

## **Extracção Parcial do Plenário de 3 de Agosto de 2007**

**Presidente Susana Chou:** Srs. Deputados:

Vamos prosseguir a sessão.

Da Ordem do Dia consta um único ponto – apresentação da proposta relativa ao “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos”.

Antes de passar a palavra ao Governo para a apresentação, agradeço em nome da AL, a presença dos Srs. Governantes.

Vou agora passar a palavra ao Governo.

**Secretária para a Administração e Justiça Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Exma. Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, Srs. Deputados:

Vou agora apresentar à Assembleia Legislativa (AL) a proposta de lei relativa ao “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos”.

Tenho dito.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente; Obrigada, Srs. Deputados.

**Presidente:** Srs. Deputados:

Três Srs. Deputados ergueram o braço. Porém, antes de intervirem, tenho uma palavra a proferir. A nota justificativa apresentada pelo Governo diz que esta proposta de lei foi elaborada com base em estudos profundos, tendo ainda em conta as opiniões sociais recolhidas. E na sua apresentação diz: que também foram ouvidos os órgãos competentes. Sou presidente da AL há cerca de 7 anos, tenho respeitado o princípio de dominância executiva. Hoje, não é minha intenção anular esta situação, mas é lamentável que esses “órgãos competentes” não incluam a AL! Não tive conhecimento prévio desta proposta, só fiquei a saber depois de receber a versão. Antes disso, não faço ideia se os deputados foram ou não ouvidos. Hoje, posso dizer: é lamentável! Já não falo do seu conteúdo! Disse que “tendo ainda em conta as opiniões

sociais recolhidas” mas, pelo menos, a AL não foi ouvida e esta é uma lei muito importante para a Assembleia, como também para a implementação da Lei Básica. É lamentável! E mais, porque quero dizer isto? É para explicar aos deputados que possam vir a perguntar: “Sr.<sup>a</sup> Presidente, foi ouvida para elaborar uma coisa destas?” Digo-lhes: Não tive conhecimento prévio desta proposta!

Bem, foi para esclarecer aos Srs. Deputados.

Tem a palavra a Sr.<sup>a</sup> Deputada Kwan Tsui Hang.

**Kwan Tsui Hang:** Muito obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Bem, na sequência da apresentação da Sr.<sup>a</sup> Secretária, queria já levantar as mesmas dúvidas que a Sr.<sup>a</sup> Presidente acabou de colocar. Esta proposta de lei visa regular a relação entre os regulamentos administrativos e as leis. Este é um diploma que envolve dois sujeitos: um é os serviços públicos e outro que é muito importante: a AL. Por que razão a AL não foi auscultada previamente? Quanto aos outros serviços...julgo que o Governo já trabalhou muito, tendo estudado muita matéria, bem como auscultado alguns serviços públicos. Por que razão só a AL não foi auscultada? É lamentável! Será que o Governo não respeita a AL? Quero primeiramente colocar esta questão, antes de colocar outras relativas a esta proposta de lei. A meu ver, esta matéria carece de ser regulada expressamente e estudada. Embora desta proposta de lei conste apenas seis artigos, mas as matérias reguladas por esta proposta de lei são abrangentes. De modo que, no futuro, teremos que encarar uma situação controversa resultante das opiniões divergentes. Como poderemos debater esta matéria com a ausência de consulta e diálogo? Espero que a Sr.<sup>a</sup> Secretária responda primeiro à minha questão.

Obrigada.

**Presidente:** Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan, faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente; obrigada, Sr.<sup>a</sup> Deputada Kwan Tsui Hang.

