
(Presidente)

Chui Sai Cheong  
(Vice-Presidente)

Kou Hoi In

(1.º Secretário)

Chan Hong  
(2.ª Secretária)



(Tradução)

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

Remetente: Associação de Novo Macau

Data: 2 de Maio de 2019, Quinta-feira, às 16H36

Destinatário: SAAL; Info

Assunto: Documento de recurso do Deputado Sou Ka Hou

Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa:

Venho, por este meio, informar que me encontro ausente de Macau, e que o colaborador do meu escritório, Chan Lok Kei, já se deslocou, por volta das 4 horas desta tarde, à Assembleia Legislativa, para entregar, em meu nome, um documento de recurso. O mesmo não estava na posse de procuração oficial, pelo que procederei à ratificação do respectivo acto, nos termos do artigo 261.º do Código Civil, aquando do meu regresso a Macau. Espero assim que o referido documento seja admitido.

Agradeço desde já todo o apoio.

02 de Maio de 2019

O Deputado à Assembleia Legislativa da  
Região Administrativa Especial de Macau,

Sou Ka Hou

N.º da Ref.: NMA5-20190502-01

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM

**SOU KA HOU**, Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM ("AL"), vem interpor recurso para o Plenário da AL da Deliberação da Mesa da AL nº 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, que indeferiu o recurso por mim interposto do Despacho do Presidente da AL nº 358/VI/2019, de 19-Março-2019, que indeferiu a minha reclamação de 1-Março-2019.

O Recorrente foi notificado de tradução para a língua portuguesa – língua em que foram apresentadas a reclamação para o Presidente e o recurso para a Mesa da AL ("Mesa") – no dia 30 de Abril, data a partir da qual se contará, pois, o prazo de recurso para o Plenário. Se assim não se entendesse, o presente recurso também seria tempestivo, pois dia 1 de Maio foi feriado, pelo que o prazo só pode ser praticado no dia seguinte (art. 272º/e) do Código Civil). O Deputado recorrente encontra-se fora de Macau, motivo pelo qual apresenta este recurso, assinado por si, por fax e carta registada bem como outro entregue através de um seu representante (que o Deputado ratificará).

O Deputado recorrente apresentou reclamação para o Presidente em 1-Março-2019 do Despacho nº 206/VI/2019 (doravante "o primeiro despacho"), na parte em que indeferiu o protesto por si feito,<sup>1</sup> assentando no Parecer da Comissão de Regimentos e Mandatos nº 1/VI/2018. O Presidente indeferiu a reclamação remetendo, de novo e somente, para o Parecer nº 1/VI/2018 da Comissão, por via do Despacho nº 358/VI/2019 (doravante "o segundo despacho").

Foi então interposto recurso para a Mesa em 1-Abril-2019, que veio a ser indeferida pela Mesa pela Deliberação nº 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, de que ora se recorre.

Entendeu o Presidente que "o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário, pelo que o protesto não pode ser processado no modo requerido pelo Deputado", posição que reafirmou no despacho nº 358/VI/2019 e que é reafirmado pela aludida Deliberação da Mesa.<sup>2</sup>

Apresenta-se um sumário das conclusões e depois os fundamentos em que assenta o presente recurso.

<sup>1</sup> Vide Anexo 1 com o texto integral do Protesto.

<sup>2</sup> Uma vez que o despacho remete os seus fundamentos para o Parecer da Comissão, todas as referências aqui feitas ao Parecer devem ser entendidas como se referindo ao mesmo no seu sentido material de fundamento do despacho recorrido (pois não se recorre do Parecer, mas do Despacho).

## SUMÁRIO CONCLUSIVO

- a) A Mesa defende que os despachos do Presidente não têm de ser fundamentados. Tal é inaceitável. O dever de fundamentação é requisito fundamental do conceito de Estado de Direito e obrigatório em todos os níveis decisórios, em todos os ramos de direito, constituindo um princípio fundamental de direito, que encontra eco expresso no próprio Regimento. Ao defender que o Presidente pode decidir sem dizer porquê, sem apresentar fundamentos, a Mesa criou um precedente de grande gravidade política e jurídica, que deve ser rejeitado por este Plenário:
- b) O primeiro despacho (o reclamado) foi fundamentado, porque remeteu para o Parecer da Comissão, o segundo despacho não foi fundamentado. A reclamação acrescentou argumentos explicando por que é que o Parecer estava errado. O segundo despacho (ora recorrido) teria de remeter para um segundo parecer ou conter as razões pelas quais discorda dos novos argumentos constantes da reclamação, senão não está a conhecer das novas razões. Assim, o segundo despacho não foi fundamentado:
- c) A Comissão e a Mesa referem uma alegada "reunião interna preparatória". O Regimento não prevê reuniões internas e externas, nem menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Logo, a justificação de ter sido uma reunião "interna" para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões:
- d) O Regimento não prevê reuniões com carácter secreto, ou que não divulgadas aos Deputados, que são ilegais; e a Mesa erra quando alega que é "irrelevante" (sic) "a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião", o que viola o direito de todos os deputados assistir a quaisquer reuniões de Comissão, nos termos do art. 73º/2 do Regimento.
- e) O Regimento não distingue entre reuniões preparatórias e não preparatórias, pois quase todas são preparatórias ou de discussão; logo, a justificação de ter sido uma reunião "preparatória" para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- f) A Comissão concluiu que "onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir": uma vez que o Regimento não distingue reuniões internas de externas, nem preparatórias de reuniões de outro tipo, o Presidente e a Mesa não podem, eles mesmos, criar distinções que a lei não cria;

- g) O Parecer da Comissão e a Deliberação da Mesa são incoerentes, pois dizem que só pode aceitar as categorias que a lei distingue, mas depois cria categorias não existentes na lei;
- h) A Comissão definiu o conceito de protesto lendo um dicionário, quando os conceitos jurídicos são objecto de interpretação feita ao abrigo da norma geral do artigo 8º do Código Civil, como é de conhecimento comum de qualquer jurista;
- i) A Comissão e a Mesa definem "protesto" como "*declaração enérgica*" de discordância, o que significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma "pouco enérgica" tal já não seria considerado um protesto: é errado que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na alegada definição de protesto;
- j) O Regimento não distingue protestos escritos de protestos orais. Ora, como a Comissão e a Mesa entendem que "*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*", a Mesa não pode distinguir, sob pena de incoerência, protestos orais de protestos escritos;
- k) O protesto consta, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º(e), 58º(g), 63º e 99º(g) do Regimento, o que a Comissão reconheceu no ponto 5 do Parecer, resultando do Regimento que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser irrestritamente apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito;
- l) O Regimento refere expressamente no artigo 99º(g) a existência de "*protestos... escritos*", sem qualquer limitação.
- m) A Mesa e a Comissão entendem que o protesto escrito - que afinal já admitem poder ser feito ("*podem apresentar protestos escritos*": ponto 15 do Parecer) - só pode ser feito em certos momentos e em certos contextos. Porém, tal não tem qualquer fundamento no Regimento, que não diz que há certos momentos em que se podem fazer protestos orais, mas não se podem fazer protestos escritos;
- n) Uma vez que a Comissão e a Mesa defendem que "*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*", o Presidente e a Mesa não podem distinguir momentos ou contextos para rejeitar protestos escritos quando a lei não distingue;

- o) Se a Comissão e a Mesa reconhecerem no ponto 5 do Parecer que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial, o facto de as reclamações e os recursos escritos não estarem sujeitos a requisitos especiais significa que os protestos também não podem estar sujeitos a requisitos a que as reclamações e os recursos não estejam;
- p) A Mesa assenta num conceito obscuro, e não comprovado, de "prática parlamentar", mas não existe qualquer prática parlamentar de rejeição de protestos escritos, nos termos do artigo 2º do Código Civil, as práticas ou usos só têm valor jurídico "quando a lei o determine" (e não há norma legal que o determine), para além de que, como é comumente sabido, mesmo se houve lei a aceitar os usos, uma prática, mesmo que existisse, nunca poderia violar uma norma atributiva de direitos.
- q) A Mesa e a Comissão não citam nenhuma norma do Regimento ou de outra lei para fundamentar a sua decisão (para além do obscuro e erróneo argumento de uma suposta "prática parlamentar" que não existe e seria ilegal), padecendo de falta de fundamentação de direito, violando o Regimento, o princípio da legalidade e o conceito de Estado de Direito, segundo os quais as decisões têm de ser tomadas com base em normas jurídicas e não na vontade ou livre arbítrio do decisor;
- r) O Regimento estabelece que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g). Logo, a Mesa violou o Regimento quando determinou que o protesto não deve ser publicado.

#### **Inexistência de dever de fundamentação**

1. A Mesa alega no ponto 7 da Deliberação, referindo-se ao dever de fundamentação, que *"as decisões do Presidente e da Mesa da Assembleia Legislativa praticadas em matérias regimentais não são actos administrativos, não estando, por isso, sujeitas ao cumprimento dos formalismos próprios destes actos, tal como o Senhor Deputado quer fazer crer no seu recurso"*.
2. Ou seja, a Mesa entende que os seus actos e os do Presidente não têm de ser fundamentados.
3. A Mesa alega que não existe obrigação de fundamentação, mas nota que têm fundamentado as suas decisões. Porém, o que importa nesta secção do recurso é o entendimento que a Mesa e o Presidente podem tomar decisões *sem as*

*fundamentar*, para cujo efeito o facto de a Mesa achar que têm sido fundamentadas, não significa que não deixem de o ser, pois a Mesa entende que não têm que ser fundamentadas. Ademais, a fundamentação das decisões é um dever, e é um direito dos Deputados e cidadãos, não um delicadeza ou um favor que a Mesa e o Presidente façam aos Deputados e cidadãos.

4. Tal é uma alegação de gravidade jurídica e política. A transparência e a racionalidade do exercício do poder impõem o dever de fundamentação. Fundamentar uma decisão é dizer o **porquê** de se ter tomado tal decisão, quais as **razões** pelas quais tal decisão é correcta e não é arbitrária.
5. A Mesa defender que, quer o Presidente, quer a Mesa, podem decidir sem dizer porquê, sem apresentar os motivos por que acham que a decisão é correcta, é um desrespeito pelos Deputados, um desrespeito pelo órgão Assembleia Legislativa, um desrespeito pelos cidadãos e um desrespeito pela Lei Básica e os princípios fundamentais de direito.
6. A ideia de que o Presidente e/ou a Mesa podem indeferir projectos de lei, reclamações, recursos, petições, protestos, bem como tomar quaisquer outras decisões sobre o exercício de direitos dos Deputados em representação dos cidadãos **sem dizer porquê** revela uma incompreensão sobre a transparência a que deve estar sujeita a actividade da AL e a racionalidade que deve obedecer a tomada de decisões.
7. A sujeição à lei implica a apresentação de razões: o Presidente e a Mesa não estão acima da lei.
8. Se até os pais devem explicar aos filhos as decisões que tomam, como se pode defender que o Presidente e a Mesa não deve comunicar aos cidadãos e aos Deputados as razões pelas quais tomam as decisões que tomam?
9. O Presidente e a Mesa não podem dizer "*sim, porque sim*" ou "*não, porque não*". Têm de dar razões, pois a nossa actividade na AL é feita em nome e em representação dos cidadãos e os cidadãos têm o direito de saber quais as razões pelas quais nós decidimos da vida da RAEM do modo que decidimos.
10. Diz a Mesa que eu não apresentei as razões legais do dever de fundamentação, o que decorre do facto de ser um princípio fundamental de direito que julguei fosse incontroverso. Mas, perante esta surpreendente conclusão da Mesa, apresento os motivos jurídicos:

- a. O dever de decisão decorre do conceito de Estado de Direito consagrado na Lei Básica (trata-se de uma opinião unânime);
  - b. O dever de fundamentação está previsto em todos os ramos de direito, por exemplo: artigos 114º e 115º do Código de Procedimento Administrativo; artigos 15º/1-a), 31º, 48º, 74º/3 e 6, 76º, 89º, 93º.1, 112º/2, etc., do Código de Procedimento Administrativo Contencioso; artigos 108º e 562º/2 do Código de Processo Civil; artigo 335º/2 do Código de Processo Penal; artigos 8º, 42º, 54º/4, 70º/2, 93º/4, etc., do Código de Processo de Trabalho; artigos 6º/3, 24º/1, 38º/2, 52º/1, 59º, etc., do Código Disciplinar do Advogado, artigos 79º-B, 79º-C, 79º-H, 83º/7, 294º/2, 329º/1 e 4, 338º/3, etc., do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;
  - c. Os princípios jurídicos não têm de constar de uma norma jurídica expressa, sendo decorrentes de regras específicas, sendo que o dever de fundamentação é um princípio geral de direito, pois decorre do facto de estar previsto em todas as áreas decisórias do direito;
  - d. O próprio Regimento prevê o dever de fundamentação nos artigos 111º/9 (as decisões da Mesa têm de ser motivadas em razões – podendo a Mesa, se quiser, explaná-las em Plenário) 120º (a Comissão tem de fundamentar os seus pareceres) e 121º/1 (fundamentos de decisões do Presidente);
  - e. É jurisprudência do TUI que a fundamentação *“deve permitir a um destinatário normal reconstituir o iter cognoscitivo e valorativo do autor do acto em causa”*, o que se aplica a qualquer decisão que tenha um destinatário.
11. Como decorre da jurisprudência do TSI e do TUI, o destinatário da decisão tem que poder compreender o percurso cognoscitivo e as valorações feitas pelo decisor. Logo, tal só não se aplicaria se a Mesa entendesse que o Presidente e a Mesa não decidem com base em processos cognoscitivos e valorativos, o que não é certamente o caso, pois só as decisões arbitrárias não envolvem a racionalização das decisões.
  12. E o Presidente e a Mesa não podem decidir arbitrariamente, mas sim com base em fundamentos, razões ou motivos. Daí o dever de fundamentação.
  13. Mais do que a Mesa estar errada de um ponto de vista jurídico, o que parece inquestionável, esta decisão abre as portas à não responsabilização do Presidente

e da Mesa, à falta de transparência do processo legislativo tomado em sentido amplo e a um potencial de arbitrariedade de decisões no seio do órgão legislativo, representativo da população, que, o Deputado recorrente não aceita e que nem o Presidente da AL, nem a Mesa certamente desejarão.

#### Falta de fundamentação

14. Tanto a Mesa como o recorrente concordam que os despachos do Presidente podem ser fundamentados por referência a um parecer da Comissão. Aqui não há desacordo.
15. O que sucede é que o *primeiro Despacho* foi feito por referência ao Parecer da Comissão e a reclamação apresentou motivos, que obviamente não constavam do Parecer, contra a posição tomada no Parecer.
16. Nesse caso, o *segundo* Despacho tem que fundamentar porque é que discorda dos novos motivos, podendo remeter para novo parecer, mas não, claro, para o mesmo parecer. Porque, caso contrário, não está a fundamentar o segundo Despacho está a fundamentar outra vez o primeiro Despacho, que é o Despacho reclamado, e não o Despacho que decide da reclamação.
17. Está, pois, errada a Mesa quando entende que o segundo Despacho foi fundamentado. O primeiro foi, o segundo não. Ao voltar a repetir o primeiro Despacho, o segundo Despacho ignorou as razões constantes da reclamação, o quer dizer que não apresentou as razões pelas quais discorda da reclamação. O despacho que decidir de reclamação que aponte erros a um parecer, não pode, naturalmente, voltar a remeter para o parecer, tem de explicar porque é que o parecer não tem os erros que a reclamação lhe aponta.
18. Tratando-se de uma questão jurídica, a Mesa deveria ter pedido a assistência da assessoria jurídica para explicar que tal constitui um caso de falta de fundamentação.
19. Indeferir a reclamação voltando a remeter para o Parecer é ignorar – não conhecer – dos vícios alegados na reclamação. O princípio da fundamentação das decisões é uma imposição de *racionalidade* e de *transparência*, expressando quer uma obrigação política, quer um dever jurídico.

20. Ao não apresentar os fundamentos pelos quais o Presidente não concordava com as críticas feitas ao Parecer, o Despacho recorrido padece de vício e, por isso, de invalidade, por falta de fundamentação.
21. Caso contrário, a reclamação para o Presidente teria sido um acto inútil, um passo que a lei prevê, mas que o Presidente ignoraria como se não existisse.

#### Reunião Interna Preparatória e Não Comunicação aos Deputados

22. No ponto 2 do Parecer, a Comissão refere uma alegada "reunião interna preparatória". O Regimento da AL não prevê reuniões internas e externas, nem sequer menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Assim, ou a reunião interna é uma reunião como qualquer outra, ou então é uma reunião ilegal.
23. A Comissão não pode criar categorias de reuniões de comissão que não estejam previstas na lei, desde logo porque a lei pretende assegurar a *transparência* da actividade da AL por se tratar de um órgão representativo da vontade popular. *Reuniões secretas*, apeladas de "*internas*", são ilegais, não sendo boa prática jurídica ou política usar palavras que desempenham o papel de eufemismos, em vez de conceitos próprios a exprimir a realidade a que a Comissão se está efectivamente a referir.
24. O Regimento não refere, sequer, reuniões internas, pois todas as reuniões são internas. E *todas* as reuniões (internas) são abertas a *todos* os Deputados, como resulta inequivocamente do Regimento.
25. Cabe à Comissão, designadamente, dar parecer sobre a legislação que governa a vida da AL, seus órgãos e actividades, pelo que a Comissão deve dar o exemplo e cumprir a lei, não levando a cabo reuniões secretas sob a veste eufemística de "reunião interna".
26. Uma reunião escondida de alguns Deputados é uma reunião escondida da população que a AL e esses Deputados representam, indo contra o princípio da transparência e da democratização da RAEM, e constituindo violação da Lei Básica, designadamente o princípio do Estado de Direito.
27. O mesmo se diga do adjectivo "preparatória". Não existem no Regimento reuniões preparatórias por contraste com outras categorias de reuniões.

