

Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos

(Proposta de lei)

Nota Justificativa

1. Necessidade da elaboração da presente lei

Com a execução aprofundada da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, acrescida da subida progressiva do volume de trabalho e da complexidade no processo legislativo, as comunidades jurídica e judiciária, assim como os académicos e a sociedade civil aumentaram e diversificaram o seu conhecimento sobre o sistema legislativo da RAEM, nomeadamente em relação ao estatuto, à natureza e à eficácia dos regulamentos administrativos, tendo registado não poucos diferentes pontos de vista. O Governo pretende, por iniciativa legislativa, enquadrar as matérias relativas às leis e regulamentos administrativos, bem como a sua correlação, com base nos estudos profundos, tendo ainda em conta as opiniões sociais colhidas.

Nestes termos, a Administração criou um grupo de trabalho especializado, constituído por juristas de serviços competentes, o qual se empenhou a fundo na análise dos preceitos da Lei Básica, tendo observado, por um lado, os dados históricos e o seu contexto legislativo, feito, por outro, estudos comparados sobre o sistema legislativo de outros países e do Interior da China, e ouvido também os órgãos competentes. Com base nos trabalhos supramencionados, cabe agora ao Governo apresentar à Assembleia Legislativa, para efeitos de apreciação, a presente proposta de lei que visa implementar o enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos. É da nossa convicção que esta iniciativa legislativa, dotada de sentido positivo e profundo, vai consolidar, de certo modo, o sistema legislativo da RAEM.

2. Fundamentos para a elaboração desta lei

A Assembleia Popular Nacional, *órgão de poder supremo do Estado*, ao abrigo do artigo 2.º da Lei Básica, autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei.

O poder legislativo de que a RAEM goza, consiste em fazer leis sobre

todas as matérias compreendidas no âmbito do seu alto grau de autonomia. Vários preceitos da Lei Básica, nomeadamente os artigos 17.º, 58.º, 64.º, 67.º, 71.º, 74.º, 75.º e 78.º prescrevem sistematicamente o regime legislativo da Região. Para o efeito, estipulou-se que a Assembleia Legislativa é o órgão legislativo da RAEM, ao qual compete fazer, alterar, suspender ou regogar leis, nos termos da Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.

“Aprovar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos” é uma das principais competências que a Lei Básica confere ao Chefe do Executivo. Os artigos 45.º, 50.º, 58.º, 62.º e 64.º da Lei Básica dispõem expressamente o estatuto e as competências do Chefe do Executivo e do Governo. Assim, compete ao Chefe do Executivo fazer cumprir a Lei Básica e outras leis aplicáveis à RAEM, de acordo com esta Lei, assim como aprovar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos.

A Lei Básica define expressamente: Compete ao órgão legislativo da RAEM fazer leis e ao Chefe do Executivo aprovar regulamentos administrativos, sendo a presente iniciativa legislativa uma das medidas de implementação das respectivas normas da Lei Básica.

3. Relação entre regulamentos administrativos e leis

A relação entre regulamentos administrativos e leis é um dos elementos essenciais a regular por esta proposta de lei, cujo processamento depende das respectivas normas da Lei Básica.

Existe uma relação de eficácia directa entre os regulamentos administrativos e a Lei Básica, dado que o poder regulamentar do Chefe do Executivo provém da autorização prevista na Lei Básica.

Os regulamentos administrativos não podem contrariar a Lei Básica nem as leis da RAEM. Em caso de divergência entre a lei e o regulamento administrativo que incidem sobre a mesma matéria, prevalece a lei.

4. Das matérias a regular apenas por leis

Tendo em conta a prática da produção normativa adoptada desde o estabelecimento da RAEM, são elencadas as seguintes matérias de lei:

- 1) Estatuto de residente e regime do direito de residência em Macau;
- 2) Restrições aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau;
- 3) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;

- 4) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
- 5) Regimes fundamentais do direito civil e direito comercial;
- 6) Regimes processuais e regime de arbitragem;
- 7) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da Administração Pública;
- 8) Orçamento, regime tributário e expropriação por utilidade pública;
- 9) Regimes económicos fundamentais relativos ao sistema monetário e operações de comércio externo;
- 10) Outras matérias de competência da Assembleia Legislativa.

É de notar que as normas das alíneas 8) e 9) referem-se a regimes fundamentais de diversos domínios económicos constantes dos artigos 103.º a 120.º do Capítulo V (Economia) da Lei Básica. E, a norma da alínea 10) refere-se a outras matérias de competência da Assembleia Legislativa.

5. Das matérias a regular por regulamentos administrativos

Atendendo ao estatuto constitucional conferido ao Chefe do Executivo como dirigente máximo da Região e do Governo e o dever da assunção da respectiva responsabilidade, os regulamentos administrativos previstos na alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica são autónomos ou independentes para a regulamentação de matérias que não estejam elencadas na reserva de competência da Assembleia Legislativa, nomeadamente as relativas à definição de políticas e dos regimes e procedimentos de gestão cometidos pela Lei Básica ao Governo, criação, reorganização e extinção de serviços públicos, bem como os regimes das infracções administrativas e das respectivas sanções que é indispensável para uma eficiente gestão da Administração. Tendo em conta o desenvolvimento complementar dos regimes fundamentais previstos na lei, podem também editar-se normas de execução por meio de regulamento administrativo. Para este efeito, os n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º reflectem o pensamento legislativo supramencionado.

6. Das regras de alteração aos decretos-leis vigentes

Atendendo à força jurídica dos decretos-leis e leis previamente vigentes, tendo ainda em conta que a RAEM deixou de editar normas sob a forma de “decreto-lei”, deve, portanto, implementar-se o disposto no artigo 8.º da Lei Básica, definindo a metodologia de alteração dos decretos-leis vigentes.

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2007

(Proposta de lei)

Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei visa implementar o enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.

Artigo 2.º

Hierarquia

Se, sobre a mesma matéria, existir divergência entre a lei e o regulamento administrativo prevalece sempre a lei, ainda que aquele seja posterior.

Artigo 3.º

Leis

1. Compete à Assembleia Legislativa fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da RAEM.
2. São reguladas por lei as seguintes matérias:
 - 1) Estatuto de residente e regime do direito de residência em Macau;
 - 2) Restrições aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau;
 - 3) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
 - 4) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;

- 5) Regimes fundamentais do direito civil e direito comercial;
- 6) Regimes processuais e regime de arbitragem;
- 7) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da Administração Pública;
- 8) Orçamento, regime tributário e expropriação por utilidade pública;
- 9) Regimes económicos fundamentais relativos ao sistema monetário e operações de comércio externo;
- 10) Outras matérias de competência da Assembleia Legislativa.

Artigo 4.º **Regulamentos administrativos**

1. Compete ao Chefe do Executivo aprovar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da RAEM.

2. São objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

- 1) Definição de políticas e sua implementação;
- 2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;
- 3) Criação, reorganização e extinção de serviços públicos;
- 4) Infrações administrativas e respectivas sanções;
- 5) Outras matérias não abrangidas no artigo anterior.

3. Os regulamentos administrativos são ainda de regulamentação complementar ou de execução das leis caso disso careçam.

Artigo 5.º **Decretos-leis**

A alteração, suspensão ou revogação dos decretos-leis:

1) é feita por lei, desde que envolva matérias abrangidas no disposto no n.º 2 do artigo 3.º da presente lei;

2) pode ser feita por regulamento administrativo, desde que não envolva matérias referidas na alínea anterior.

Artigo 6.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em de de 2007.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2007.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wa.