A relação entre os regulamentos administrativos e as leis é uma preocupação da sociedade, nomeadamente, surgiram dúvidas quanto à eficácia dos regulamentos administrativos, devido a um assento proferido pelo Tribunal de Segunda Instância ou interrogaram se seria necessário delegar poderes para publicar regulamentos administrativos? Estas questões preocupam a sociedade. A comunidade judiciária, bem como as

individualidades na sociedade, incluindo os média, manifestaram as suas opiniões sobre esta matéria, em ocasiões diferentes, tais como nos seminários e palestras de debate da Lei Básica. O Governo da RAEM tem prestado uma especial atenção relativamente a esta matéria. Como toda a gente tem opiniões diferentes, particularmente em relação ao tal assento proferido pelo tribunal, de modo que incumbiu um grupo especializado de estudar esta matéria. No decorrer deste estudo profundo, tal como referi na nota justificava, tivemos em consideração as opiniões da sociedade; tomamos como referência os dados históricos durante a elaboração da Lei Básica; foram ouvidos os especialistas e académicos que participaram na redacção da Lei Básica, bem como debatemos o articulado da mesma. Tendo trabalhado arduamente durante um longo período, o grupo especializado elaborou esta proposta de lei que entrou formalmente no processo legislativo: à AL é apresentada formalmente esta proposta de lei.

Srs. Deputados, Sr.<sup>a</sup> Presidente da AL:

A nossa equipa está aberta a ouvir as sugestões dos deputados. Através da apresentação desta proposta de lei, continuamos a recolher as vossas preciosas opiniões, incluindo opiniões para os artigos desta proposta de lei, tal como referiu a Sr.<sup>a</sup> Deputada Kwan Tsui Hang, que disse que opinaria mais logo sobre o articulado. Hoje, os nossos colegas estão prontos para esclarecer as vossas dúvidas, quanto à proposta de lei, à nota justificativa, como também ao nosso estudo sobre a interpretação do articulado da Lei Básica. É nosso prazer prestar-lhes um esclarecimento.

Nos termos da Lei Básica e da legislação local, esta proposta de lei entrou formalmente no processo legislativo. Anteriormente, foram ouvidos os membros do Conselho Executivo e, conseqüentemente, foram introduzidas alterações a esta proposta de lei. É nosso prazer apresentá-la formalmente à AL. É com muito agrado ouvirmos sugestões, embora já tenham sido recolhidas opiniões, manifestadas em ocasiões diferentes. Hoje é nosso prazer apresentar-lhes esta proposta de lei formalmente. Estou convicta de que o tempo seja suficiente para dialogar, no sentido de aperfeiçoarmos esta proposta de lei, tendo a estreita cooperação da AL. É de frisar que esta tarefa se reveste de um significado especial para consolidar o ordenamento jurídico através desta prática.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente; obrigada, Sr.<sup>a</sup> Deputada Kwan.

**Presidente:** Agradeço muito as palavras simpáticas da Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan. Mas, da próxima vez, espero que o Governo não nos ausculte só após apresentar o diploma, dado que esta é uma lei muito importante para a AL!

Não é minha intenção tirar à força qualquer poder executivo. Mas acho muito lamentável: não tive conhecimento prévio desta proposta. Acho isso incorrecto. Hoje, tenho de dizer: não admito isso! Eu e a AL não podemos admitir esta maneira de trabalhar. Disse que foram ouvidas muitas pessoas? Quem? Jornalistas? Jornais? Peritos? Onde estão eles? É de frisar que esta lei é muito diferente de outra qualquer! Já não quero falar mais...espero que isto não venha a repetir-se: só nos ouvem no momento de apresentação. Pergunto: da próxima vez, vamos votar ou não? Isto é problemático! É do conhecimento geral que as férias legislativas estão à porta, os deputados já trabalharam durante todo o ano, não se trata de os deputados serem preguiçosos. É de notar que não é minha intenção tirar-lhes o poder executivo. Mas problemas como estes, espero não venham a repetir-se. Pessoalmente não admito isso! No entanto, no caso de outros Srs. Deputados aceitarem, eu respeito a vossa opinião.

Tem a palavra, Sr. Deputado Pereira Coutinho.