28. Com o devido respeito, a Comissão acabou por, em violação da lei, inventar mais uma categoria juridicamente inexistente. A palavra "preparatória" nem sequer aparece no Regimento.
29. A Comissão alega no ponto 31 a máxima jurídica de que "*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*", para depois fazer exactamente o que defende não dever fazer-se.
30. Todas as reuniões da Comissão são preparatórias dos pareceres que aprovam. Qualquer reunião em que se discutam assuntos, se peçam pareceres, se ouçam Deputados, membros do Governo, etc., são, no sentido material do termo, reuniões preparatórias. Se todas as reuniões "preparatórias" pudessem ser secretas e escondidas de alguns Deputados, praticamente todas as reuniões das comissões da AL seriam secretas e só para alguns Deputados.
31. A Mesa acrescenta no ponto 9 que é "irrelevante" (sic) "*a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião*". Tal é surpreendente, uma vez que, nos termos do art. 73º/2 "*Qualquer outro Deputado pode assistir às reuniões de comissão de que não seja membro...*". Ora, o direito de estar presente em reuniões só pode ser exercido pelos Deputados se lhes for comunicado que foi convocada uma reunião da Comissão.
32. A reunião levada a cabo para discutir este Parecer foi ela mesma ilegal, o que afecta o mérito do parecer produzido e, logo, o mérito da fundamentação do Despacho recorrido.

#### Definição de Protesto

33. A Comissão refere no ponto 10 não ter encontrado "muita doutrina". Como não identifica nenhuma, crê-se que a Comissão quer dizer que não encontrou doutrina alguma ou, como se usa dizer, que não encontrou doutrina nenhuma.
34. Por isso, diz, utiliza o dicionário para definir o conceito legal de "protesto". Como qualquer jurista informado sabe, os conceitos jurídicos não são definidos recorrendo a um dicionário... Os critérios de interpretação da lei constam do art. 8º do Código Civil, não de uma edição da Porto Editora ou outro dicionário.
35. A primeira coisa que o art. 8º estabelece é que "*A interpretação não deve cingir-se à letra da lei*": exactamente o que a Comissão erradamente procurou fazer. Um protesto na mesa de um café ou um protesto de um Deputado têm

finalidades e contextos bem distintos, o que implicaria que a Comissão, em vez de recorrer a dicionários, tivesse ouvido a opinião de um/a jurista para que o/a mesmo/a chamasse à atenção dos Senhores Membros da Comissão que o conceito de protesto deve ser interpretado no sentido de *"reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada"*.

36. De resto, a definição usada pela Comissão é implausível e, com o devido respeito, não poderia ser levada juridicamente a sério: defender que um protesto de um Deputado tem de ser feito de forma "enérgica" é de todo infundado e representaria um desrespeito pela personalidade e atitude política que cada Deputado tenha. É um exemplo que, se aceite, revelaria incompreensão da função do Direito e das regras de interpretação vigentes na RAEM.
37. A posição da Comissão e da Mesa significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma "pouco enérgica" tal já não seria considerado um protesto.
38. É incorrecto que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na definição de protesto.
39. Deve, pois, ser desconsiderada a alegada "definição" de protesto com recurso a dicionários, elaborados com meras preocupações linguísticas e de captação de usos e tradições de vocábulos, mas sem preocupações jurídicas: isto é, sem buscar o espírito e a finalidade da lei. A lei visa *orientar* condutas, em particular, para o futuro, os dicionários visam *descrever* usos da linguagem, assentando essencialmente em práticas reiteradas do passado.

#### Protesto: acto oral e escrito

40. A Comissão refere no ponto 11 que "Por regra" o protesto "é usado oralmente". Não diz, porém, qual a regra a que se refere. Trata-se de um regra jurídica? Nesse caso, qual a fonte, ou seja, qual o diploma legal e o preceito? Trata-se de uma regra da prática ou praxis social? Nesse caso, de que comunidades e quais as fontes de onde a Comissão concluiu derivar essa "regra"?
41. A Comissão tem o dever de usar as palavras com cuidado e o Presidente da AL tem o mesmo dever quando remeter para pareceres da Comissão. Tratando-se de

uma "regra" não identificada, a mesma deve ser desconsiderada até que seja identificada. Caso contrário, estaríamos perante a situação *kafkaiana* de discutir uma regra que desconhecemos qual seja.

42. Como a Comissão refere no ponto 8.

*"a figura do 'protesto' pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais"*, sendo que, antes, no ponto 7, a Comissão nota que se refere aos *"poderes de natureza instrumental"*, que, como a Comissão admite, abrangem reclamações e protestos.

43. Relevante, também, é o facto de o protesto surgir, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3<sup>o</sup>e), 58<sup>o</sup>/g), 63<sup>o</sup> e 99<sup>o</sup>/g) do Regimento.

44. Isto mesmo é reconhecido no ponto 5 do Parecer da Comissão (*"... juntamente com o poder de invocar o regimento e de apresentar reclamações"*).

45. Resulta, assim, claramente do contexto (arts. 3<sup>o</sup>e), 58<sup>o</sup>/g), 63<sup>o</sup> e 99<sup>o</sup>/g)) e da finalidade da lei, que as reclamações e os protestos – tal como, aliás, os recursos – seguem o mesmo regime jurídico essencial.

46. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito.

47. Isso mesmo resulta expressamente do art. 99<sup>o</sup>/g) do Regimento.

48. Certo é que resulta do contexto e da finalidade da lei que a forma do protesto (oral ou escrita) constitui uma faculdade dos Deputados que exprime, aliás, um direito fundamental de representação da população e de expressão de discordância.

49. O protesto escrito distingue-se do protesto oral na forma e na ponderação: um protesto escrito pode fazer uso da lei, da doutrina e de "precedentes", da RAEM e do exterior, em termos que um protesto oral não permite. Assim, a faculdade de usar um ou outro é uma prerrogativa política (e jurídica) dos Deputados. <sup>3</sup>

<sup>3</sup> A justificação um pouco complexa dada para a admissibilidade do contraprotesto feita com base no que a Comissão creê ser uma omissão da lei, parece esquecer que o contraprotesto é, ele mesmo, um protesto e, portanto, está, naturalmente, previsto no Regulamento – não havendo qualquer omissão.

50. Não releva o referido no ponto 11º do Parecer pelas razões aduzidas: não há qualquer "regra", nem a Comissão refere qual seja, que determine que os protestos são feitos oralmente. O que há é uma norma de natureza permissiva, que atribui aos Deputados a faculdade de apresentar protestos orais ou protestos escritos, sem qualquer limitação. A distinção entre norma *permissiva* e *proibitiva* é de conhecimento comum, não devendo estas duas espécies de normas ser confundidas: uma permite comportamentos, atribuindo faculdades, outra proíbe-os.
51. Depois de ter procurado demonstrar, em parágrafos anteriores, que os protestos devem, por "regra", ser orais, a Comissão admitiu que os Deputados "*podem apresentar protestos escritos*" (ponto 15 do Parecer).<sup>4</sup>

#### Protesto escrito: circunstâncias em que pode ser feito

52. Entendem o Presidente da AL e a Comissão que "*o protesto do Deputado Sou F. Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário*" (Despacho), pois "*o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar seu protesto oralmente*".
53. E a Mesa entende têm de ser apresentados "*após a situação que o despoletou*". O recorrente apresentou o seu protesto "após" a situação que o despoletou, não o fez antes, nem ao mesmo tempo. Logo, parece cumprir o requisito constante da Deliberação da Mesa aqui recorrida.
54. Doutro passo, a Mesa refere que os protestos têm de ser feitos (de forma enérgica...) "*como reacção imediata à situação que os despoletou*". Mas a Mesa não define o que quer dizer com "*imediata*".
55. A Comissão, o Presidente ou a Mesa não citam nenhuma norma legal que permita restringir este direito fundamental dos Deputados.
56. No ponto 11 da Deliberação recorrida, a Mesa alega que o entendimento veiculado pelo Deputado recorrente "*não corresponde à prática parlamentar, onde os protestos são apresentados oralmente*". No entanto, não informa (i) a que

<sup>4</sup> Já a referência feita, pela Comissão, no ponto 13 "*Parece, assim, face ao exposto*" permite duas conclusões: a Comissão não está certa sobre a sua conclusão e remete para argumentos anteriores que não apresentou, pois no anteriormente "exposto" não consta qualquer argumento jurídico que fosse fiel à máxima que a AL adoptou ou ao art. 8º do Cód. Civil.

parlamento se refere, (ii) não identifica os casos em que a prática de protestos escritos não tenha sido aceite, (iii) nem o número de vezes que tal sucedeu.

57. Para que a prática pudesse ter uma eventual relevância (e não teria pelo que se refere nos pontos seguintes quanto a práticas ilegais), **teria de ser uma prática de rejeição de protestos escritos**, não uma prática de fazer protestos orais. Isto é óbvio, pois, ninguém alega aqui que é ilegal ou que não existe a prática de fazer protestos orais. Pelo contrário, o recorrente alega que tanto se pode fazer protestos orais, como protestos escritos. A Mesa é que alega que há uma prática contrária, logo teria que ter alegado e demonstrado que há uma prática de rejeição de protestos escritos (não que há uma prática de admissão e protestos orais, pois que podem ser feitos protestos orais é aceite por ambas as partes).
58. Ora, **não existe qualquer prática parlamentar de rejeitar protestos escritos que a lei expressamente admite**, nem na RAEM, nem fora dela.
59. Acresce que ~~uma~~ **prática ilegal é ilegal**. Não é pelo facto de uma pessoa violar a lei várias vezes que essa violação se torna legal: se a polícia não multar quem estaciona muitas vezes em local proibido, nem por isso deixa de poder multar. A violação repetida da lei é uma reincidência, o que é mau, não uma virtude. Mas tal não é o caso, pois nunca antes protestos escritos haviam sido rejeitados, não existindo tal prática.
60. É mesmo que o tivesse sido, **nenhuma prática pode violar normas atributivas de direitos**. Não se podem negar direitos, neste caso o direito de expressão política, com base numa prática que violasse esse direito. A Mesa está a querer normalizar o que seria uma actuação da AL em violação da lei, o que constituiria um desrespeito pela Lei Básica, pelo princípio da legalidade e pelo conceito de Estado de Direito: não existe tal prática, mas se existisse seria ilegal por violação clara do Regimento.
61. Práticas, quando reiteradas (ou seja, muito repetidas), são usos. Ao falar da "prática parlamentar", a Mesa está a referir-se a alegados usos não escritos no Regimento ou em quaisquer normas da AL. Na verdade, tais usos (se realmente existissem), além de não poderem impôr qualquer restrição ao exercício dos direitos conferidos por lei, não podem produzir qualquer efeito jurídico, pois o artigo 2º do Código Civil estabelece que os usos só **"são juridicamente atendíveis quando a lei o determine"**.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artigo 2º do Código Civil, sob a epígrafe "Valor jurídico dos usos": "Os usos que não forem

62. Acresce, de facto, que não existe qualquer limite legal ao direito de apresentar protestos escritos, nem norma que limite tais protestos a ocorrências no Plenário. Pelo contrário, o Regimento prevê expressamente a existência de protestos escritos, conforme o art. 99º(g), que manda publicar os "*requerimentos e as reclamações, protestos e recursos escritos*".
63. Por isso, e para ser coerente com a sua posição, a Comissão deveria ter aplicado aqui a máxima que defende, segundo a qual "*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*" (ponto 31 do Parecer).
64. Uma vez que a Comissão entende como critério de interpretação da lei que o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, se o Regimento permite protestos escritos e não distingue entre os relativos a ocorrências do Plenário e ocorrências fora do Plenário, não deve a Comissão ou o Presidente da AL distinguir onde a lei não distingue.
65. Trata-se, com o devido respeito que a Comissão nos merece, de uma incoerência insustentável.
66. Ou seja, se a lei não distingue protestos relativos a acontecimentos "*ocorridos em plenário*" de protestos relativos a acontecimentos "*ocorridos fora do plenário*", e se o direito de protesto é um direito instrumental fundamental para o "*exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais*" (ponto 8 do Parecer), tal direito não pode ser minorado e coarctado por livre arbítrio do Presidente, da Mesa ou da Comissão: tal contraria a posição defendida pela Comissão de que o Presidente não pode criar distinções (para restringir direitos) quando a lei não crie ela mesma essas distinções.
67. A conclusão do art. 13º do Parecer é contrariada, desde logo, por aquilo que a Comissão admite no ponto 5 do Parecer: protesto e reclamação são tratados par a par pelo Regimento, pelo que o regime de um é, no essencial (isto é, salvo onde a lei distinga), equivalente ao do outro.
68. Isso mesmo é de novo admitido no ponto 14 do Parecer: o facto de se poder apresentar reclamações orais durante o debate em Plenário não impede que se apresentem - *irrestritamente* - reclamações escritas. E quando refiro "*irrestritamente*" quero dizer sem estar sujeitas a restrições a que as reclamações orais não estejam sujeitas.

*contrários aos princípios da boa fé são juridicamente atendíveis quando a lei o determine."*

69. As conclusões dos pontos 17 e 18 são, assim, erradas e sem apoio na lei. Não cabe ao Presidente ou à Comissão "fazer lei", cabe-lhe aplicar a lei. A lei permite protestos escritos e não limita tal direito a qualquer circunstância, tal como não limita o direito de apresentar reclamação.
70. O que o Presidente e a Comissão fizeram foi restringir um direito fundamental do Deputado recorrente, essencial para o exercício das suas funções políticas em representação dos milhares de cidadãos que nele votaram, bem como de todos os cidadãos da Região, cujos direitos e interesses lhe cabe representar através de apresentação de projectos de lei, propostas de alteração de propostas de lei, protestos, reclamações, recursos, expressão de opiniões em Plenário e fora dele, etc..
71. Trata-se, pois, respeitosamente, de uma diminuição de garantias de um órgão legislativo representativo dos cidadãos, órgão que deve visar o aprofundamento de valores democráticos que esta decisão infringe. Cabe ao Presidente proteger e aprofundar a autonomia da AL e a sua gestão democrática, bem como lhe cabe assegurar os direitos dos Deputados, não coarctá-los.
72. No sentido da ilegalidade deste Parecer da Comissão no que respeita à não admissibilidade ou admissibilidade limitada dos protestos escritos, ver Paulo Cardinal, *Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*, 2019, p. 291.

#### Publicação do Protesto

73. A Comissão refere no ponto 21 do Parecer que a Comissão não concorda que o Protesto deva ser publicado, mas não diz porquê. Não sabemos se chegou a tal conclusão na reunião secreta levada a cabo sem a possibilidade de participação de todos os Deputados interessados.
74. Mas o que é certo é que a falta de fundamentos não permite que a conclusão seja considerada racional, dado que a racionalidade de uma conclusão deriva das suas razões, e o Despacho do Presidente padece, também quanto a este ponto, de vício de falta de fundamentação.
75. Resulta claramente do Regimento que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g).

76. Ora, como a Comissão entende que, onde o legislador não distingue o intérprete não deve distinguir, parece claro que a posição da Comissão só poderia ser a de que o Protesto deve ser publicado.

Face ao exposto.

Deve ser rejeitado que o Presidente e a Mesa não estão obrigados a fundamentar as suas decisões;

Deve ser invalidada o Despacho do Presidente e, consequentemente, a Deliberação da Mesa, por falta de fundamentação;

Em qualquer caso, deve a Deliberação da Mesa e o Despacho n.º 359/VI/2019 do Presidente ser revogado pelos motivos invocados e, consequentemente, ser revogado o Despacho n.º 206/VI/2019;

Deve ser rejeitado que os protestos têm de ser feitos "de forma enérgica";

Deve ser reconhecido que os Deputados podem fazer protestos escritos;

Deve ser reconhecido que os protestos escritos podem ser feitos sem quaisquer restrições que não constem do Regimento;

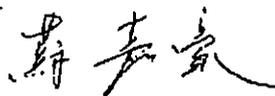
Deve ser declarada ineficaz a "prática parlamentar" não escrita na nenhuma regulamentação mencionada na Deliberação da Mesa;

Deve ser reconhecido que os Protestos devem ser publicados nos termos do art. 99/g);

Deve ser aceite o Protesto e mandado publicar, tal como requerido pelo recorrente.

Macau, 2 de Maio de 2019.

O Deputado recorrente,



Annex 1

發函編號: NMAS-20180807-01

事由: 提出書面回應及抗議

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒:

就2018年7月30日立法會全體會議細則性討論(修改五月十七日第2/93/M號法律《集會權及示威權》)法案時發生的爭議,本人謹根據《議事規則》第三條e項提出以下書面抗議,敬請主席分發給全體議員及根據《議事規則》第九十九條g項著令將書面抗議全文刊登於《立法會會刊》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間,本人援引了《議事規則》第一百二十六條,申請將文本送交委員會重新審議,引來主席和其他議員的「抨擊」,而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解,為澄清誤會及維護名譽,本人作出以下書面抗議:

遵照規則提出申請

當時,本人依照《議事規則》第一百二十六條申請,雖然主席引介議決案時曾指本人的申請毫無根據,《議事規則》第一百二十二條預先提交書面文本,但主席並無根據此條駁回討論和表決,接納申請待請表決屬於正確的決定。然而,後來超過十名議員接連發言討論有關問題,批評本人的申請不符規定,認為不得對申請討論和表決,主張主席應駁回申請。當時,本人為預留發言時間予下一個議程,無法詳加回應,故特此以書面方式回應和抗議:

《議事規則》第六十二條第二款規定,任何申請(就任何事項的引介、討論或表決程序)得以書面或口頭方式作出,結合第一百二十六條規定,議員只要在宣佈表決開始前,均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此,本人在法案表決開始前,以口頭方式提出申請,遵照了《議事規則》的相關規定,而本人在發言期間,也明確以口頭方式陳述理由,包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百二十二條,該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章〈

立法程序》其中的第一分節〈立法提案權〉，有關分節規定了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1/IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活、無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布及分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正途的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等，首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現（包括開始表決前不久發現）某些問題，為善讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜常立刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加以細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如2017年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部份條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付，包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得到憲制性保障。

## 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在2017年12月4日經全體會議議決中止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如2018年6月11日特區政府向議員介紹〈廣東粵澳合作發展基金〉項目的說明會。

〈修改五月十七日第2/93/M號法律〈集會權及示威權〉〉法案於2018年4月3日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在6月15日，而7月13日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自7月3日始正式恢復議員職務，因此，7月30日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合，況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消滅。

## 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演其中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成。可是，本人有感主席的部分發言不幸地逾越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意味的語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行為。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員

蘇嘉豪

2018年8月7日



(寄件人) 郵遞 (Zip code)  
(Sender) 區號

地址 (Add.)

姓名 (Name)

電話 (Tel.)

請勾選寄遞方式

普通	<input type="checkbox"/>
印刷品	<input type="checkbox"/>
小包	<input type="checkbox"/>
限時	<input type="checkbox"/>
掛號	<input type="checkbox"/>
回執	<input type="checkbox"/>
國內快捷	<input type="checkbox"/>

(大型牛皮紙信封)  
(售價3元)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
8 MAR 2013 11:47

鄧素英

(收件人) 郵遞 (Zip code)  
(Addressee) 區號

地址 (Add.)

澳門南灣湖畔立法會前地立法會大樓

姓名 (Name)

電話 (Tel.)

(853) 2872-8377

請書寫收、寄件人詳細地址，凡有價值或重要之郵件，均應作為報值或保價交寄。

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM

SOU KA HOU, Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM (“AL”), vem interpor recurso para o Plenário da AL da Deliberação da Mesa da AL n.º 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, que indeferiu o recurso por mim interposto do Despacho do Presidente da AL n.º 358/VI/2019, de 19-Março-2019, que indeferiu a minha reclamação de 1-Março-2019.

O Recorrente foi notificado de tradução para a língua portuguesa – língua em que foram apresentadas a reclamação para o Presidente e o recurso para a Mesa da AL (“Mesa”) – no dia 30 de Abril, data a partir da qual se contará, pois, o prazo de recurso para o Plenário. Se assim não se entendesse, o presente recurso também seria tempestivo, pois dia 1 de Maio foi feriado, pelo que o prazo só pode ser praticado no dia seguinte (art. 272.º/e) do Código Civil). O Deputado recorrente encontra-se fora de Macau, motivo pelo qual apresenta este recurso, assinado por si, por fax e carta registada bem como outro entregue através de um seu representante (que o Deputado ratificará).

O Deputado recorrente apresentou reclamação para o Presidente em 1-Março-2019 do Despacho n.º 206/VI/2019 (doravante “o primeiro despacho”), na parte em que indeferiu o protesto por si feito, <sup>1</sup> assentando no Parecer da Comissão de Regimentos e Mandatos n.º 1/VI/2018. O Presidente indeferiu a reclamação remetendo, de novo e somente, para o Parecer n.º 1/VI/2018 da Comissão, por via do Despacho n.º 358/VI/2019 (doravante “o segundo despacho”).

Foi então interposto recurso para a Mesa em 1-Abril-2019, que veio a ser indeferida pela Mesa pela Deliberação n.º 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, de que ora se recorre.

Entendeu o Presidente que “o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário, pelo que o protesto não pode ser processado no modo requerido pelo Deputado”, posição que reafirmou no despacho n.º 358/VI/2019 e que é reafirmado pela aludida Deliberação da Mesa.<sup>2</sup>

Apresenta-se um sumário das conclusões e depois os fundamentos em que assenta o presente recurso.

<sup>1</sup> Vide Anexo 1 com o texto integral do Protesto.

<sup>2</sup> Uma vez que o despacho remete os seus fundamentos para o Parecer da Comissão, todas as referências aqui feitas ao Parecer devem ser entendidas como se referindo ao mesmo no seu sentido material de fundamento do despacho recorrido (pois não se recorre do Parecer, mas do Despacho).



## SUMÁRIO CONCLUSIVO

- a) A Mesa defende que os despachos do Presidente não têm de ser fundamentados. Tal é inaceitável. O dever de fundamentação é requisito fundamental do conceito de Estado de Direito e obrigatório em todos os níveis decisórios, em todos os ramos de direito, constituindo um princípio fundamental de direito; que encontra eco expresso no próprio Regimento. Ao defender que o Presidente pode decidir sem dizer porquê, sem apresentar fundamentos, a Mesa criou um precedente de grande gravidade política e jurídica, que deve ser rejeitado por este Plenário;
- b) O primeiro despacho (o reclamado) foi fundamentado, porque remeteu para o Parecer da Comissão, o segundo despacho não foi fundamentado. A reclamação acrescentou argumentos explicando por que é que o Parecer estava errado. O segundo despacho (ora recorrido) teria de remeter para um segundo parecer ou conter as razões pelas quais discorda dos novos argumentos constantes da reclamação, senão não está a conhecer das novas razões. Assim, o segundo despacho não foi fundamentado;
- c) A Comissão e a Mesa referem uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento não prevê reuniões internas e externas, nem menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Logo, a justificação de ter sido uma reunião “interna” para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- d) O Regimento não prevê reuniões com carácter secreto, ou que não divulgadas aos Deputados, que são ilegais; e a Mesa erra quando alega que é “irrelevante” (sic) “a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião”, o que viola o direito de todos os deputados assistir a quaisquer reuniões de Comissão, nos termos do art. 73º/2 do Regimento.
- e) O Regimento não distingue entre reuniões preparatórias e não preparatórias, pois quase todas são preparatórias ou de discussão; logo, a justificação de ter sido uma reunião “preparatória” para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- f) A Comissão concluiu que “onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”: uma vez que o Regimento não distingue reunião internas de externas, nem preparatórias de reuniões de outro tipo, o Presidente e a Mesa não podem, eles mesmos, criar distinções que a lei não cria;

- g) O Parecer da Comissão e a Deliberação da Mesa são incoerentes, pois dizem que só pode aceitar as categorias que a lei distingue, mas depois cria categorias não existentes na lei;
- h) A Comissão definiu o conceito de protesto lendo um dicionário, quando os conceitos jurídicos são objecto de interpretação feita ao abrigo da norma geral do artigo 8º do Código Civil, como é de conhecimento comum de qualquer jurista;
- i) A Comissão e a Mesa definem “protesto” como “*declaração enérgica*” de discordância, o que significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma “pouco enérgica” tal já não seria considerado um protesto; é errado que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na alegada definição de protesto;
- j) O Regimento não distingue protestos escritos de protestos orais. Ora, como a Comissão e a Mesa entendem que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, a Mesa não pode distinguir, sob pena de incoerência, protestos orais de protestos escritos;
- k) O protesto consta, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento, o que a Comissão reconheceu no ponto 5 do Parecer, resultando do Regimento que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser irrestritamente apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito;
- l) O Regimento refere expressamente no artigo 99º/g) a existência de “*protestos... escritos*”, sem qualquer limitação.
- m) A Mesa e a Comissão entendem que o protesto escrito – que afinal já admitem poder ser feito (“*podem apresentar protestos escritos*”: ponto 15 do Parecer) – só pode ser feito em certos momentos e em certos contextos. Porém, tal não tem qualquer fundamento no Regimento, que não diz que há certos momentos em que se podem fazer protestos orais, mas não se podem fazer protestos escritos;
- n) Uma vez que a Comissão e a Mesa defendem que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, o Presidente e a Mesa não podem distinguir momentos ou contextos para rejeitar protestos escritos quando a lei não distingue;



新澳門學社

蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Novo Macau - Escritório de Deputado Sou Ka Heu

- o) Se a Comissão e a Mesa reconheceram no ponto 5 do Parecer que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial, o facto de as reclamações e os recursos escritos não estarem sujeitos a requisitos especiais significa que os protestos também não podem estar sujeitos a requisitos a que as reclamações e os recursos não estejam;
- p) A Mesa assenta num conceito obscuro, e não comprovado, de “prática parlamentar”, mas não existe qualquer prática parlamentar de rejeição de protestos escritos, nos termos do artigo 2º do Código Civil, as práticas ou usos só têm valor jurídico “quando a lei o determine” (e não há norma legal que o determine), para além de que, como é comumente sabido, mesmo se houve lei a aceitar os usos, uma prática, mesmo que existisse, nunca poderia violar uma norma atributiva de direitos.
- q) A Mesa e a Comissão não citam nenhuma norma do Regimento ou de outra lei para fundamentar a sua decisão (para além do obscuro e erróneo argumento de uma suposta “prática parlamentar” que não existe e seria ilegal), padecendo de falta de fundamentação de direito, violando o Regimento, o princípio da legalidade e o conceito de Estado de Direito, segundo os quais as decisões têm de ser tomadas com base em normas jurídicas e não na vontade ou livre arbítrio do decisor;
- r) O Regimento estabelece que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g). Logo, a Mesa violou o Regimento quando determinou que o protesto não deve ser publicado.

#### **Inexistência de dever de fundamentação**

- 1. A Mesa alega no ponto 7 da Deliberação, referindo-se ao dever de fundamentação, que *“as decisões do Presidente e da Mesa da Assembleia Legislativa praticadas em matérias regimentais não são actos administrativos, não estando, por isso, sujeitas ao cumprimento dos formalismos próprios destes actos, tal como o Senhor Deputado quer fazer crer no seu recurso”*.
- 2. Ou seja, a Mesa entende que os seus actos e os do Presidente não têm de ser fundamentados.
- 3. A Mesa alega que não existe obrigação de fundamentação, mas nota que têm fundamentado as suas decisões. Porém, o que importa nesta secção do recurso é o entendimento que a Mesa e o Presidente podem tomar decisões *sem as*

*fundamentar*, para cujo efeito o facto de a Mesa achar que têm sido fundamentadas, não significa que não deixem de o ser, pois a Mesa entende que não têm que ser fundamentadas. Ademais, a fundamentação das decisões é um dever, e é um direito dos Deputados e cidadãos, não um delicadeza ou um favor que a Mesa e o Presidente façam aos Deputados e cidadãos.

4. Tal é uma alegação de gravidade jurídica e política. A transparência e a racionalidade do exercício do poder impõem o dever de fundamentação. Fundamentar uma decisão é **dizer o porquê** de se ter tomado tal decisão, quais as **razões** pelas quais tal decisão é correcta e não é arbitrária.
5. A Mesa defender que, quer o Presidente, quer a Mesa, podem decidir sem dizer porquê, sem apresentar os motivos por que acham que a decisão é correcta, é um desrespeito pelos Deputados, um desrespeito pelo órgão Assembleia Legislativa, um desrespeito pelos cidadãos e um desrespeito pela Lei Básica e os princípios fundamentais de direito.
6. A ideia de que o Presidente e/ou a Mesa podem indeferir projectos de lei, reclamações, recursos, petições, protestos, bem como tomar quaisquer outras decisões sobre o exercício de direitos dos Deputados em representação dos cidadãos **sem dizer porquê** revela uma incompreensão sobre a transparência a que deve estar sujeita a actividade da AL e a racionalidade que deve obedecer a tomada de decisões.
7. A sujeição à lei implica a apresentação de razões: o Presidente e a Mesa não estão acima da lei.
8. Se até os pais devem explicar aos filhos as decisões que tomam, como se pode defender que o Presidente e a Mesa não deve comunicar aos cidadãos e aos Deputados as razões pelas quais tomam as decisões que tomam?
9. O Presidente e a Mesa não podem dizer “*sim, porque sim*” ou “*não, porque não*”. Têm de dar razões, pois a nossa actividade na AL é feita em nome e em representação dos cidadãos e os cidadãos têm o direito de saber quais as razões pelas quais nós decidimos da vida da RAEM do modo que decidimos.
10. Diz a Mesa que eu não apresentei as razões legais do dever de fundamentação, o que decorre do facto de ser um princípio fundamental de direito que julguei fosse incontroverso. Mas, perante esta surpreendente conclusão da Mesa, apresento os motivos jurídicos:

- a. O dever de decisão decorre do conceito de Estado de Direito consagrado na Lei Básica (trata-se de uma opinião unânime);
  - b. O dever de fundamentação está previsto em todos os ramos de direito, por exemplo: artigos 114º e 115º do Código de Procedimento Administrativo; artigos 15º/1-a), 31º, 48º, 74º/3 e 6, 76º, 89º, 93º/1, 112º/2, etc., do Código de Procedimento Administrativo Contencioso; artigos 108º e 562º/2 do Código de Processo Civil; artigo 335º/2 do Código de Processo Penal; artigos 8º, 42º, 54º/4, 70º/2, 93º/4, etc., do Código de Processo de Trabalho; artigos 6º/3, 24º/1, 38º/2, 52º/1, 59º, etc., do Código Disciplinar do Advogado, artigos 79º-B, 79º-C, 79º-H, 83º/7, 294º/2, 329º/1 e 4, 338º/3, etc., do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;
  - c. Os princípios jurídicos não têm de constar de uma norma jurídica expressa, sendo decorrentes de regras específicas, sendo que o dever de fundamentação é um princípio geral de direito, pois decorre do facto de estar previsto em todas as áreas decisórias do direito;
  - d. O próprio Regimento prevê o dever de fundamentação nos artigos 111º/9 (as decisões da Mesa têm de ser motivadas em razões – podendo a Mesa, se quiser, explaná-las em Plenário) 120º (a Comissão tem de fundamentar os seus pareceres) e 121º/1 (fundamentos de decisões do Presidente);
  - e. É jurisprudência do TUI que a fundamentação *“deve permitir a um destinatário normal reconstituir o iter cognoscitivo e valorativo do autor do acto em causa”*, o que se aplica a qualquer decisão que tenha um destinatário.
11. Como decorre da jurisprudência do TSI e do TUI, o destinatário da decisão tem que poder compreender o percurso cognoscitivo e as valorações feitas pelo decisor. Logo, tal só não se aplicaria se a Mesa entendesse que o Presidente e a Mesa não decidem com base em processos cognoscitivos e valorativos, o que não é certamente o caso, pois só as decisões arbitrárias não envolvem a racionalização das decisões.
12. E o Presidente e a Mesa não podem decidir arbitrariamente, mas sim com base em fundamentos, razões ou motivos. Daí o dever de fundamentação.
13. Mais do que a Mesa estar errada de um ponto de vista jurídico, o que parece inquestionável, esta decisão abre as portas à não responsabilização do Presidente

e da Mesa, à falta de transparência do processo legislativo tomado em sentido amplo e a um potencial de arbitrariedade de decisões no seio do órgão legislativo, representativo da população, que, o Deputado recorrente não aceita e que nem o Presidente da AL, nem a Mesa certamente desejarão.

#### Falta de fundamentação

14. Tanto a Mesa como o recorrente concordam que os despachos do Presidente podem ser fundamentados por referência a um parecer da Comissão. Aqui não há desacordo.
15. O que sucede é que o *primeiro Despacho* foi feito por referência ao Parecer da Comissão e a reclamação apresentou motivos, que obviamente não constavam do Parecer, contra a posição tomada no Parecer.
16. Nesse caso, o *segundo* Despacho tem que fundamentar porque é que discorda dos novos motivos, podendo remeter para novo parecer, mas não, claro, para o mesmo parecer. Porque, caso contrário, não está a fundamentar o segundo Despacho está a fundamentar outra vez o primeiro Despacho, que é o Despacho reclamado, e não o Despacho que decide da reclamação.
17. Está, pois, errada a Mesa quando entende que o segundo Despacho foi fundamentado. O primeiro foi, o segundo não. Ao voltar a repetir o primeiro Despacho, o segundo Despacho ignorou as razões constantes da reclamação, o quer dizer que não apresentou as razões pelas quais discorda da reclamação. O despacho que decidir de reclamação que aponte erros a um parecer, não pode, naturalmente, voltar a remeter para o parecer, tem de explicar porque é que o parecer não tem os erros que a reclamação lhe aponta.
18. Tratando-se de uma questão jurídica, a Mesa deveria ter pedido a assistência da assessoria jurídica para explicar que tal constitui um caso de falta de fundamentação.
19. Indeferir a reclamação voltando a remeter para o Parecer é ignorar – não conhecer – dos vícios alegados na reclamação. O princípio da fundamentação das decisões é uma imposição de *racionalidade* e de *transparência*, expressando quer uma obrigação política, quer um dever jurídico.



20. Ao não apresentar os fundamentos pelos quais o Presidente não concordava com as críticas feitas ao Parecer, o Despacho recorrido padece de vício e, por isso, de invalidade, por falta de fundamentação.
21. Caso contrário, a reclamação para o Presidente teria sido um acto inútil, um passo que a lei prevê, mas que o Presidente ignoraria como se não existisse.

### Reunião Interna Preparatória e Não Comunicação aos Deputados

22. No ponto 2 do Parecer, a Comissão refere uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento da AL não prevê reuniões internas e externas, nem sequer menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Assim, ou a reunião interna é uma reunião como qualquer outra, ou então é uma reunião ilegal.
23. A Comissão não pode criar categorias de reuniões de comissão que não estejam previstas na lei, desde logo porque a lei pretende assegurar a *transparência* da actividade da AL por se tratar de um órgão representativo da vontade popular. *Reuniões secretas*, apelidadas de “internas”, são ilegais, não sendo boa prática jurídica ou política usar palavras que desempenham o papel de eufemismos, em vez de conceitos próprios a exprimir a realidade a que a Comissão se está efectivamente a referir.
24. O Regimento não refere, sequer, reuniões internas, pois todas as reuniões são internas. E *todas* as reuniões (internas) são abertas a *todos* os Deputados, como resulta inequivocamente do Regimento.
25. Cabe à Comissão, designadamente, dar parecer sobre a legislação que governa a vida da AL, seus órgãos e actividades, pelo que a Comissão deve dar o exemplo e cumprir a lei, não levando a cabo reuniões secretas sob a veste eufemística de “reunião interna”.
26. Uma reunião escondida de alguns Deputados é uma reunião escondida da população que a AL e esses Deputados representam, indo contra o princípio da transparência e da democratização da RAEM, e constituindo violação da Lei Básica, designadamente o princípio do Estado de Direito.
27. O mesmo se diga do adjectivo “preparatória”. Não existem no Regimento reuniões preparatórias por contraste com outras categorias de reuniões.