**José Pereira Coutinho:** Muito obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente

Sra. Secretária,

Srs. Membros do Governo,

Srs. Deputados:

A apresentação da proposta de lei relativa ao “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos” por parte do Governo leva-me a abordar três questões que me parecem essenciais. Em primeiro lugar, devo informar que não cabe ao Governo definir a competência legislativa da Assembleia Legislativa, mas sim à Assembleia Legislativa definir a competência regulamentar do Governo, matéria a matéria, e não genericamente como vem proposto na presente proposta de lei. De salientar que o poder legislativo da Assembleia deriva da Lei Básica e é matéria constitucional. Daí que não posso concordar com a intenção do Governo em apresentar uma proposta de lei como esta que visa definir os poderes da Assembleia. Segunda questão. É aconselhável que qualquer proposta de lei seja submetida a consulta pública. Portanto, também a referida proposta de lei deveria ter sido posta à consideração dos cidadãos no sentido de também estes poderem emitir as suas opiniões, com vista a melhorar a sua redacção. A discussão pública dos diplomas é uma forma de garantir a transparência dos actos normativos por parte da Administração e de pôr em prática o princípio de “Macau governado pelo povo”, como vem referido na página 37 das “Anotações da Lei Básica” do Professor Ieong Wan Chong. Lamento

informar, mas esta proposta de lei não foi submetida à respectiva consulta pública. Também nós Deputados fomos tomados de surpresa quando a referida proposta de lei nos chegou às mãos e, confesso, não tivemos tempo suficiente para nos pronunciarmos sobre a mesma.

Sra. Presidente

Srs. Deputados:

Ainda recentemente fui criticado nesta Casa por alguns Srs. Deputados não eleitos pela via directa, aquando da apresentação do meu projecto de lei sindical, precisamente pelo facto de o mesmo não ter sido objecto de consulta pública. Só tenho uma coisa a dizer: Que contradição! Que hipocrisia! Terceira questão. Só no dia 31 de Julho, da parte da tarde, é que me foi entregue a presente proposta de lei que hoje, dia 3 de Agosto, nos foi apresentada. Pergunto: foi dado aos Deputados tempo suficiente para analisar e apresentar sugestões à presente proposta de lei? Também é verdade que não me sinto capaz de transmitir nem os sentimentos nem as opiniões dos residentes da RAEM! Contudo, não gostaria de terminar esta minha intervenção sem antes fazer referência a algumas questões constantes na Nota Justificativa, em que o Governo afirma ter tido em linha de conta as opiniões sociais recolhidas. A minha pergunta é a seguinte: quem é que o Governo auscultou; quando é que o fez; que tipo de opiniões foram emitidas e de que forma contribuíram esses critérios para a versão da proposta de lei hoje aqui apresentada. Será que o Governo considera que este modo de lidar com assuntos tão importantes como este corresponde a uma verdadeira consulta pública? Caso venha a ser aprovada na generalidade, a referida proposta de lei desce, depois, à comissão para ser analisada e discutida na especialidade. Porque é que deve ser a Assembleia Legislativa a definir as competências regulamentares do Governo? Em primeiro lugar, o direito constitucional de Macau fornece, pelo menos, três elementos a favor de uma reserva geral da lei. Senão vejamos. A alínea 1) do Artigo 89.º da Constituição da República Popular da China exige que “os actos regulamentares do Conselho de Estado sejam expedidos na base na Constituição e na Lei”, norma que deve ser, analogicamente, aplicada aos actos regulamentares do Chefe do Executivo e Governo de Macau. Deste preceito resulta que os actos regulamentares não só não devem contrariar a Constituição e a Lei, como também neles se devem basear. Trata-se de vinculação positiva, que demonstra que todos os actos se devem basear, cumulativamente, na Constituição e em determinada lei. Por outro lado, o Artigo 17.º da Lei Básica define, expressamente, que o Comité Permanente da Assembleia Nacional Popular seja notificado das leis que são aprovadas pela Assembleia Legislativa da RAEM no sentido de permitir que esta - Assembleia Nacional Popular - proceda à fiscalização