28. Com o devido respeito, a Comissão acabou por, em violação da lei, inventar mais uma categoria juridicamente inexistente. A palavra “preparatória” nem sequer aparece no Regimento.
29. A Comissão alega no ponto 31 a máxima jurídica de que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, para depois fazer exactamente o que defende não dever fazer-se.
30. Todas as reuniões da Comissão são preparatórias dos pareceres que aprovam. Qualquer reunião em que se discutam assuntos, se peçam pareceres, se ouçam Deputados, membros do Governo, etc., são, no sentido material do termo, reuniões preparatórias. Se todas as reuniões “preparatórias” pudessem ser secretas e escondidas de alguns Deputados, praticamente todas as reuniões das comissões da AL seriam secretas e só para alguns Deputados.
31. A Mesa acrescenta no ponto 9 que é “irrelevante” (sic) “*a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião*”. Tal é surpreendente, uma vez que, nos termos do art. 73º/2 “*Qualquer outro Deputado pode assistir às reuniões de comissão de que não seja membro...*”. Ora, o direito de estar presente em reuniões só pode ser exercido pelos Deputados se lhes for comunicado que foi convocada uma reunião da Comissão.
32. A reunião levada a cabo para discutir este Parecer foi ela mesma ilegal, o que afecta o mérito do parecer produzido e, logo, o mérito da fundamentação do Despacho recorrido.

#### Definição de Protesto

33. A Comissão refere no ponto 10 não ter encontrado “muita doutrina”. Como não identifica nenhuma, crê-se que a Comissão quer dizer que não encontrou doutrina alguma ou, como se usa dizer, que não encontrou doutrina nenhuma.
34. Por isso, diz, utiliza o dicionário para definir o conceito legal de “protesto”. Como qualquer jurista informado sabe, os conceitos jurídicos não são definidos recorrendo a um dicionário... Os critérios de interpretação da lei constam do art. 8º do Código Civil, não de uma edição da Porto Editora ou outro dicionário.
35. A primeira coisa que o art. 8º estabelece é que “*A interpretação não deve cingir-se à letra da lei*”: exactamente o que a Comissão erradamente procurou fazer. Um protesto na mesa de um café ou um protesto de um Deputado têm



finalidades e contextos bem distintos, o que implicaria que a Comissão, em vez de recorrer a dicionários, tivesse ouvido a opinião de um/a jurista para que o/a mesmo/a chamasse à atenção dos Senhores Membros da Comissão que o conceito de protesto deve ser interpretado no sentido de *“reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”*.

36. De resto, a definição usada pela Comissão é implausível e, com o devido respeito, não poderia ser levada juridicamente a sério: defender que um protesto de um Deputado tem de ser feito de forma “enérgica” é de todo infundado e representaria um desrespeito pela personalidade e atitude política que cada Deputado tenha. É um exemplo que, se aceite, revelaria incompreensão da função do Direito e das regras de interpretação vigentes na RAEM.
37. A posição da Comissão e da Mesa significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma “pouco enérgica” tal já não seria considerado um protesto.
38. É incorrecto que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, é que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na definição de protesto.
39. Deve, pois, ser desconsiderada a alegada “definição” de protesto com recurso a dicionários, elaborados com meras preocupações linguísticas e de captação de usos e tradições de vocábulos, mas sem preocupações jurídicas: isto é, sem buscar o espírito e a finalidade da lei. A lei visa *orientar* condutas, em particular, para o futuro, os dicionários visam *descrever* usos da linguagem, assentando essencialmente em práticas reiteradas do *passado*.

#### Protesto: acto oral e escrito

40. A Comissão refere no ponto 11 que “Por regra” o protesto “é usado oralmente”. Não diz, porém, qual a regra a que se refere. Trata-se de um regra jurídica? Nesse caso, qual a fonte, ou seja, qual o diploma legal e o preceito? Trata-se de uma regra da prática ou praxis social? Nesse caso, de que comunidades e quais as fontes de onde a Comissão concluiu derivar essa “regra”?
41. A Comissão tem o dever de usar as palavras com cuidado e o Presidente da AL tem o mesmo dever quando remeter para pareceres da Comissão. Tratando-se de

uma “regra” não identificada, a mesma deve ser desconsiderada até que seja identificada. Caso contrário, estaríamos perante a situação *kafkiana* de discutir uma regra que desconhecemos qual seja.

42. Como a Comissão refere no ponto 8,

*“a figura do ‘protesto’ pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”,* sendo que, antes, no ponto 7, a Comissão nota que se refere aos *“poderes de natureza instrumental”,* que, como a Comissão admite, abrangem reclamações e protestos.

43. Relevante, também, é o facto de o protesto surgir, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento.

44. Isto mesmo é reconhecido no ponto 5 do Parecer da Comissão (*“... juntamente com o poder de invocar o regimento e de apresentar reclamações”*).

45. Resulta, assim, claramente do contexto (arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g)) e da finalidade da lei, que as reclamações e os protestos – tal como, aliás, os recursos – seguem o mesmo regime jurídico essencial.

46. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito.

47. Isso mesmo resulta expressamente do art. 99º/g) do Regimento.

48. Certo é que resulta do contexto e da finalidade da lei que a forma do protesto (oral ou escrita) constitui uma faculdade dos Deputados que exprime, aliás, um direito fundamental de representação da população e de expressão de discordância.

49. O protesto escrito distingue-se do protesto oral na forma e na ponderação: um protesto escrito pode fazer uso da lei, da doutrina e de “precedentes”, da RAEM e do exterior, em termos que um protesto oral não permite. Assim, a faculdade de usar um ou outro é uma prerrogativa política (e jurídica) dos Deputados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A justificação um pouco complexa dada para a admissibilidade do contraprotesto feita com base no que a Comissão crê ser uma omissão da lei, parece esquecer que o contraprotesto é, ele mesmo, um protesto e, portanto, está, naturalmente, previsto no Regulamento – não havendo qualquer omissão.



新澳門學社

蘇嘉豪議員辦事處

Associação do Novo Macau - Escritório de Deputado Sou Ka Hou

50. Não releva o referido no ponto 11º do Parecer pelas razões aduzidas: não há qualquer “regra”, nem a Comissão refere qual seja, que determine que os protestos são feitos oralmente. O que há é uma norma de natureza permissiva, que atribui aos Deputados a faculdade de apresentar protestos orais ou protestos escritos, sem qualquer limitação. A distinção entre norma *permissiva* e *proibitiva* é de conhecimento comum, não devendo estas duas espécies de normas ser confundidas: uma permite comportamentos, atribuindo faculdades, outra proíbe-os.
51. Depois de ter procurado demonstrar, em parágrafos anteriores, que os protestos devem, por “regra”, ser orais, a Comissão admitiu que os Deputados “*podem apresentar protestos escritos*” (ponto 15 do Parecer).<sup>4</sup>

#### Protesto escrito: circunstâncias em que pode ser feito.

52. Entendem o Presidente da AL e a Comissão que “*o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário*” (Despacho), pois “*o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar seu protesto oralmente*”.
53. E a Mesa entende têm de ser apresentados “*após a situação que o despoletou*”. O recorrente apresentou o seu protesto “após” a situação que o despoletou, não o fez antes, nem ao mesmo tempo. Logo, parece cumprir o requisito constante da Deliberação da Mesa aqui recorrida.
54. Doutro passo, a Mesa refere que os protestos têm de ser feitos (de forma enérgica...) “*como reacção imediata à situação que os despoletou*”. Mas a Mesa não define o que quer dizer com “*imediata*”.
55. A Comissão, o Presidente ou a Mesa **não citam nenhuma norma legal** que permita restringir este direito fundamental dos Deputados.
56. No ponto 11 da Deliberação recorrida, a Mesa alega que o entendimento veiculado pelo Deputado recorrente “*não corresponde à prática parlamentar, onde os protestos são apresentados oralmente*”. No entanto, não informa (i) a que

<sup>4</sup> Já a referência feita, pela Comissão, no ponto 13 “*Parece, assim, face ao exposto*” permite duas conclusões: a Comissão não está certa sobre a sua conclusão e remete para argumentos anteriores que não apresentou, pois no anteriormente “*exposto*” não consta qualquer argumento jurídico que fosse fiel à máxima que a AL adoptou ou ao art. 8º do Cód. Civil.

parlamento se refere, (ii) não identifica os casos em que a prática de protestos escritos não tenha sido aceite, (iii) nem o número de vezes que tal sucedeu.

57. Para que a prática pudesse ter uma eventual relevância (e não teria pelo que se refere nos pontos seguintes quanto a práticas ilegais), **teria de ser uma prática de rejeição de protestos escritos**, não uma prática de fazer protestos orais. Isto é óbvio, pois, ninguém alega aqui que é ilegal ou que não existe a prática de fazer protestos orais. Pelo contrário, o recorrente alega que tanto se pode fazer protestos orais, como protestos escritos. A Mesa é que alega que há uma prática contrária, logo teria que ter alegado e demonstrado que há uma prática de rejeição de protestos escritos (não que há uma prática de admissão e protestos orais, pois que podem ser feitos protestos orais é aceite por ambas as partes).
58. Ora, **não existe qualquer prática parlamentar de rejeitar protestos escritos** que a lei expressamente admite, nem na RAEM, nem fora dela.
59. Acresce que **uma prática ilegal é ilegal**. Não é pelo facto de uma pessoa violar a lei várias vezes que essa violação se torna legal: se a polícia não multar quem estaciona muitas vezes em local proibido, nem por isso deixa de poder multar. A violação repetida da lei é uma reincidência, o que é mau, não uma virtude. Mas tal não é o caso, pois nunca antes protestos escritos haviam sido rejeitados, **não existindo tal prática**.
60. E mesmo que o tivesse sido, **nenhuma prática pode violar normas atributivas de direitos**. Não se podem negar direitos, neste caso o direito de expressão política, com base numa prática que violasse esse direito. A Mesa está a querer normalizar o que seria uma actuação da AL em violação da lei, o que constituiria um desrespeito pela Lei Básica, pelo princípio da legalidade e pelo conceito de Estado de Direito: não existe tal prática, mas se existisse seria ilegal por violação clara do Regimento.
61. Práticas, quando reiteradas (ou seja, muito repetidas), são usos. Ao falar da “prática parlamentar”, a Mesa está a referir-se a alegados usos não escritos no Regimento ou em quaisquer normas da AL. Na verdade, tais usos (se realmente existissem), além de não poderem impôr qualquer restrição ao exercício dos direitos conferidos por lei, não podem produzir qualquer efeito jurídico, pois o artigo 2º do Código Civil estabelece que os usos só **“são juridicamente atendíveis quando a lei o determine”**.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artigo 2º do Código Civil, sob a epígrafe “Valor jurídico dos usos”: “Os usos que não forem

62. Acresce, de facto, que **não existe qualquer limite legal** ao direito de apresentar protestos escritos, nem norma que limite tais protestos a ocorrências no Plenário. Pelo contrário, o **Regimento prevê expressamente a existência de protestos escritos**, conforme o art. 99º/g), que manda publicar os “*requerimentos e as reclamações, protestos e recursos escritos*”.
63. Por isso, e para ser coerente com a sua posição, a Comissão deveria ter aplicado aqui a máxima que defende, segundo a qual “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*” (ponto 31 do Parecer).
64. Uma vez que a Comissão entende como critério de interpretação da lei que o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, se o Regimento permite protestos escritos e não distingue entre os relativos a ocorrências do Plenário e ocorrências fora do Plenário, não deve a Comissão ou o Presidente da AL distinguir onde a lei não distingue.
65. Trata-se, com o devido respeito que a Comissão nos merecer, de uma incoerência insustentável.
66. Ou seja, se a **lei não distingue** protestos relativos a acontecimentos “*ocorridos em plenário*” de protestos relativos a acontecimentos “*ocorridos fora do plenário*”, e se o direito de protesto é um direito instrumental fundamental para o “*exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais*” (ponto 8 do Parecer), tal direito não pode ser minorado e coarctado por livre arbítrio do Presidente, da Mesa ou da Comissão: tal contraria a posição defendida pela Comissão de que o Presidente não pode criar distinções (para restringir direitos) quando a lei não crie ela mesma essas distinções.
67. A conclusão do art. 13º do Parecer é contrariada, desde logo, por aquilo que a Comissão admite no ponto 5 do Parecer: **protesto e reclamação são tratados par a par pelo Regimento, pelo que o regime de um é, no essencial (isto é, salvo onde a lei distinga), equivalente ao do outro.**
68. Isso mesmo é de novo admitido no ponto 14 do Parecer: o facto de se poder apresentar reclamações orais durante o debate em Plenário não impede que se apresentem — *irrestritamente* — reclamações escritas. E quando refiro “*irrestritamente*” quero dizer sem estar sujeitas a restrições a que as reclamações orais não estejam sujeitas.

---

*contrários aos princípios da boa fé são juridicamente atendíveis quando a lei o determine.”*

69. As conclusões dos pontos 17 e 18 são, assim, erradas e sem apoio na lei. Não cabe ao Presidente ou à Comissão “fazer lei”, cabe-lhe aplicar a lei. A lei permite protestos escritos e não limita tal direito a qualquer circunstância, tal como não limita o direito de apresentar reclamação.
70. O que o Presidente e a Comissão fizeram foi restringir um direito fundamental do Deputado recorrente, essencial para o exercício das suas funções políticas em representação dos milhares de cidadãos que nele votaram, bem como de todos os cidadãos da Região, cujos direitos e interesses lhe cabe representar através de apresentação de projectos de lei, propostas de alteração de propostas de lei, protestos, reclamações, recursos, expressão de opiniões em Plenário e fora dele, etc..
71. Trata-se, pois, respeitosamente, de uma diminuição de garantias de um órgão legislativo representativo dos cidadãos, órgão que deve visar o aprofundamento de valores democráticos que esta decisão infringe. Cabe ao Presidente proteger e aprofundar a autonomia da AL e a sua gestão democrática, bem como lhe cabe assegurar os direitos dos Deputados, não coarctá-los.
72. No sentido da ilegalidade deste Parecer da Comissão no que respeita à não admissibilidade ou admissibilidade limitada dos protestos escritos, ver Paulo Cardinal, *“Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau”*, 2019, p. 291.

### Publicação do Protesto

73. A Comissão refere no ponto 21 do Parecer que a Comissão não concorda que o Protesto deva ser publicado, mas não diz porquê. Não sabemos se chegou a tal conclusão na reunião secreta levada a cabo sem a possibilidade de participação de todos os Deputados interessados.
74. Mas o que é certo é que a falta de fundamentos não permite que a conclusão seja considerada racional, dado que a racionalidade de uma conclusão deriva das suas razões, e o Despacho do Presidente padece, também quanto a este ponto, de vício de falta de fundamentação.
75. Resulta claramente do Regimento que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g).

76. Ora, como a Comissão entende que, onde o legislador não distingue o intérprete não deve distinguir, parece claro que a posição da Comissão só poderia ser a de que o Protesto deve ser publicado.

Face ao exposto,

Deve ser rejeitado que o Presidente e a Mesa não estão obrigados a fundamentar as suas decisões;

Deve ser invalidada o Despacho do Presidente e, conseqüentemente, a Deliberação da Mesa, por falta de fundamentação;

Em qualquer caso, deve a Deliberação da Mesa e o Despacho n° 359/VI/2019 do Presidente ser revogado pelos motivos invocados e, conseqüentemente, ser revogado o Despacho n° 206/VI/2019;

Deve ser rejeitado que os protestos têm de ser feitos “de forma enérgica”;

Deve ser reconhecido que os Deputados podem fazer protestos escritos;

Deve ser reconhecido que os protestos escritos podem ser feitos sem quaisquer restrições que não constem do Regimento;

Deve ser declarada ineficaz a “prática parlamentar” não escrita na nenhuma regulamentação mencionada na Deliberação da Mesa;

Deve ser reconhecido que os Protestos devem ser publicados nos termos do art. 99/g);

Deve ser aceite o Protesto e mandado publicar, tal como requerido pelo recorrente.

Macau, 2 de Maio de 2019.

O Deputado recorrente,



發函編號：NMAS-20180807-01

事由：提出書面回應及抗議

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

就 2018 年 7 月 30 日立法會全體會議細則性討論《修改五月十七日第 2/93/M 號法律〈集會權及示威權〉》法案時發生的爭議，本人謹根據《議事規則》第三條 e 項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《議事規則》第九十九條 g 項著令將書面抗議全文刊登於《立法會會刊》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

遵照規則提出申請

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請。雖然主席引介議決案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百一十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請付諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人為預留發言時間予下一個議程，無法詳加回應，故特此以書面方式回應和抗議。

《議事規則》第六十二條第二款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出。結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百一十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章〈



# 新澳門學社

## 蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Novo Macau - Escritório de Desputado Sou Ka Hou

立法程序> 其中的第一分節<立法提案權>，有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1/IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活，無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正確的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等。首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現(包括開始表決前不久發現)某些問題，為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如 2017 年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付。包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得到憲制性保障。



# 新澳門學社

## 蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Novo Macau - Escritório do Deputado Sou Ka Ho

### 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在2017年12月4日經全體會議議決中止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如2018年6月11日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第2/93/M號法律〈集會權及示威權〉》法案於2018年4月3日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在6月15日，而7月13日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自7月3日始正式恢復議員職務，因此，7月30日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職務，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消滅。

### 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演居中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成，可是，本人有感主席的部分發言不幸地逾越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意義的語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行爲。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員

蘇嘉豪

2018年8月7日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

8 MAY 2019 11:49

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM

SOU KA HOU, Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM (“AL”), vem interpor recurso para o Plenário da AL da Deliberação da Mesa da AL n.º 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, que indeferiu o recurso por mim interposto do Despacho do Presidente da AL n.º 358/VI/2019, de 19-Março-2019, que indeferiu a minha reclamação de 1-Março-2019.

O Recorrente foi notificado de tradução para a língua portuguesa – língua em que foram apresentadas a reclamação para o Presidente e o recurso para a Mesa da AL (“Mesa”) – no dia 30 de Abril, data a partir da qual se contará, pois, o prazo de recurso para o Plenário. Se assim não se entendesse, o presente recurso também seria tempestivo, pois dia 1 de Maio foi feriado, pelo que o prazo só pode ser praticado no dia seguinte (art. 272º/e) do Código Civil). O Deputado recorrente encontra-se fora de Macau, motivo pelo qual apresenta este recurso, assinado por si, por fax e carta registada bem como outro entregue através de um seu representante (que o Deputado ratificará).

O Deputado recorrente apresentou reclamação para o Presidente em 1-Março-2019 do Despacho n.º 206/VI/2019 (doravante “o primeiro despacho”), na parte em que indeferiu o protesto por si feito, <sup>1</sup> assentando no Parecer da Comissão de Regimentos e Mandatos n.º 1/VI/2018. O Presidente indeferiu a reclamação remetendo, de novo e somente, para o Parecer n.º 1/VI/2018 da Comissão, por via do Despacho n.º 358/VI/2019 (doravante “o segundo despacho”).

Foi então interposto recurso para a Mesa em 1-Abril-2019, que veio a ser indeferida pela Mesa pela Deliberação n.º 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, de que ora se recorre.

Entendeu o Presidente que “o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário, pelo que o protesto não pode ser processado no modo requerido pelo Deputado”, posição que reafirmou no despacho n.º 358/VI/2019 e que é reafirmado pela aludida Deliberação da Mesa.<sup>2</sup>

Apresenta-se um sumário das conclusões e depois os fundamentos em que assenta o presente recurso.

<sup>1</sup> Vide Anexo 1 com o texto integral do Protesto.

<sup>2</sup> Uma vez que o despacho remete os seus fundamentos para o Parecer da Comissão, todas as referências aqui feitas ao Parecer devem ser entendidas como se referindo ao mesmo no seu sentido material de fundamento do despacho recorrido (pois não se recorre do Parecer, mas do Despacho).



## SUMÁRIO CONCLUSIVO

- a) A Mesa defende que os despachos do Presidente não têm de ser fundamentados. Tal é inaceitável. O dever de fundamentação é requisito fundamental do conceito de Estado de Direito e obrigatório em todos os níveis decisórios, em todos os ramos de direito, constituindo um princípio fundamental de direito, que encontra eco expresso no próprio Regimento. Ao defender que o Presidente pode decidir sem dizer porquê, sem apresentar fundamentos, a Mesa criou um precedente de grande gravidade política e jurídica, que deve ser rejeitado por este Plenário;
- b) O primeiro despacho (o reclamado) foi fundamentado, porque remeteu para o Parecer da Comissão, o segundo despacho não foi fundamentado. A reclamação acrescentou argumentos explicando por que é que o Parecer estava errado. O segundo despacho (ora recorrido) teria de remeter para um segundo parecer ou conter as razões pelas quais discorda dos novos argumentos constantes da reclamação, senão não está a conhecer das novas razões. Assim, o segundo despacho não foi fundamentado;
- c) A Comissão e a Mesa referem uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento não prevê reuniões internas e externas, nem menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Logo, a justificação de ter sido uma reunião “interna” para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- d) O Regimento não prevê reuniões com carácter secreto, ou que não divulgadas aos Deputados, que são ilegais; e a Mesa erra quando alega que é “irrelevante” (sic) “a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião”, o que viola o direito de todos os deputados assistir a quaisquer reuniões de Comissão, nos termos do art. 73º/2 do Regimento.
- e) O Regimento não distingue entre reuniões preparatórias e não preparatórias, pois quase todas são preparatórias ou de discussão; logo, a justificação de ter sido uma reunião “preparatória” para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- f) A Comissão concluiu que “onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”: uma vez que o Regimento não distingue reunião internas de externas, nem preparatórias de reuniões de outro tipo, o Presidente e a Mesa não podem, eles mesmos, criar distinções que a lei não cria;

- g) O Parecer da Comissão e a Deliberação da Mesa são incoerentes, pois dizem que só pode aceitar as categorias que a lei distingue, mas depois cria categorias não existentes na lei;
- h) A Comissão definiu o conceito de protesto lendo um dicionário, quando os conceitos jurídicos são objecto de interpretação feita ao abrigo da norma geral do artigo 8º do Código Civil, como é de conhecimento comum de qualquer jurista;
- i) A Comissão e a Mesa definem “protesto” como “*declaração enérgica*” de discordância, o que significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma “pouco enérgica” tal já não seria considerado um protesto; é errado que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na alegada definição de protesto;
- j) O Regimento não distingue protestos escritos de protestos orais. Ora, como a Comissão e a Mesa entendem que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, a Mesa não pode distinguir, sobe pena de incoerência, protestos orais de protestos escritos;
- k) O protesto consta, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento, o que a Comissão reconheceu no ponto 5 do Parecer, resultando do Regimento que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser irrestritamente apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito;
- l) O Regimento refere expressamente no artigo 99º/g) a existência de “*protestos... escritos*”, sem qualquer limitação.
- m) A Mesa e a Comissão entendem que o protesto escrito – que afinal já admitem poder ser feito (“*podem apresentar protestos escritos*”: ponto 15 do Parecer) – só pode ser feito em certos momentos e em certos contextos. Porém, tal não tem qualquer fundamento no Regimento, que não diz que há certos momentos em que se podem fazer protestos orais, mas não se podem fazer protestos escritos;
- n) Uma vez que a Comissão e a Mesa defendem que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, o Presidente e a Mesa não podem distinguir momentos ou contextos para rejeitar protestos escritos quando a lei não distingue;



- o) Se a Comissão e a Mesa reconheceram no ponto 5 do Parecer que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial, o facto de as reclamações e os recursos escritos não estarem sujeitos a requisitos especiais significa que os protestos também não podem estar sujeitos a requisitos a que as reclamações e os recursos não estejam;
- p) A Mesa assenta num conceito obscuro, e não comprovado, de “prática parlamentar”, mas não existe qualquer prática parlamentar de rejeição de protestos escritos, nos termos do artigo 2º do Código Civil, as práticas ou usos só têm valor jurídico “quando a lei o determine” (e não há norma legal que o determine), para além de que, como é comumente sabido, mesmo se houve lei a aceitar os usos, uma prática, mesmo que existisse, nunca poderia violar uma norma atributiva de direitos.
- q) A Mesa e a Comissão não citam nenhuma norma do Regimento ou de outra lei para fundamentar a sua decisão (para além do obscuro e erróneo argumento de uma suposta “prática parlamentar” que não existe e seria ilegal), padecendo de falta de fundamentação de direito, violando o Regimento, o princípio da legalidade e o conceito de Estado de Direito, segundo os quais as decisões têm de ser tomadas com base em normas jurídicas e não na vontade ou livre arbítrio do decisor;
- r) O Regimento estabelece que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g). Logo, a Mesa violou o Regimento quando determinou que o protesto não deve ser publicado.

#### **Inexistência de dever de fundamentação**

1. A Mesa alega no ponto 7 da Deliberação, referindo-se ao dever de fundamentação, que *“as decisões do Presidente e da Mesa da Assembleia Legislativa praticadas em matérias regimentais não são actos administrativos, não estando, por isso, sujeitas ao cumprimento dos formalismos próprios destes actos, tal como o Senhor Deputado quer fazer crer no seu recurso”*.
2. Ou seja, a Mesa entende que os seus actos e os do Presidente não têm de ser fundamentados.
3. A Mesa alega que não existe obrigação de fundamentação, mas nota que têm fundamentado as suas decisões. Porém, o que importa nesta secção do recurso é o entendimento que a Mesa e o Presidente podem tomar decisões *sem as*

*fundamentar*, para cujo efeito o facto de a Mesa achar que têm sido fundamentadas, não significa que não deixem de o ser, pois a Mesa entende que não têm que ser fundamentadas. Ademais, a fundamentação das decisões é um dever, e é um direito dos Deputados e cidadãos, não um delicadeza ou um favor que a Mesa e o Presidente façam aos Deputados e cidadãos.

4. Tal é uma alegação de gravidade jurídica e política. A transparência e a racionalidade do exercício do poder impõem o dever de fundamentação. Fundamentar uma decisão é **dizer o porquê** de se ter tomado tal decisão, quais as **razões** pelas quais tal decisão é correcta e não é arbitrária.
5. A Mesa defender que, quer o Presidente, quer a Mesa, podem decidir sem dizer porquê, sem apresentar os motivos por que acham que a decisão é correcta, é um desrespeito pelos Deputados, um desrespeito pelo órgão Assembleia Legislativa, um desrespeito pelos cidadãos e um desrespeito pela Lei Básica e os princípios fundamentais de direito.
6. A ideia de que o Presidente e/ou a Mesa **podem** indeferir projectos de lei, reclamações, recursos, petições, protestos, bem como tomar quaisquer outras decisões sobre o exercício de direitos dos Deputados em representação dos cidadãos **sem dizer porquê** revela uma incompreensão sobre a transparência a que deve estar sujeita a actividade da AL e a racionalidade que deve obedecer a tomada de decisões.
7. A sujeição à lei implica a apresentação de razões: o Presidente e a Mesa não estão acima da lei.
8. Se até os pais devem explicar aos filhos as decisões que tomam, como se pode defender que o Presidente e a Mesa não deve comunicar aos cidadãos e aos Deputados as razões pelas quais tomam as decisões que tomam?
9. O Presidente e a Mesa não podem dizer "*sim, porque sim*" ou "*não, porque não*". Têm de dar razões, pois a nossa actividade na AL é feita em nome e em representação dos cidadãos e os cidadãos têm o direito de saber quais as razões pelas quais nós decidimos da vida da RAEM do modo que decidimos.
10. Diz a Mesa que eu não apresentei as razões legais do dever de fundamentação, o que decorre do facto de ser um princípio fundamental de direito que julguei fosse incontroverso. Mas, perante esta surpreendente conclusão da Mesa, apresento os motivos jurídicos:

- a. O dever de decisão decorre do conceito de Estado de Direito consagrado na Lei Básica (trata-se de uma opinião unânime);
  - b. O dever de fundamentação está previsto em todos os ramos de direito, por exemplo: artigos 114º e 115º do Código de Procedimento Administrativo; artigos 15º/1-a), 31º, 48º, 74º/3 e 6, 76º, 89º, 93º/1, 112º/2, etc., do Código de Procedimento Administrativo Contencioso; artigos 108º e 562º/2 do Código de Processo Civil; artigo 335º/2 do Código de Processo Penal; artigos 8º, 42º, 54º/4, 70º/2, 93º/4, etc., do Código de Processo de Trabalho; artigos 6º/3, 24º/1, 38º/2, 52º/1, 59º, etc., do Código Disciplinar do Advogado, artigos 79º-B, 79º-C, 79º-H, 83º/7, 294º/2, 329º/1 e 4, 338º/3, etc., do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;
  - c. Os princípios jurídicos não têm de constar de uma norma jurídica expressa, sendo decorrentes de regras específicas, sendo que o dever de fundamentação é um princípio geral de direito, pois decorre do facto de estar previsto em todas as áreas decisórias do direito;
  - d. O próprio Regimento prevê o dever de fundamentação nos artigos 111º/9 (as decisões da Mesa têm de ser motivadas em razões – podendo a Mesa, se quiser, explaná-las em Plenário) 120º (a Comissão tem de fundamentar os seus pareceres) e 121º/1 (fundamentos de decisões do Presidente);
  - e. É jurisprudência do TUI que a fundamentação “*deve permitir a um destinatário normal reconstituir o iter cognoscitivo e valorativo do autor do acto em causa*”, o que se aplica a qualquer decisão que tenha um destinatário.
11. Como decorre da jurisprudência do TSI e do TUI, o destinatário da decisão tem que poder compreender o percurso cognoscitivo e as avaliações feitas pelo decisor. Logo, tal só não se aplicaria se a Mesa entendesse que o Presidente e a Mesa não decidem com base em processos cognoscitivos e valorativos, o que não é certamente o caso, pois só as decisões arbitrárias não envolvem a racionalização das decisões.
  12. E o Presidente e a Mesa não podem decidir arbitrariamente, mas sim com base em fundamentos, razões ou motivos. Daí o dever de fundamentação.
  13. Mais do que a Mesa estar errada de um ponto de vista jurídico, o que parece inquestionável, esta decisão abre as portas à não responsabilização do Presidente

e da Mesa, à falta de transparência do processo legislativo tomado em sentido amplo e a um potencial de arbitrariedade de decisões no seio do órgão legislativo, representativo da população, que, o Deputado recorrente não aceita e que nem o Presidente da AL, nem a Mesa certamente desejarão.

### Falta de fundamentação

14. Tanto a Mesa como o recorrente concordam que os despachos do Presidente podem ser fundamentados por referência a um parecer da Comissão. Aqui não há desacordo.
15. O que sucede é que o *primeiro Despacho* foi feito por referência ao Parecer da Comissão e a reclamação apresentou motivos, que obviamente não constavam do Parecer, contra a posição tomada no Parecer.
16. Nesse caso, o *segundo* Despacho tem que fundamentar porque é que discorda dos novos motivos, podendo remeter para novo parecer, mas não, claro, para o mesmo parecer. Porque, caso contrário, não está a fundamentar o segundo Despacho está a fundamentar outra vez o primeiro Despacho, que é o Despacho reclamado, e não o Despacho que decide da reclamação.
17. Está, pois, errada a Mesa quando entende que o segundo Despacho foi fundamentado. O primeiro foi, o segundo não. Ao voltar a repetir o primeiro Despacho, o segundo Despacho ignorou as razões constantes da reclamação, o quer dizer que não apresentou as razões pelas quais discorda da reclamação. O despacho que decidir de reclamação que aponte erros a um parecer, não pode, naturalmente, voltar a remeter para o parecer, tem de explicar porque é que o parecer não tem os erros que a reclamação lhe aponta.
18. Tratando-se de uma questão jurídica, a Mesa deveria ter pedido a assistência da assessoria jurídica para explicar que tal constitui um caso de falta de fundamentação.
19. Indeferir a reclamação voltando a remeter para o Parecer é ignorar – não conhecer – dos vícios alegados na reclamação. O princípio da fundamentação das decisões é uma imposição de *racionalidade* e de *transparência*, expressando quer uma obrigação política, quer um dever jurídico.

20. Ao não apresentar os fundamentos pelos quais o Presidente não concordava com as críticas feitas ao Parecer, o Despacho recorrido padece de vício e, por isso, de invalidade, por falta de fundamentação.
21. Caso contrário, a reclamação para o Presidente teria sido um acto inútil, um passo que a lei prevê, mas que o Presidente ignoraria como se não existisse.

### Reunião Interna Preparatória e Não Comunicação aos Deputados

22. No ponto 2 do Parecer, a Comissão refere uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento da AL não prevê reuniões internas e externas, nem sequer menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Assim, ou a reunião interna é uma reunião como qualquer outra, ou então é uma reunião ilegal.
23. A Comissão não pode criar categorias de reuniões de comissão que não estejam previstas na lei, desde logo porque a lei pretende assegurar a *transparência* da actividade da AL por se tratar de um órgão representativo da vontade popular. *Reuniões secretas*, apelidadas de “internas”, são ilegais, não sendo boa prática jurídica ou política usar palavras que desempenham o papel de eufemismos, em vez de conceitos próprios a exprimir a realidade a que a Comissão se está efectivamente a referir.
24. O Regimento não refere, sequer, reuniões internas, pois todas as reuniões são internas. E *todas* as reuniões (internas) são abertas a *todos* os Deputados, como resulta inequivocamente do Regimento.
25. Cabe à Comissão, designadamente, dar parecer sobre a legislação que governa a vida da AL, seus órgãos e actividades, pelo que a Comissão deve dar o exemplo e cumprir a lei, não levando a cabo reuniões secretas sob a veste eufemística de “reunião interna”.
26. Uma reunião escondida de alguns Deputados é uma reunião escondida da população que a AL e esses Deputados representam, indo contra o princípio da transparência e da democratização da RAEM, e constituindo violação da Lei Básica, designadamente o princípio do Estado de Direito.
27. O mesmo se diga do adjectivo “preparatória”. Não existem no Regimento reuniões preparatórias por contraste com outras categorias de reuniões.

28. Com o devido respeito, a Comissão acabou por, em violação da lei, inventar mais uma categoria juridicamente inexistente. A palavra “preparatória” nem sequer aparece no Regimento.
29. A Comissão alega no ponto 31 a máxima jurídica de que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, para depois fazer exactamente o que defende não dever fazer-se.
30. Todas as reuniões da Comissão são preparatórias dos pareceres que aprovam. Qualquer reunião em que se discutam assuntos, se peçam pareceres, se ouçam Deputados, membros do Governo, etc., são, no sentido material do termo, reuniões preparatórias. Se todas as reuniões “preparatórias” pudessem ser secretas e escondidas de alguns Deputados, praticamente todas as reuniões das comissões da AL seriam secretas e só para alguns Deputados.
31. A Mesa acrescenta no ponto 9 que é “irrelevante” (sic) “*a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião*”. Tal é surpreendente, uma vez que, nos termos do art. 73º/2 “*Qualquer outro Deputado pode assistir às reuniões de comissão de que não seja membro...*”. Ora, o direito de estar presente em reuniões só pode ser exercido pelos Deputados se lhes for comunicado que foi convocada uma reunião da Comissão.
32. A reunião levada a cabo para discutir este Parecer foi ela mesma ilegal, o que afecta o mérito do parecer produzido e, logo, o mérito da fundamentação do Despacho recorrido.