da sua conformidade com certas disposições da Lei Básica. Na minha opinião, a opção clara de isentar os regulamentos administrativos deste regime pressupõe a sua assunção como actos normativos meramente de grau inferior cuja probabilidade de violarem directa ou autonomamente a Lei Básica seria, por isso, relativamente diminuta. Daí que tais actos normativos devam ser notificados à Assembleia Nacional Popular. Convém não descuar o “princípio da continuidade jurídica material”, ou seja, a manutenção do sistema de reserva geral da lei já existente em Macau que não deve entrar em conflito com o novo direito constitucional da RAEM, mas sim ser amparado pelas disposições que acabo de enunciar. Aliás, a renúncia a tal sistema, para além de implicar uma ruptura com o direito anterior, faria da RAEM uma excepção dentro da República Popular da China, dado que continua a vigorar na China Continental e na RAEHK. Por tudo isto, considero que deve ser a própria Assembleia Legislativa da RAEM a definir os poderes e as matérias dos órgãos legislativo e executivo. O contrário seria estarmos nós hoje aqui a querer relegar para segundo plano aquilo que a Lei Básica relega, nos termos do Artigo 67.º, para primeiro plano definindo a Assembleia Legislativa como sendo o principal órgão legislativo.

Obrigado!

**Presidente:** Srs. Deputados:

Esta sessão limita-se à apresentação do diploma. Srs. Deputados podem levantar questões, embora tenham uns dias para ler esta versão...se tiverem dúvidas, podem colocar perguntas ao Governo para responder: como foi a ponderação aquando da regulamentação desta matéria?

Peço desculpa, há pouco, manifestei as minhas opiniões que nada têm a ver com o articulado desta proposta de lei. É lamentável e inadequado que a AL não tenha sido ouvida previamente. Ora bem, quanto às questões mais concretas, alheias a esta apresentação...podem levantar questões mas em torno da apresentação para que o Governo possa responder. Visto que temos ainda o debate na generalidade e de seguida vamos decidir como votaremos.

O Sr. Deputado Pereira Coutinho interveio longamente. Não sei se o Sr. Deputado Pereira Coutinho chegou a entregar o seu texto aos tradutores? Se entregou, tudo bem, caso contrário, os Srs. Deputados que só dominam a língua chinesa terão dificuldades em compreendê-lo, dado que falou tão rapidamente como um rifle...

Vou convidar a Sr.ª Secretária Chan a responder. Tem algo a responder?

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente; obrigada, Sr. Deputado Pereira Coutinho.

Já manifestaram as suas opiniões, incluindo a Exma. Senhora Presidente. Em primeiro lugar, quero reafirmar que o Governo da RAEM respeita muito a AL! A AL é o único órgão legislativo da RAEM e os Srs. Deputados são os representantes dos estatutos sociais.

A proposta de lei que apresentamos entrou formalmente no processo legislativo. Preciso de reiterar, mais uma vez, que colaboramos com seriedade e zelo dentro do possível com os Srs. Deputados, aproveitando o tempo suficiente, de forma a aperfeiçoar o texto. Dado que isto é imprescindível para consolidar o ordenamento jurídico existente. Durante o estudo desta matéria, foram manifestadas opiniões divergentes. Por exemplo, segundo o Sr. Deputado Pereira Coutinho: não cabe ao Governo definir a competência legislativa da Assembleia Legislativa, mas sim à Assembleia Legislativa definir a competência regulamentar do Governo. Esta matéria foi debatida e analisada profundamente, durante o processo do estudo. Consequentemente, chegámos à conclusão que esta proposta de lei não visa interpretar a Lei Básica, nem dividir os poderes da AL e do Executivo. Não se trata de nada disso! Mais logo, vou convidar o nosso assessor jurídico para que dê explicações detalhadas. Na nossa nota justificativa, está inscrita expressamente que esta proposta de lei foi elaborada visando implementar o disposto no artigo 2.º da Lei Básica. Não é para dividir os poderes! Há quem interroge: não é para dividir os poderes? A resposta é negativa! O objectivo é puramente implementar o disposto na Lei Básica. Nos termos da Lei Básica, confere à AL poder legislativo e compete ao Chefe do Executivo elaborar e mandar publicar os regulamentos administrativos. Trata-se de uma medida visando implementar a competência prevista na Lei Básica. De maneira que entendo ser necessário esclarecer este aspecto: não é para dividir os poderes, nem estabelecer a competência da AL ou do Chefe do Executivo, visto que da Lei Básica consta expressamente a respectiva competência. Estamos cientes de que todos possuem opiniões diferentes sobre esta matéria. Caso a Sr.<sup>a</sup> Presidente permita, é nosso prazer explicar esta matéria com pormenores pelo assessor jurídico. É nosso prazer prestar um esclarecimento, visto que o tempo que levamos a interpretar a Lei Básica foi bastante longo.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

**Presidente:** A sessão de hoje é para apresentação, sem entrar concretamente em...disse que isto visa implementar o disposto da Lei Básica? Francamente, digo, não cabe ao Governo nem à AL interpretar a Lei Básica! O disposto na Lei Básica é para ser aplicado. Não cabe ao Governo nem à AL interpretar

a Lei Básica. O que nos compete fazer é implementar o disposto na Lei Básica em Macau. Como hoje é para apresentação desta proposta de lei, não vamos ter uma conclusão do debate sobre esta matéria. É obrigação da AL cumprir a Lei Básica rigorosamente, na elaboração das leis, mas o comportamento do Governo não deve contrariar a Lei Básica. Da Lei Básica consta evidentemente tudo isto. O Governo vem agora interpretar a Lei Básica dizendo assim e assado...penso que não é possível debater esta Lei nesta sessão, dado que não me cabe julgar: é assim mesmo! Não cabe à Sr.<sup>a</sup> Secretária nem ao Governo julgar isto. De forma que não vale a pena começar com este debate. A meu ver, a tónica tem a ver se esta proposta de lei cumpriu ou não a Lei Básica? Perante a situação actual de Macau, haverá a necessidade de elaborar esta proposta de lei? Não é? Portanto, nesta sessão de apresentação, não é possível resolver algum problema, mesmo recorrendo às autoridades jurídicas, visto que a quem cabe interpretar a Lei Básica é ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Nesta conformidade, espero que não comecem a debater esta matéria, por ser impossível chegar a uma conclusão. Quero dizer que a AL trabalha no âmbito da competência para elaborar uma lei, sem violar a Lei Básica, mas sim no seu cumprimento. O que é indiscutível! Tanto o Governo como a AL não podem contrariar a Lei Básica. É de desejar que todos nós respeitemos este princípio. Se começassem a debater esta matéria, penso que não chegaríamos a uma conclusão, depois de 5 dias e dias noites de debate. Devemos cumprir rigorosamente a Lei Básica e a nossa legislação não pode contrariá-la. Tenho que reiterar novamente isto nesta Casa. Dado que já chamei a atenção neste hemiciclo para que se respeite o princípio de não contrariar a Lei Básica. Julgo que todos os Srs. Deputados concordam com isto: não é admissível contrariar a Lei Básica.

Tem a palavra, Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

**Ng Kuok Cheong:** Obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Está no meu plano colocar umas questões sobre o espírito desta proposta de lei. Mas, antes de mais, quero manifestar que dei sempre uma especial atenção ao debate das Linhas de Acção Governativa (LAG), à interpelação, como também à crise da legalidade dos regulamentos administrativos. Entre as leis e os regulamentos, não será necessário elaborar as respectivas disposições, através da cooperação entre a AL e o Governo? Levantei esta matéria não só há um ano, mas já há alguns anos! No entanto, é lamentável que na resposta à minha interpelação sobre esta matéria, o Governo tenha dito não ter planos para elaborar uma proposta de lei que regulasse a divisão entre as leis e os regulamentos administrativos. Mas, de repente, o Governo anunciou: já preparámos esta proposta de lei há muito tempo, tendo sido



ouvidas muitas pessoas. Pelo menos, a AL não foi ouvida. E tenho a certeza que não me pediram opinião. Não fui também ouvido, sendo deputado.

Hoje, quero levantar umas questões relativas ao espírito desta proposta de lei.