### Definição de Protesto

33. A Comissão refere no ponto 10 não ter encontrado “muita doutrina”. Como não identifica nenhuma, crê-se que a Comissão quer dizer que não encontrou doutrina alguma ou, como se usa dizer, que não encontrou doutrina nenhuma.
34. Por isso, diz, utiliza o dicionário para definir o conceito legal de “protesto”. Como qualquer jurista informado sabe, os conceitos jurídicos não são definidos recorrendo a um dicionário... Os critérios de interpretação da lei constam do art. 8º do Código Civil, não de uma edição da Porto Editora ou outro dicionário.
35. A primeira coisa que o art. 8º estabelece é que “*A interpretação não deve cingir-se à letra da lei*”: exactamente o que a Comissão erradamente procurou fazer. Um protesto na mesa de um café ou um protesto de um Deputado têm finalidades e

contextos bem distintos, o que implicaria que a Comissão, em vez de recorrer a dicionários, tivesse ouvido a opinião de um/a jurista para que o/a mesmo/a chamasse à atenção dos Senhores Membros da Comissão que o conceito de protesto deve ser interpretado no sentido de *“reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”*.

36. De resto, a definição usada pela Comissão é implausível e, com o devido respeito, não poderia ser levada juridicamente a sério: defender que um protesto de um Deputado tem de ser feito de forma “enérgica” é de todo infundado e representaria um desrespeito pela personalidade e atitude política que cada Deputado tenha. É um exemplo que, se aceite, revelaria incompreensão da função do Direito e das regras de interpretação vigentes na RAEM.
37. A posição da Comissão e da Mesa significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma “pouco enérgica” tal já não seria considerado um protesto.
38. É incorrecto que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na definição de protesto
39. Deve, pois, ser desconsiderada a alegada “definição” de protesto com recurso a dicionários, elaborados com meras preocupações linguísticas e de captação de usos e tradições de vocábulos, mas sem preocupações jurídicas: isto é, sem buscar o espírito e a finalidade da lei. A lei visa *orientar* condutas, em particular, para o *futuro*, os dicionários visam *descrever* usos da linguagem, assentando essencialmente em práticas reiteradas do *passado*.

#### **Protesto: acto oral e escrito**

40. A Comissão refere no ponto 11 que “Por regra” o protesto “é usado oralmente”. Não diz, porém, qual a regra a que se refere. Trata-se de um regra jurídica? Nesse caso, qual a fonte, ou seja, qual o diploma legal e o preceito? Trata-se de uma regra da prática ou praxis social? Nesse caso, de que comunidades e quais as fontes de onde a Comissão concluiu derivar essa “regra”?
41. A Comissão tem o dever de usar as palavras com cuidado e o Presidente da AL tem o mesmo dever quando remeter para pareceres da Comissão. Tratando-se de

uma “regra” não identificada, a mesma deve ser desconsiderada até que seja identificada. Caso contrário, estaríamos perante a situação *kafkaiana* de discutir uma regra que desconhecemos qual seja.

42. Como a Comissão refere no ponto 8,
- “a figura do ‘protesto’ pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”,* sendo que, antes, no ponto 7, a Comissão nota que se refere aos *“poderes de natureza instrumental”*, que, como a Comissão admite, abrangem reclamações e protestos.
43. Relevante, também, é o facto de o protesto surgir, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento.
44. Isto mesmo é reconhecido no ponto 5 do Parecer da Comissão (*“... juntamente com o poder de invocar o regimento e de apresentar reclamações”*).
45. Resulta, assim, claramente do contexto (arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g)) e da finalidade da lei, que as reclamações e os protestos – tal como, aliás, os recursos – seguem o mesmo regime jurídico essencial.
46. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito.
47. Isso mesmo resulta expressamente do art. 99º/g) do Regimento.
48. Certo é que resulta do contexto e da finalidade da lei que a forma do protesto (oral ou escrita) constitui uma faculdade dos Deputados que exprime, aliás, um direito fundamental de representação da população e de expressão de discordância.
49. O protesto escrito distingue-se do protesto oral na forma e na ponderação: um protesto escrito pode fazer uso da lei, da doutrina e de “precedentes”, da RAEM e do exterior, em termos que um protesto oral não permite. Assim, a faculdade de usar um ou outro é uma prerrogativa política (e jurídica) dos Deputados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A justificação um pouco complexa dada para a admissibilidade do contraprotesto feita com base no que a Comissão crê ser uma omissão da lei, parece esquecer que o contraprotesto é, ele mesmo, um protesto e, portanto, está, naturalmente, previsto no Regulamento – não havendo qualquer omissão.





新澳門學社

蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Novo Macau Escritório do Deputado Sou Ka Heu

50. Não releva o referido no ponto 11º do Parecer pelas razões aduzidas: não há qualquer “regra”, nem a Comissão refere qual seja, que determine que os protestos são feitos oralmente. O que há é uma norma de natureza permissiva, que atribui aos Deputados a faculdade de apresentar protestos orais ou protestos escritos, sem qualquer limitação. A distinção entre norma *permissiva* e *proibitiva* é de conhecimento comum, não devendo estas duas espécies de normas ser confundidas: uma permite comportamentos, atribuindo faculdades, outra proíbe-os.
51. Depois de ter procurado demonstrar, em parágrafos anteriores, que os protestos devem, por “regra”, ser orais, a Comissão admitiu que os Deputados “*podem apresentar protestos escritos*” (ponto 15 do Parecer).<sup>4</sup>

#### Protesto escrito: circunstâncias em que pode ser feito

52. Entendem o Presidente da AL e a Comissão que “*o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário*” (Despacho), pois “*o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar seu protesto oralmente*”.
53. E a Mesa entende têm de ser apresentados “*após a situação que o despoletou*”. O recorrente apresentou o seu protesto “após” a situação que o despoletou, não o fez antes, nem ao mesmo tempo. Logo, parece cumprir o requisito constante da Deliberação da Mesa aqui recorrida.
54. Doutro passo, a Mesa refere que os protestos têm de ser feitos (de forma enérgica...) “*como reacção imediata à situação que os despoletou*”. Mas a Mesa não define o que quer dizer com “*imediata*”.
55. A Comissão, o Presidente ou a Mesa **não citam nenhuma norma legal** que permita restringir este direito fundamental dos Deputados.
56. No ponto 11 da Deliberação recorrida, a Mesa alega que o entendimento veiculado pelo Deputado recorrente “*não corresponde à prática parlamentar, onde os protestos são apresentados oralmente*”. No entanto, não informa (i) a que

<sup>4</sup> Já a referência feita, pela Comissão, no ponto 13 “*Parece, assim, face ao exposto*” permite duas conclusões: a Comissão não está certa sobre a sua conclusão e remete para argumentos anteriores que não apresentou, pois no anteriormente “*exposto*” não consta qualquer argumento jurídico que fosse fiel à máxima que a AL adoptou ou ao art. 8º do Cód. Civil.

- parlamento se refere, (ii) não identifica os casos em que a prática de protestos escritos não tenha sido aceite, (iii) nem o número de vezes que tal sucedeu.
57. Para que a prática pudesse ter uma eventual relevância (e não teria pelo que se refere nos pontos seguintes quanto a práticas ilegais), **teria de ser uma prática de rejeição de protestos escritos**, não uma prática de fazer protestos orais. Isto é óbvio, pois, ninguém alega aqui que é ilegal ou que não existe a prática de fazer protestos orais. Pelo contrário, o recorrente alega que tanto se pode fazer protestos orais, como protestos escritos. A Mesa é que alega que há uma prática contrária, logo teria que ter alegado e demonstrado que há uma prática de rejeição de protestos escritos (não que há uma prática de admissão e protestos orais, pois que podem ser feitos protestos orais é aceite por ambas as partes).
58. Ora, **não existe qualquer prática parlamentar de rejeitar protestos escritos** que a lei expressamente admite, nem na RAEM, nem fora dela.
59. Acresce que **uma prática ilegal é ilegal**. Não é pelo facto de uma pessoa violar a lei várias vezes que essa violação se torna legal: se a polícia não multar quem estaciona muitas vezes em local proibido, nem por isso deixa de poder multar. A violação repetida da lei é uma reincidência, o que é mau, não uma virtude. Mas tal não é o caso, pois nunca antes protestos escritos haviam sido rejeitados, **não existindo tal prática**.
60. E mesmo que o tivesse sido, **nenhuma prática pode violar normas atributivas de direitos**. Não se podem negar direitos, neste caso o direito de expressão política, com base numa prática que violasse esse direito. A Mesa está a querer normalizar o que seria uma actuação da AL em violação da lei, o que constituiria um desrespeito pela Lei Básica, pelo princípio da legalidade e pelo conceito de Estado de Direito: não existe tal prática, mas se existisse seria ilegal por violação clara do Regimento.
61. Práticas, quando reiteradas (ou seja, muito repetidas), são usos. Ao falar da “prática parlamentar”, a Mesa está a referir-se a alegados usos não escritos no Regimento ou em quaisquer normas da AL. Na verdade, tais usos (se realmente existissem), além de não poderem impôr qualquer restrição ao exercício dos direitos conferidos por lei, não podem produzir qualquer efeito jurídico, pois o artigo 2º do Código Civil estabelece que os usos só **“são juridicamente atendíveis quando a lei o determine”**.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artigo 2º do Código Civil, sob a epígrafe “Valor jurídico dos usos”: “Os usos que não forem contrários aos princípios da boa fé são juridicamente atendíveis quando a lei o determine.”



新澳門學社

蘇嘉豪議員辦事處

ASSOCIAÇÃO DE NOVOS MACEU - ESCRITÓRIO DE DEPUTADO SEU XE XEU

62. Acresce, de facto, que **não existe qualquer limite legal** ao direito de apresentar protestos escritos, nem norma que limite tais protestos a ocorrências no Plenário. Pelo contrário, **o Regimento prevê expressamente a existência de protestos escritos**, conforme o art. 99º/g), que manda publicar os *“requerimentos e as reclamações, protestos e recursos escritos”*.
63. Por isso, e para ser coerente com a sua posição, a Comissão deveria ter aplicado aqui a máxima que defende, segundo a qual *“onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”* (ponto 31 do Parecer).
64. Uma vez que a Comissão entende como critério de interpretação da lei que o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, se o Regimento permite protestos escritos e não distingue entre os relativos a ocorrências do Plenário e ocorrências fora do Plenário, não deve a Comissão ou o Presidente da AL distinguir onde a lei não distingue.
65. Trata-se, com o devido respeito que a Comissão nos merecer, de uma incoerência insustentável.
66. Ou seja, se a lei **não distingue** protestos relativos a acontecimentos *“ocorridos em plenário”* de protestos relativos a acontecimentos *“ocorridos fora do plenário”*, e se o direito de protesto é um direito instrumental fundamental para o *“exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”* (ponto 8 do Parecer), tal direito não pode ser minorado e coarctado por livre arbítrio do Presidente, da Mesa ou da Comissão: tal contraria a posição defendida pela Comissão de que o Presidente não pode criar distinções (para restringir direitos) quando a lei não crie ela mesma essas distinções.
67. A conclusão do art. 13º do Parecer é contrariada, desde logo, por aquilo que a Comissão admite no ponto 5 do Parecer: **protesto e reclamação são tratados par a par pelo Regimento, pelo que o regime de um é, no essencial (isto é, salvo onde a lei distinga), equivalente ao do outro.**
68. Isso mesmo é de novo admitido no ponto 14 do Parecer: o facto de se poder apresentar reclamações orais durante o debate em Plenário não impede que se apresentem — *irrestritamente* — reclamações escritas. E quando refiro *“irrestritamente”* quero dizer sem estar sujeitas a restrições a que as reclamações orais não estejam sujeitas.

69. As conclusões dos pontos 17 e 18 são, assim, erradas e sem apoio na lei. Não cabe ao Presidente ou à Comissão “fazer lei”, cabe-lhe aplicar a lei. A lei permite protestos escritos e não limita tal direito a qualquer circunstância, tal como não limita o direito de apresentar reclamação.
70. O que o Presidente e a Comissão fizeram foi restringir um direito fundamental do Deputado recorrente, essencial para o exercício das suas funções políticas em representação dos milhares de cidadãos que nele votaram, bem como de todos os cidadãos da Região, cujos direitos e interesses lhe cabe representar através de apresentação de projectos de lei, propostas de alteração de propostas de lei, protestos, reclamações, recursos, expressão de opiniões em Plenário e fora dele, etc..
71. Trata-se, pois, respeitosamente, de uma diminuição de garantias de um órgão legislativo representativo dos cidadãos, órgão que deve visar o aprofundamento de valores democráticos que esta decisão infringe. Cabe ao Presidente proteger e aprofundar a autonomia da AL e a sua gestão democrática, bem como lhe cabe assegurar os direitos dos Deputados, não coarctá-los.
72. No sentido da ilegalidade deste Parecer da Comissão no que respeita á não admissibilidade ou admissibilidade limitada dos protestos escritos, ver Paulo Cardinal, *“Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau”*, 2019, p. 291.

### Publicação do Protesto

73. A Comissão refere no ponto 21 do Parecer que a Comissão não concorda que o Protesto deva ser publicado, mas não diz porquê. Não sabemos se chegou a tal conclusão na reunião secreta levada a cabo sem a possibilidade de participação de todos os Deputados interessados.
74. Mas o que é certo é que a falta de fundamentos não permite que a conclusão seja considerada racional, dado que a racionalidade de uma conclusão deriva das suas razões, e o Despacho do Presidente padece, também quanto a este ponto, de vício de falta de fundamentação.
75. Resulta claramente do Regimento que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g).

76. Ora, como a Comissão entende que, onde o legislador não distingue o intérprete não deve distinguir, parece claro que a posição da Comissão só poderia ser a de que o Protesto deve ser publicado.

Face ao exposto,

Deve ser rejeitado que o Presidente e a Mesa não estão obrigados a fundamentar as suas decisões;

Deve ser invalidada o Despacho do Presidente e, consequentemente, a Deliberação da Mesa, por falta de fundamentação;

Em qualquer caso, deve a Deliberação da Mesa e o Despacho n° 359/VI/2019 do Presidente ser revogado pelos motivos invocados e, consequentemente, ser revogado o Despacho n° 206/VI/2019;

Deve ser rejeitado que os protestos têm de ser feitos “de forma enérgica”;

Deve ser reconhecido que os Deputados podem fazer protestos escritos;

Deve ser reconhecido que os protestos escritos podem ser feitos sem quaisquer restrições que não constem do Regimento;

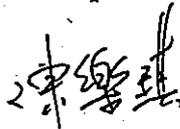
Deve ser declarada ineficaz a “prática parlamentar” não escrita na nenhuma regulamentação mencionada na Deliberação da Mesa;

Deve ser reconhecido que os Protestos devem ser publicados nos termos do art. 99/g);

Deve ser aceite o Protesto e mandado publicar, tal como requerido pelo recorrente.

Macau, 2 de Maio de 2019.

Pelo Deputado recorrente,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

2 MAY 2019 17:09

發函編號：NMAS-20180807-01

**事由：提出書面回應及抗議**

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

就2018年7月30日立法會全體會議細則性討論《修改五月十七日第2/93/M號法律〈集會權及示威權〉》法案時發生的爭議，本人謹根據《議事規則》第三條e項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《議事規則》第九十九條g項著令將書面抗議全文刊登於《立法會會刊》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

**遵照規則提出申請**

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請。雖然主席引介議決案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百一十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請付諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人為預留發言時間予下一個議程，無法詳加回應，故特此以書面方式回應和抗議。

《議事規則》第六十二條第二款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出。結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百一十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章〈立法程序〉其中的第一分節〈立法提案權〉，有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應

適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1/IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活，無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正確的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等。首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現（包括開始表決前不久發現）某些問題，為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題



在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如2017年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付。包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得到憲制性保障。

### 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在2017年12月4日經全體會議議決中



# 新澳門學社

## 蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Nova Macau · Escritório do Deputado Su Ka Ho

止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如2018年6月11日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第2/93/M號法律〈集會權及示威權〉》法案於2018年4月3日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在6月15日，而7月13日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自7月3日始正式恢復議員職務，因此，7月30日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消滅。

### 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演居中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成，可是，本人有感主席的部分發言不幸地逾越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意義的

語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行為。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員

---

蘇嘉豪

2018年8月7日

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM

SOU KA HOU, Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM (“AL”), vem por este meio ratificar o recurso para o Plenário da AL assinado em meu nome pelo meu assistente CHAN LOK KEI que foi entregue em mão no dia 2 de Maio de 2019. O recurso supra indentificado foi também entregue por fax e enviado por carta registada, assinado por mim, na mesma data.