A primeira questão que quero levantar é, não sei se desta proposta de lei ...na nota justificativa foram referidas as matérias a regular por lei previstas no n.º 2 do artigo 3.º desta proposta de lei. Quer isso dizer que as matérias de 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 podem ser reguladas por leis da AL. Mas pergunta-se de onde vieram essas matérias? Da Lei Básica não constam estas matérias! Ao proferir um acórdão, houve um juiz citando alguns casos. Mas, esses casos citados pelo juiz não se tratam de um estudo, mas sim, das reflexões do juiz sobre uns casos isolados. Quero conhecer, do ponto de vista do espírito do diploma, que base é que o Governo utilizou para enquadrar as matérias a regular por lei, através do disposto no n.º 2 do artigo 3.º ?

Notei que o espírito essencial desta proposta de lei é enquadrar a relação entre as leis e os regulamentos administrativos. Sim, a hierarquia da lei é superior, no entanto, esta proposta de lei prevê que a alteração dos decretos-leis é feita por lei, desde que envolva matérias a regular por lei pela AL; a alteração dos decretos-leis pode ser feita por regulamento administrativo, desde que não envolva matérias a regular por lei pela AL. Este é o espírito desta proposta de lei! É de notar que, através deste espírito, não se trata de uma relação entre as leis e os regulamentos administrativos. Visto que não referiu... do artigo 4.º constam os regulamentos administrativos...É de frisar que este espírito é crucial! Não me interessa persistir na redacção... a tónica é através deste espírito, não se vê claramente que as matérias previstas no artigo 3.º não podem ser tratadas por regulamento administrativo. Assim, ficamos com a ideia que este espírito visa regular a alteração dos decretos-leis mas, no mínimo, não prevê a relação entre as leis e os regulamentos administrativos. O que me levou a duvidar: como é o espírito desta proposta de lei? Por exemplo, do artigo 3.º constam as matérias a regular por lei, e do artigo 4.º constam as matérias a regular por regulamento administrativo. E mais, o artigo 4.º prevê ainda que “São objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias...” Penso que a ideia de “regulamentos administrativos independentes” quer dizer...se não me enganar - agradecia que a Sr.ª Secretária me prestasse um esclarecimento adicional - quer dizer que as matérias podem ser reguladas por regulamentos administrativos independentes, sem terem uma lei concreta como base. Julgo que este é o espírito deste disposto. Independentes? Perante esta situação, poderão envolver-se as áreas enquadradas por lei, ao aplicar esse disposto de “regulamentos administrativos independentes”? Mas, esta proposta de

lei não diz isso expressamente! Descobri que esta proposta de lei não prevê claramente que não pode!

Não é minha intenção persistir na redacção, se agora vem defender que o espírito desta proposta de lei é este: as matérias a regular por regulamento administrativo não podem envolver as áreas a regular por lei. Isto sucedeu porque o texto não está claramente redigido, e sofrerá alterações no futuro. Está bem, mas se o espírito é tão ambicioso como este: pretende-se elaborar uma lei que visa separar bem as áreas a regular por lei e as áreas a regular por regulamento administrativo, desde que não contrarie o Direito Legislativo. Então, estava bem. Mas como é o espírito? Espero que me explique com mais cuidado.

Da proposta de lei consta “São objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias...”, entendo que essas “matérias” não são as matérias previstas no artigo anterior. Ou seja, essas não são as matérias a regular por lei. Assim fico com dúvidas: este Governo está no poder há mais de 7 ou 8 anos, acho que deve ter já uma conclusão. Ou seja, no passado, foram publicados muitos regulamentos administrativos, se de entre eles, nenhum suscitou dúvidas...se calhar suscitaram dúvidas, mas deixaram andar ...assim, como não foram levantadas dúvidas, muitas matérias podem ser reguladas por regulamento administrativo! Não deverá o governo analisar e classificar estes documentos jurídicos, para fundamentar a necessidade de recorrer a esta proposta de lei? Assim, se esta proposta de lei for aprovada, o Governo da RAEM pode depois elaborar regulamentos administrativos independentes para certas matérias. O que deveria ter feito era redigir o texto de forma definitiva: as matérias A,B,C,D, são tratadas por regulamento administrativo, ao invés de enquadrarem umas coisas à toa. O facto de enquadrar estas coisas à toa leva-nos a interrogar: onde o Governo pretende chegar? Não se conhece! Haverá necessidade de regular demais matérias? Há? E se surgissem outras matérias imprevistas que necessitassem de ser reguladas? Não deverá ponderar: não seria melhor se estas demais matérias fossem reguladas por lei da AL? Não pretendo persistir na forma como é redigido o texto, visto que podia vir a argumentar-se: não é assim, porque já disse que ...desde que não envolva matérias abrangidas no disposto no artigo 3.º...Como a sessão de hoje não se destina ao debate na especialidade, espero que quanto ao espírito desta proposta de lei...não deverá o Governo da RAEM redigir o texto de forma definitiva com as matérias claramente previstas a ser objecto de regulamentos administrativos independentes? Não deverá ter maior rigor quanto ao seu espírito?

Aspiro obter uma resposta.

Obrigado.

**Presidente:** Antes de convidar a Sr.<sup>a</sup> Secretária a responder, quero intervir, dado que a última parte da intervenção do Sr. Deputado Ng Kuok Cheong envolveu outro problema. Na apresentação do Governo referiu o espírito do artigo 2.º: prevalece a lei. É de notar que o disposto na alínea 10) do artigo 3.º e o na alínea 5) do artigo 4.º são contraditórios! Não pretendo intervir sobre os artigos, mas estes dispostos são incompreensíveis! Um artigo diz: “Outras matérias são da competência da Assembleia Legislativa”. Mas outro artigo diz: “Outras matérias não abrangidas no artigo anterior são todas reguladas por regulamento administrativo”. Estes dispostos são contraditórios. Como o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong levantou a questão sobre o espírito desta proposta de lei, então, quero também conhecê-lo. Visto que o disposto no artigo posterior nega o disposto no artigo anterior! Ou seja, as matérias a regular por lei da AL são estas e pronto, nada mais, a partir daí, já podia escusar realizar reuniões na AL, dado que o Governo faz tudo. Excepto as alíneas 1) a 9) a regular por lei da AL, de resto compete ao Governo fazer tudo. Serão incluídas já todas as “demais matérias”? Bem, pelo menos, se não foi esta a ideia do Governo, espero que hoje nos explique melhor. Caso contrário, no futuro, só se realizaria uma reunião por ano na AL. Espero que nos explique melhor. Visto que os dois artigos são contraditórios: o disposto no artigo posterior nega o disposto no artigo anterior, incluindo o artigo 2.º. Então, para quê voltarmos para a AL? Por esse andar, eu teria muito tempo livre, precisando de voltar à AL só algumas vezes...

Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan, faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente; obrigada, Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Relativamente às dúvidas colocadas pela Sr.<sup>a</sup> Presidente e pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, durante o processo do estudo, estas questões foram analisadas e estudadas profundamente. Tal como referi antes, no debate na especialidade, teremos tempo suficiente para dialogar e daí veremos quais os artigos que carecem de ser alterados. De modo que podemos continuar a debater esta matéria zelosamente, como vai ser redigido...

**Presidente:** Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan:

Peço desculpa, porque vou interrompê-la.

Terá com certeza lugar o debate na especialidade, no entanto, o Governo deve hoje clarificar bem as dúvidas. Caso contrário, afectar-nos-á na votação na generalidade, visto que aqueles artigos são contraditórios! No caso de ser aprovada esta proposta de lei, qual o artigo que deveremos observar,

o anterior ou o posterior? É importante esclarecer isto! Espero que o Governo possa ter uma atitude clara, perante a contradição destes dois artigos. Podemos regular um tema observando o artigo anterior, mas o artigo posterior vem negar tudo. Então, como é? Nesta sessão de apresentação, espero que o Governo possa dar um esclarecimento aos Srs. Deputados. E não me diga: podem primeiro aprovar esta proposta de lei e, de seguida, explico-lhes no debate na especialidade? Qual é o espírito desta proposta de lei? É importantíssimo esclarecer bem isto!