Por outro lado, tendo revisto o recurso concluiu ter o mesmo erros de escrita, revelados manifestamente no próprio contexto do recurso, pelo que vem requerer a sua **rectificação**, nos termos do artigo 244º do Código Civil. Os erros e rectificações são os seguintes:

- Fls. 4, parág. p): onde está “*escritos*” deve passar a constar “*escritos;*” (acrescentando ponto e vírgula); onde está “*se houve*” deve passar a constar “*se houver*”; onde está “*aceitar os usos, uma prática, mesmo que existisse, nunca poderia*” deve passar a constar “*aceitar os usos (uma prática), tal prática, mesmo que existisse, nunca poderia*”;
- Fls. 5, parág. 8: onde está “*deve*” deve passar a constar “*devem*”;
- Fls. 5, parág. 10: onde está “*decorre*” deve passar a constar “*decorreu*”;
- Fls. 6, parág. 10(a): onde está “*dever de decisão*” deve passar a constar “*dever de fundamentação*” (este erro decorre do próprio contexto do recurso, pois toda a secção, como resulta do título a fls. 4 e dos parágrafos antecedentes e subsequentes, é sobre o “dever de fundamentação” e não sobre o “dever de decisão” – que não está em causa no recurso, pois alega-se que não houve fundamentação, não se alega que não houve decisão);
- Fls. 6, parág. 13: onde está “*que,*” deve passar a constar “*que*” (apagando-se a vírgula);

- Fls. 8, parág. 22: onde está “*reunião interna*” deve passar a constar ““*reunião interna*”” (acrescentando-se aspas, pois é uma referência à expressão usada pela Comissão);
- Fls. 16, parág. segundo do pedido: onde está “*invalidada*,” deve passar a constar “*invalidado*”;
- Fls. 16, parág. sétimo do pedido: onde está “*não escrita na nenhuma regulamentação*” deve passar a constar “, *não escrita em nenhuma legislação*,”.

Acreditando que o pedido de rectificação seja diferido, como prescreve a lei, apresenta o recurso para o Plenário da AL novamente, com os aludidos erros já rectificadas, e assinado por mim, o que facilitará a consulta do mesmo pela tradução e pelos Senhores Deputados.

*Anexa: recurso apresentado no dia 2 de Maio de 2019, ora ratificado e após rectificação de erros.*

Macau, 6 de Maio de 2019.

O Deputado recorrente,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

6 MAY 2019 16:06

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM

SOU KA HOU, Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM (“AL”), vem interpor recurso para o Plenário da AL da Deliberação da Mesa da AL n.º 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, que indeferiu o recurso por mim interposto do Despacho do Presidente da AL n.º 358/VI/2019, de 19-Março-2019, que indeferiu a minha reclamação de 1-Março-2019.

O Recorrente foi notificado de tradução para a língua portuguesa – língua em que foram apresentadas a reclamação para o Presidente e o recurso para a Mesa da AL (“Mesa”) – no dia 30 de Abril, data a partir da qual se contará, pois, o prazo de recurso para o Plenário. Se assim não se entendesse, o presente recurso também seria tempestivo, pois dia 1 de Maio foi feriado, pelo que o prazo só pode ser praticado no dia seguinte (art. 272º/e) do Código Civil). O Deputado recorrente encontra-se fora de Macau, motivo pelo qual apresenta este recurso, assinado por si, por fax e carta registada bem como outro entregue através de um seu representante (que o Deputado ratificará).

O Deputado recorrente apresentou reclamação para o Presidente em 1-Março-2019 do Despacho n.º 206/VI/2019 (doravante “o primeiro despacho”), na parte em que indeferiu o protesto por si feito, <sup>1</sup> assentando no Parecer da Comissão de Regimentos e Mandatos n.º 1/VI/2018. O Presidente indeferiu a reclamação remetendo, de novo e somente, para o Parecer n.º 1/VI/2018 da Comissão, por via do Despacho n.º 358/VI/2019 (doravante “o segundo despacho”).

Foi então interposto recurso para a Mesa em 1-Abril-2019, que veio a ser indeferida pela Mesa pela Deliberação n.º 6/2019/Mesa, de 16-Abril-2019, de que ora se recorre.

Entendeu o Presidente que “o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário, pelo que o protesto não pode ser processado no modo requerido pelo Deputado”, posição que reafirmou no

<sup>1</sup> Vide Anexo 1 com o texto integral do Protesto.

despacho n.º 358/VI/2019 e que é reafirmado pela aludida Deliberação da Mesa.<sup>2</sup>

Apresenta-se um sumário das conclusões e depois os fundamentos em que assenta o presente recurso.

### SUMÁRIO CONCLUSIVO

- a) A Mesa defende que os despachos do Presidente não têm de ser fundamentados. Tal é inaceitável. O dever de fundamentação é requisito fundamental do conceito de Estado de Direito e obrigatório em todos os níveis decisórios, em todos os ramos de direito, constituindo um princípio fundamental de direito, que encontra eco expresso no próprio Regimento. Ao defender que o Presidente pode decidir sem dizer porquê, sem apresentar fundamentos, a Mesa criou um precedente de grande gravidade política e jurídica, que deve ser rejeitado por este Plenário;
- b) O primeiro despacho (o reclamado) foi fundamentado, porque remeteu para o Parecer da Comissão, o segundo despacho não foi fundamentado. A reclamação acrescentou argumentos explicando por que é que o Parecer estava errado. O segundo despacho (ora recorrido) teria de remeter para um segundo parecer ou conter as razões pelas quais discorda dos novos argumentos constantes da reclamação, senão não está a conhecer das novas razões. Assim, o segundo despacho não foi fundamentado;
- c) A Comissão e a Mesa referem uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento não prevê reuniões internas e externas, nem menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Logo, a justificação de ter sido uma reunião “interna” para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- d) O Regimento não prevê reuniões com carácter secreto, ou que não divulgadas aos Deputados, que são ilegais; e a Mesa erra quando alega que é “irrelevante” (sic) “a

<sup>2</sup> Uma vez que o despacho remete os seus fundamentos para o Parecer da Comissão, todas as referências aqui feitas ao Parecer devem ser entendidas como se referindo ao mesmo no seu sentido material de fundamento do despacho recorrido (pois não se recorre do Parecer, mas do Despacho).

*não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião*”, o que viola o direito de todos os deputados assistir a quaisquer reuniões de Comissão, nos termos do art. 73º/2 do Regimento.

- e) O Regimento não distingue entre reuniões preparatórias e não preparatórias, pois quase todas são preparatórias ou de discussão; logo, a justificação de ter sido uma reunião “preparatória” para não seguir as regras regimentais sobre as reuniões de Comissão não tem razão de ser, pois aquelas regras aplicam-se a todas as reuniões;
- f) A Comissão concluiu que *“onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”*: uma vez que o Regimento não distingue reunião internas de externas, nem preparatórias de reuniões de outro tipo, o Presidente e a Mesa não podem, eles mesmos, criar distinções que a lei não cria;
- g) O Parecer da Comissão e a Deliberação da Mesa são incoerentes, pois dizem que só pode aceitar as categorias que a lei distingue, mas depois cria categorias não existentes na lei;
- h) A Comissão definiu o conceito de protesto lendo um dicionário, quando os conceitos jurídicos são objecto de interpretação feita ao abrigo da norma geral do artigo 8º do Código Civil, como é de conhecimento comum de qualquer jurista;
- i) A Comissão e a Mesa definem “protesto” como *“declaração enérgica”* de discordância, o que significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma “pouco enérgica” tal já não seria considerado um protesto; é errado que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na alegada definição de protesto;
- j) O Regimento não distingue protestos escritos de protestos orais. Ora, como a Comissão e a Mesa entendem que *“onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”*, a Mesa não pode distinguir, sobe pena de incoerência, protestos orais de protestos escritos;

- k) O protesto consta, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento, o que a Comissão reconheceu no ponto 5 do Parecer, resultando do Regimento que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser irrestritamente apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito;
- l) O Regimento refere expressamente no artigo 99º/g) a existência de “*protestos... escritos*”, sem qualquer limitação.
- m) A Mesa e a Comissão entendem que o protesto escrito – que afinal já admitem poder ser feito (“*podem apresentar protestos escritos*”: ponto 15 do Parecer) – só pode ser feito em certos momentos e em certos contextos. Porém, tal não tem qualquer fundamento no Regimento, que não diz que há certos momentos em que se podem fazer protestos orais, mas não se podem fazer protestos escritos;
- n) Uma vez que a Comissão e a Mesa defendem que “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*”, o Presidente e a Mesa não podem distinguir momentos ou contextos para rejeitar protestos escritos quando a lei não distingue;
- o) Se a Comissão e a Mesa reconheceram no ponto 5 do Parecer que as reclamações, os recursos e os protestos seguem o mesmo regime jurídico essencial, o facto de as reclamações e os recursos escritos não estarem sujeitos a requisitos especiais significa que os protestos também não podem estar sujeitos a requisitos a que as reclamações e os recursos não estejam;
- p) A Mesa assenta num conceito obscuro, e não comprovado, de “prática parlamentar”, mas não existe qualquer prática parlamentar de rejeição de protestos escritos; nos termos do artigo 2º do Código Civil, as práticas ou usos só têm valor jurídico “*quando a lei o determine*” (e não há norma legal que o determine), para além de que, como é comumente sabido, mesmo se houver lei a aceitar os usos (uma prática), tal prática, mesmo que existisse, nunca poderia violar uma norma atributiva de direitos.

- q) A Mesa e a Comissão não citam nenhuma norma do Regimento ou de outra lei para fundamentar a sua decisão (para além do obscuro e erróneo argumento de uma suposta “prática parlamentar” que não existe e seria ilegal), padecendo de falta de fundamentação de direito, violando o Regimento, o princípio da legalidade e o conceito de Estado de Direito, segundo os quais as decisões têm de ser tomadas com base em normas jurídicas e não na vontade ou livre arbítrio do decisor;
- r) O Regimento estabelece que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g). Logo, a Mesa violou o Regimento quando determinou que o protesto não deve ser publicado.

#### **Inexistência de dever de fundamentação**

1. A Mesa alega no ponto 7 da Deliberação, referindo-se ao dever de fundamentação, que *“as decisões do Presidente e da Mesa da Assembleia Legislativa praticadas em matérias regimentais não são actos administrativos, não estando, por isso, sujeitas ao cumprimento dos formalismos próprios destes actos, tal como o Senhor Deputado quer fazer crer no seu recurso”*.
2. Ou seja, a Mesa entende que os seus actos e os do Presidente não têm de ser fundamentados.
3. A Mesa alega que não existe obrigação de fundamentação, mas nota que têm fundamentado as suas decisões. Porém, o que importa nesta secção do recurso é o entendimento que a Mesa e o Presidente podem tomar decisões *sem as fundamentar*, para cujo efeito o facto de a Mesa achar que têm sido fundamentadas, não significa que não deixem de o ser, pois a Mesa entende que não têm que ser fundamentadas. Ademais, a fundamentação das decisões é um dever, e é um direito dos Deputados e cidadãos, não um delicadeza ou um favor que a Mesa e o Presidente façam aos Deputados e cidadãos.
4. Tal é uma alegação de gravidade jurídica e política. A transparência e a racionalidade do exercício do poder impõem o dever de fundamentação.

Fundamentar uma decisão é **dizer o porquê** de se ter tomado tal decisão, quais as **razões** pelas quais tal decisão é correcta e não é arbitrária.

5. A Mesa defender que, quer o Presidente, quer a Mesa, podem decidir sem dizer porquê, sem apresentar os motivos por que acham que a decisão é correcta, é um desrespeito pelos Deputados, um desrespeito pelo órgão Assembleia Legislativa, um desrespeito pelos cidadãos e um desrespeito pela Lei Básica e os princípios fundamentais de direito.
6. A ideia de que o Presidente e/ou a Mesa **podem** indeferir projectos de lei, reclamações, recursos, petições, protestos, bem como tomar quaisquer outras decisões sobre o exercício de direitos dos Deputados em representação dos cidadãos **sem dizer porquê** revela uma incompreensão sobre a transparência a que deve estar sujeita a actividade da AL e a racionalidade que deve obedecer a tomada de decisões.
7. A sujeição à lei implica a apresentação de razões: o Presidente e a Mesa não estão acima da lei.
8. Se até os pais devem explicar aos filhos as decisões que tomam, como se pode defender que o Presidente e a Mesa não devem comunicar aos cidadãos e aos Deputados as razões pelas quais tomam as decisões que tomam?
9. O Presidente e a Mesa não podem dizer "*sim, porque sim*" ou "*não, porque não*". Têm de dar razões, pois a nossa actividade na AL é feita em nome e em representação dos cidadãos e os cidadãos têm o direito de saber quais as razões pelas quais nós decidimos da vida da RAEM do modo que decidimos.
10. Diz a Mesa que eu não apresentei as razões legais do dever de fundamentação, o que decorreu do facto de ser um princípio fundamental de direito que julguei fosse incontroverso. Mas, perante esta surpreendente conclusão da Mesa, apresento os motivos jurídicos:
  - a. O dever de fundamentação decorre do conceito de Estado de Direito consagrado na Lei Básica (trata-se de uma opinião unânime);

- b. O dever de fundamentação está previsto em todos os ramos de direito, por exemplo: artigos 114º e 115º do Código de Procedimento Administrativo; artigos 15º/1-a), 31º, 48º, 74º/3 e 6, 76º, 89º, 93º/1, 112º/2, etc., do Código de Procedimento Administrativo Contencioso; artigos 108º e 562º/2 do Código de Processo Civil; artigo 335º/2 do Código de Processo Penal; artigos 8º, 42º, 54º/4, 70º/2, 93º/4, etc., do Código de Processo de Trabalho; artigos 6º/3, 24º/1, 38º/2, 52º/1, 59º, etc., do Código Disciplinar do Advogado, artigos 79º-B, 79º-C, 79º-H, 83º/7, 294º/2, 329º/1 e 4, 338º/3, etc., do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;
- c. Os princípios jurídicos não têm de constar de uma norma jurídica expressa, sendo decorrentes de regras específicas, sendo que o dever de fundamentação é um princípio geral de direito, pois decorre do facto de estar previsto em todas as áreas decisórias do direito;
- d. O próprio Regimento prevê o dever de fundamentação nos artigos 111º/9 (as decisões da Mesa têm de ser motivadas em razões – podendo a Mesa, se quiser, explaná-las em Plenário). 120º (a Comissão tem de fundamentar os seus pareceres) e 121º/1 (fundamentos de decisões do Presidente);
- e. É jurisprudência do TUI que a fundamentação “*deve permitir a um destinatário normal reconstituir o iter cognoscitivo e valorativo do autor do acto em causa*”, o que se aplica a qualquer decisão que tenha um destinatário.
11. Como decorre da jurisprudência do TSI e do TUI, o destinatário da decisão tem que poder compreender o percurso cognoscitivo e as valorações feitas pelo decisor. Logo, tal só não se aplicaria se a Mesa entendesse que o Presidente e a Mesa não decidem com base em processos cognoscitivos e valorativos, o que não é certamente o caso, pois só as decisões arbitrárias não envolvem a racionalização das decisões.
12. E o Presidente e a Mesa não podem decidir arbitrariamente, mas sim com base em fundamentos, razões ou motivos. Daí o dever de fundamentação.

13. Mais do que a Mesa estar errada de um ponto de vista jurídico, o que parece inquestionável, esta decisão abre as portas à não responsabilização do Presidente e da Mesa, à falta de transparência do processo legislativo tomado em sentido amplo e a um potencial de arbitrariedade de decisões no seio do órgão legislativo, representativo da população, que o Deputado recorrente não aceita e que nem o Presidente da AL, nem a Mesa certamente desejarão.

#### Falta de fundamentação

14. Tanto a Mesa como o recorrente concordam que os despachos do Presidente podem ser fundamentados por referência a um parecer da Comissão. Aqui não há desacordo.
15. O que sucede é que o *primeiro Despacho* foi feito por referência ao Parecer da Comissão e a reclamação apresentou motivos, que obviamente não constavam do Parecer, contra a posição tomada no Parecer.
16. Nesse caso, o *segundo Despacho* tem que fundamentar porque é que discorda dos novos motivos, podendo remeter para novo parecer, mas não, claro, para o mesmo parecer. Porque, caso contrário, não está a fundamentar o segundo Despacho está a fundamentar outra vez o primeiro Despacho, que é o Despacho reclamado, e não o Despacho que decide da reclamação.
17. Está, pois, errada a Mesa quando entende que o segundo Despacho foi fundamentado. O primeiro foi, o segundo não. Ao voltar a repetir o primeiro Despacho, o segundo Despacho ignorou as razões constantes da reclamação, o quer dizer que não apresentou as razões pelas quais discorda da reclamação. O despacho que decidir de reclamação que aponte erros a um parecer, não pode, naturalmente, voltar a remeter para o parecer, tem de explicar porque é que o parecer não tem os erros que a reclamação lhe aponta.
18. Tratando-se de uma questão jurídica, a Mesa deveria ter pedido a assistência da assessoria jurídica para explicar que tal constitui um caso de falta de fundamentação.

19. Indeferir a reclamação voltando a remeter para o Parecer é ignorar – não conhecer – dos vícios alegados na reclamação. O princípio da fundamentação das decisões é uma imposição de *racionalidade* e de *transparência*, expressando quer uma obrigação política, quer um dever jurídico.
20. Ao não apresentar os fundamentos pelos quais o Presidente não concordava com as críticas feitas ao Parecer, o Despacho recorrido padece de vício e, por isso, de invalidade, por falta de fundamentação.
21. Caso contrário, a reclamação para o Presidente teria sido um acto inútil, um passo que a lei prevê, mas que o Presidente ignoraria como se não existisse.

#### Reunião Interna Preparatória e Não Comunicação aos Deputados

22. No ponto 2 do Parecer, a Comissão refere uma alegada “reunião interna preparatória”. O Regimento da AL não prevê reuniões internas e externas, nem sequer menciona esta dualidade: todas as reuniões são internas. Assim, ou a “reunião interna” é uma reunião como qualquer outra, ou então é uma reunião ilegal.
23. A Comissão não pode criar categorias de reuniões de comissão que não estejam previstas na lei, desde logo porque a lei pretende assegurar a *transparência* da actividade da AL por se tratar de um órgão representativo da vontade popular. *Reuniões secretas*, apelidadas de “internas”, são ilegais, não sendo boa prática jurídica ou política usar palavras que desempenham o papel de eufemismos, em vez de conceitos próprios a exprimir a realidade a que a Comissão se está efectivamente a referir.
24. O Regimento não refere, sequer, reuniões internas, pois todas as reuniões são internas. E *todas* as reuniões (internas) são abertas a *todos* os Deputados, como resulta inequivocamente do Regimento.
25. Cabe à Comissão, designadamente, dar parecer sobre a legislação que governa a vida da AL, seus órgãos e actividades, pelo que a Comissão deve dar o exemplo e

- cumprir a lei, não levando a cabo reuniões secretas sob a veste eufemística de “reunião interna”.
26. Uma reunião escondida de alguns Deputados é uma reunião escondida da população que a AL e esses Deputados representam, indo contra o princípio da transparência e da democratização da RAEM, e constituindo violação da Lei Básica, designadamente o princípio do Estado de Direito.
  27. O mesmo se diga do adjectivo “preparatória”. Não existem no Regimento reuniões preparatórias por contraste com outras categorias de reuniões.
  28. Com o devido respeito, a Comissão acabou por, em violação da lei, inventar mais uma categoria juridicamente inexistente. A palavra “preparatória” nem sequer aparece no Regimento.
  29. A Comissão alega no ponto 31 a máxima jurídica de que *“onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir”*, para depois fazer exactamente o que defende não dever fazer-se.
  30. Todas as reuniões da Comissão são preparatórias dos pareceres que aprovam. Qualquer reunião em que se discutam assuntos, se peçam pareceres, se ouçam Deputados, membros do Governo, etc., são, no sentido material do termo, reuniões preparatórias. Se todas as reuniões “preparatórias” pudessem ser secretas e escondidas de alguns Deputados, praticamente todas as reuniões das comissões da AL seriam secretas e só para alguns Deputados.
  31. A Mesa acrescenta no ponto 9 que é *“irrelevante”* (sic) *“a não comunicação aos restantes Deputados da dita reunião”*. Tal é surpreendente, uma vez que, nos termos do art. 73º/2 *“Qualquer outro Deputado pode assistir às reuniões de comissão de que não seja membro...”*. Ora, o direito de estar presente em reuniões só pode ser exercido pelos Deputados se lhes for comunicado que foi convocada uma reunião da Comissão.

32. A reunião levada a cabo para discutir este Parecer foi ela mesma ilegal, o que afecta o mérito do parecer produzido e, logo, o mérito da fundamentação do Despacho recorrido.

### Definição de Protesto

33. A Comissão refere no ponto 10 não ter encontrado “muita doutrina”. Como não identifica nenhuma, crê-se que a Comissão quer dizer que não encontrou doutrina alguma ou, como se usa dizer, que não encontrou doutrina nenhuma.
34. Por isso, diz, utiliza o dicionário para definir o conceito legal de “protesto”. Como qualquer jurista informado sabe, os conceitos jurídicos não são definidos recorrendo a um dicionário... Os critérios de interpretação da lei constam do art. 8º do Código Civil, não de uma edição da Porto Editora ou outro dicionário.
35. A primeira coisa que o art. 8º estabelece é que *“A interpretação não deve cingir-se à letra da lei”*: exactamente o que a Comissão erradamente procurou fazer. Um protesto na mesa de um café ou um protesto de um Deputado têm finalidades e contextos bem distintos, o que implicaria que a Comissão, em vez de recorrer a dicionários, tivesse ouvido a opinião de um/a jurista para que o/a mesmo/a chamasse à atenção dos Senhores Membros da Comissão que o conceito de protesto deve ser interpretado no sentido de *“reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”*.
36. De resto, a definição usada pela Comissão é implausível e, com o devido respeito, não poderia ser levada juridicamente a sério: defender que um protesto de um Deputado tem de ser feito de forma “enérgica” é de todo infundado e representaria um desrespeito pela personalidade e atitude política que cada Deputado tenha. É um exemplo que, se aceite, revelaria incompreensão da função do Direito e das regras de interpretação vigentes na RAEM.

37. A posição da Comissão e da Mesa significaria que se um Deputado fizesse um protesto de forma “pouco enérgica” tal já não seria considerado um protesto.
38. É incorrecto que a Mesa considere que os Deputados têm de levantar a voz ou usar gestos enérgicos para que um protesto possa ser considerado um protesto, e que se o não fizerem tal protesto não será aceite porque não cabe na definição de protesto
39. Deve, pois, ser desconsiderada a alegada “definição” de protesto com recurso a dicionários, elaborados com meras preocupações linguísticas e de captação de usos e tradições de vocábulos, mas sem preocupações jurídicas: isto é, sem buscar o espírito e a finalidade da lei. A lei visa *orientar* condutas; em particular, para o *futuro*, os dicionários visam *descrever* usos da linguagem, assentando essencialmente em práticas reiteradas do *passado*.

#### Protesto: acto oral e escrito

40. A Comissão refere no ponto 11 que “Por regra” o protesto “é usado oralmente”. Não diz, porém, qual a regra a que se refere. Trata-se de um regra jurídica? Nesse caso, qual a fonte, ou seja, qual o diploma legal e o preceito? Trata-se de uma regra da prática ou praxis social? Nesse caso, de que comunidades e quais as fontes de onde a Comissão concluiu derivar essa “regra”?
41. A Comissão tem o dever de usar as palavras com cuidado e o Presidente da AL tem o mesmo dever quando remeter para pareceres da Comissão. Tratando-se de uma “regra” não identificada, a mesma deve ser desconsiderada até que seja identificada. Caso contrário, estaríamos perante a situação *kafkiana* de discutir uma regra que desconhecemos qual seja.
42. Como a Comissão refere no ponto 8,  
*“a figura do ‘protesto’ pode ser utilizada aquando do exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais”,* sendo que, antes, no ponto 7, a Comissão nota que se refere aos *“poderes de natureza instrumental”*, que, como a Comissão admite, abrangem reclamações e protestos.

43. Relevante, também, é o facto de o protesto surgir, lado a lado, com o direito de apresentar reclamações ou recursos: arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g) do Regimento.
44. Isto mesmo é reconhecido no ponto 5 do Parecer da Comissão (“... *juntamente com o poder de invocar o regimento e de apresentar reclamações*”).
45. Resulta, assim, claramente do contexto (arts. 3º/e), 58º/g), 63º e 99º/g)) e da finalidade da lei, que as reclamações e os protestos – tal como, aliás, os recursos – seguem o mesmo regime jurídico essencial.
46. Logo, se as reclamações e os recursos podem ser apresentados por escrito, os protestos também podem ser apresentados por escrito.
47. Isso mesmo resulta expressamente do art. 99º/g) do Regimento.
48. Certo é que resulta do contexto e da finalidade da lei que a forma do protesto (oral ou escrita) constitui uma faculdade dos Deputados que exprime, aliás, um direito fundamental de representação da população e de expressão de discordância.
49. O protesto escrito distingue-se do protesto oral na forma e na ponderação: um protesto escrito pode fazer uso da lei, da doutrina e de “precedentes”, da RAEM e do exterior, em termos que um protesto oral não permite. Assim, a faculdade de usar um ou outro é uma prerrogativa política (e jurídica) dos Deputados.<sup>3</sup>
50. Não releva o referido no ponto 11º do Parecer pelas razões aduzidas: não há qualquer “regra”, nem a Comissão refere qual seja, que determine que os protestos são feitos oralmente. O que há é uma norma de natureza permissiva, que atribui aos Deputados a faculdade de apresentar protestos orais ou protestos escritos, sem qualquer limitação. A distinção entre norma *permissiva* e *proibitiva* é de

<sup>3</sup> A justificação um pouco complexa dada para a admissibilidade do contraprotesto feita com base no que a Comissão crê ser uma omissão da lei, parece esquecer que o contraprotesto é, ele mesmo, um protesto e, portanto, está, naturalmente, previsto no Regulamento – não havendo qualquer omissão.

conhecimento comum, não devendo estas duas espécies de normas ser confundidas: uma permite comportamentos, atribuindo faculdades, outra proíbe-os.

51. Depois de ter procurado demonstrar, em parágrafos anteriores, que os protestos devem, por “regra”, ser orais, a Comissão admitiu que os Deputados “*podem apresentar protestos escritos*” (ponto 15 do Parecer).<sup>4</sup>

#### **Protesto escrito: circunstâncias em que pode ser feito**

52. Entendem o Presidente da AL e a Comissão que “*o protesto do Deputado Sou Ka Hou devia ter sido apresentado no momento da ocorrência do facto em plenário*” (Despacho), pois “*o protesto escrito deve ser circunscrito aos acontecimentos ocorridos em plenário e que apenas será admissível em casos especiais, quando, por exemplo, por término da reunião plenária, não seja possível ao Deputado apresentar seu protesto oralmente*”.
53. E a Mesa entende têm de ser apresentados “*após a situação que o despoletou*”. O recorrente apresentou o seu protesto “após” a situação que o despoletou, não o fez antes, nem ao mesmo tempo. Logo, parece cumprir o requisito constante da Deliberação da Mesa aqui recorrida.
54. Doutro passo, a Mesa refere que os protestos têm de ser feitos (de forma enérgica...) “*como reacção imediata à situação que os despoletou*”. Mas a Mesa não define o que quer dizer com “*imediata*”.
55. A Comissão, o Presidente ou a Mesa **não citam nenhuma norma legal** que permita restringir este direito fundamental dos Deputados.
56. No ponto 11 da Deliberação recorrida, a Mesa alega que o entendimento veiculado pelo Deputado recorrente “*não corresponde à prática parlamentar, onde os protestos são apresentados oralmente*”. No entanto, não informa (i) a que

<sup>4</sup> Já a referência feita, pela Comissão, no ponto 13 “*Parece, assim, face ao exposto*” permite duas conclusões: a Comissão não está certa sobre a sua conclusão e remete para argumentos anteriores que não apresentou, pois no anteriormente “exposto” não consta qualquer argumento jurídico que fosse fiel à máxima que a AL adoptou ou ao art. 8º do Cód. Civil.

- parlamento se refere, (ii) não identifica os casos em que a prática de protestos escritos não tenha sido aceite, (iii) nem o número de vezes que tal sucedeu.
57. Para que a prática pudesse ter uma eventual relevância (e não teria pelo que se refere nos pontos seguintes quanto a práticas ilegais), **teria de ser uma prática de rejeição de protestos escritos**, não uma prática de fazer protestos orais. Isto é óbvio, pois, ninguém alega aqui que é ilegal ou que não existe a prática de fazer protestos orais. Pelo contrário, o recorrente alega que tanto se pode fazer protestos orais, como protestos escritos. A Mesa é que alega que há uma prática contrária, logo teria que ter alegado e demonstrado que há uma prática de rejeição de protestos escritos (não que há uma prática de admissão e protestos orais, pois que podem ser feitos protestos orais é aceite por ambas as partes).
58. Ora, **não existe qualquer prática parlamentar de rejeitar protestos escritos** que a lei expressamente admite, nem na RAEM, nem fora dela.
59. Acresce que **uma prática ilegal é ilegal**. Não é pelo facto de uma pessoa violar a lei várias vezes que essa violação se torna legal: se a polícia não multar quem estaciona muitas vezes em local proibido, nem por isso deixa de poder multar. A violação repetida da lei é uma reincidência, o que é mau, não uma virtude. Mas tal não é o caso, pois nunca antes protestos escritos haviam sido rejeitados, **não existindo tal prática**.
60. E mesmo que o tivesse sido, **nenhuma prática pode violar normas atributivas de direitos**. Não se podem negar direitos, neste caso o direito de expressão política, com base numa prática que violasse esse direito. A Mesa está a querer normalizar o que seria uma actuação da AL em violação da lei, o que constituiria um desrespeito pela Lei Básica, pelo princípio da legalidade e pelo conceito de Estado de Direito: não existe tal prática, mas se existisse seria ilegal por violação clara do Regimento.
61. Práticas, quando reiteradas (ou seja, muito repetidas), são usos. Ao falar da “prática parlamentar”, a Mesa está a referir-se a alegados usos não escritos no Regimento ou em quaisquer normas da AL. Na verdade, tais usos (se realmente existissem),

além de não poderem impôr qualquer restrição ao exercício dos direitos conferidos por lei, não podem produzir qualquer efeito jurídico, pois o artigo 2º do Código Civil estabelece que os usos só “*são juridicamente atendíveis quando a lei o determine*”.<sup>5</sup>

62. Acresce, de facto, que **não existe qualquer limite legal** ao direito de apresentar protestos escritos, nem norma que limite tais protestos a ocorrências no Plenário. Pelo contrário, o **Regimento prevê expressamente a existência de protestos escritos**, conforme o art. 99º/g), que manda publicar os “*requerimentos e as reclamações, protestos e recursos escritos*”.
63. Por isso, e para ser coerente com a sua posição, a Comissão deveria ter aplicado aqui a máxima que defende, segundo a qual “*onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir*” (ponto 31 do Parecer).
64. Uma vez que a Comissão entende como critério de interpretação da lei que o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, se o Regimento permite protestos escritos e não distingue entre os relativos a ocorrências do Plenário e ocorrências fora do Plenário, não deve a Comissão ou o Presidente da AL distinguir onde a lei não distingue.
65. Trata-se, com o devido respeito que a Comissão nos merecer, de uma incoerência insustentável.
66. Ou seja, se a **lei não distingue** protestos relativos a acontecimentos “*ocorridos em plenário*” de protestos relativos a acontecimentos “*ocorridos fora do plenário*”, e se o direito de protesto é um direito instrumental fundamental para o “*exercício, pelos Deputados, daqueles seus poderes principais*” (ponto 8 do Parecer), tal direito não pode ser minorado e coarctado por livre arbítrio do Presidente, da Mesa ou da Comissão: tal contraria a posição defendida pela Comissão de que o

<sup>5</sup> Artigo 2º do Código Civil, sob a epígrafe “*Valor jurídico dos usos*”: “*Os usos que não forem contrários aos princípios da boa fé são juridicamente atendíveis quando a lei o determine.*”

Presidente não pode criar distinções (para restringir direitos) quando a lei não crie ela mesma essas distinções.

67. A conclusão do art. 13º do Parecer é contrariada, desde logo, por aquilo que a Comissão admite no ponto 5 do Parecer: **protesto e reclamação** são tratados par a par pelo Regimento, pelo que **o regime de um é, no essencial (isto é, salvo onde a lei distinga), equivalente ao do outro.**
68. Isso mesmo é de novo admitido no ponto 14 do Parecer: o facto de se poder apresentar reclamações orais durante o debate em Plenário não impede que se apresentem — *irrestritamente* — reclamações escritas. E quando refiro “*irrestritamente*” quero dizer sem estar sujeitas a restrições a que as reclamações orais não estejam sujeitas.
69. As conclusões dos pontos 17 e 18 são, assim, erradas e sem apoio na lei. Não cabe ao Presidente ou à Comissão “fazer lei”, cabe-lhe aplicar a lei. A lei permite protestos escritos e não limita tal direito a qualquer circunstância, tal como não limita o direito de apresentar reclamação.
70. O que o Presidente e a Comissão fizeram foi restringir um direito fundamental do Deputado recorrente, essencial para o exercício das suas funções políticas em representação dos milhares de cidadãos que nele votaram, bem como de todos os cidadãos da Região, cujos direitos e interesses lhe cabe representar através de apresentação de projectos de lei, propostas de alteração de propostas de lei, protestos, reclamações, recursos, expressão de opiniões em Plenário e fora dele, etc..
71. Trata-se, pois, respeitosamente, de uma diminuição de garantias de um órgão legislativo representativo dos cidadãos, órgão que deve visar o aprofundamento de valores democráticos que esta decisão infringe. Cabe ao Presidente proteger e aprofundar a autonomia da AL e a sua gestão democrática, bem como lhe cabe assegurar os direitos dos Deputados, não coarctá-los.

72. No sentido da ilegalidade deste Parecer da Comissão no que respeita á não admissibilidade ou admissibilidade limitada dos protestos escritos; ver Paulo Cardinal, “*Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*”, 2019, p. 291.

### Publicação do Protesto

73. A Comissão refere no ponto 21 do Parecer que a Comissão não concorda que o Protesto deva ser publicado, mas não diz porquê. Não sabemos se chegou a tal conclusão na reunião secreta levada a cabo sem a possibilidade de participação de todos os Deputados interessados.
74. Mas o que é certo é que a falta de fundamentos não permite que a conclusão seja considerada racional, dado que a racionalidade de uma conclusão deriva das suas razões, e o Despacho do Presidente padece, também quanto a este ponto, de vício de falta de fundamentação.
75. Resulta claramente do Regimento que os protestos escritos devem ser publicados na 2.ª Série do Diário da Assembleia Legislativa: art. 99º/g).
76. Ora, como a Comissão entende que, onde o legislador não distingue o intérprete não deve distinguir, parece claro que a posição da Comissão só poderia ser a de que o Protesto deve ser publicado.

Face ao exposto,

Deve ser rejeitado que o Presidente e a Mesa não estão obrigados a fundamentar as suas decisões;

Deve ser invalidado o Despacho do Presidente e, conseqüentemente, a Deliberação da Mesa, por falta de fundamentação;

Em qualquer caso, deve a Deliberação da Mesa e o Despacho nº 359/VI/2019 do Presidente ser revogado pelos motivos invocados e, conseqüentemente, ser revogado o Despacho nº 206/VI/2019;

Deve ser rejeitado que os protestos têm de ser feitos “de forma enérgica”;

Deve ser reconhecido que os Deputados podem fazer protestos escritos;

Deve ser reconhecido que os protestos escritos podem ser feitos sem quaisquer restrições que não constem do Regimento;

Deve ser declarada ineficaz a “prática parlamentar” não escrita em nenhuma legislação mencionada na Deliberação da Mesa;

Deve ser reconhecido que os Protestos devem ser publicados nos termos do art. 99/g);

Deve ser aceite o Protesto e mandado publicar, tal como requerido pelo recorrente.

Macau, 2 de Maio de 2019.

O Deputado recorrente,