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

É meu prazer elucidar este assunto, para que não fiquem com mais dúvidas.

Ao abrigo da Lei Básica, a AL é o único órgão legislativo da RAEM. O artigo 3.º prevê as matérias a regular por lei da AL. Ou seja, as matérias previstas no artigo 3.º não podem ser tratadas por regulamento administrativo. Este é o primeiro princípio! As matérias dentro da área da autonomia da RAEM podem ser reguladas por lei, desde que não contrarie a Lei Básica. É de notar que o artigo 2.º prevê que se, sobre a mesma matéria, existir divergência entre a lei e o regulamento administrativo prevalece sempre a lei, ainda que aquela seja posterior. De modo que em caso de contradição, não se pode recorrer a regulamentos administrativos. Porquê? A regulamentação por regulamento administrativo não pode contrariar a Lei Básica nem a legislação local. A terceira situação é: o artigo 4.º prevê que, nos termos da Lei Básica, o Chefe do Executivo pode mandar publicar dois tipos de regulamentos administrativos. O primeiro, são regulamentos administrativos independentes. Isto quer dizer que, para o efeito, não carece de delegação jurídica, nem de regulamentação complementar ou de execução das leis. Nos termos do disposto no artigo 4.º, estas matérias são objecto de regulamentos administrativos independentes. Entretanto, os regulamentos administrativos publicados pelo Chefe do Executivo podem complementar um tema já regulamentado, sob a lei habilitante. Nos regulamentos administrativos elaborados ao longo destes 8 anos, incluindo com a AL...por exemplo, recentemente, da Lei do Trânsito Rodoviário aprovada pela AL ou de outros diplomas aprovados constam um disposto: o diploma complementar a regular por regulamento administrativo, no entanto, não podendo de forma alguma contrariar a grande premissa que é não obstar qualquer lei local, nem a Lei Básica. Durante o debate, perguntaram: do artigo 3.º consta “reserva de lei”, o que quer dizer que do artigo 4.º consta também “reserva de regulamento”? A resposta é negativa! Do artigo 4.º consta só: estas matérias podem ser reguladas por regulamento administrativo. Então, pergunta-

-se: podem ser também reguladas por lei? Sim, é evidente! Dado que na hierarquia da lei prevalece qualquer regulamento administrativo! Do artigo 5.º consta a alteração dos decretos-leis vigentes, cujo espírito é idêntico. Se derem atenção, o artigo 5.º prevê a alteração dos decretos-leis vigentes! Dado que o Governo da RAEM...ao abrigo da Lei Básica, não podemos elaborar diplomas utilizando a forma de decreto-lei. O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, através do artigo 8.º da Lei Básica fez com que se mantenham os decretos-leis vigentes antes do retorno à Pátria que estão ainda em vigor. Durante os 8 anos, ao alterar os decretos-leis, o Governo da RAEM não parou de estudar para conhecer melhor: quais os temas que podem ser regulados por regulamento administrativo e quais por lei? Na prática dos 8 anos, alguns decretos-leis foram alterados por lei e outros por regulamento administrativo. Do artigo 5.º consta expressamente: A alteração dos decretos-leis é feita por lei, desde que envolva matérias abrangidas no disposto no artigo 3.º. Fora destas matérias, que é uma reserva de lei, de modo que podem ser tratadas por regulamento administrativo. Sim, são reguladas por regulamento administrativo, mas pergunta-se: podem ser reguladas por lei? Claro que sim! Dado que a hierarquia da lei é superior!

Prestei este esclarecimento necessário para as dúvidas levantadas.

Obrigada, Sr.ª Presidente.

**Presidente:** Tem a palavra, Sr. Deputado Leonel Alberto Alves.

**Leonel Alberto Alves:** Muito obrigado, Sra. Presidente.

Sra. Presidente,

Sr. Secretário,

Srs. Deputados:

Curiosamente, as questões que queria colocar ao Governo foram antecipadamente respondidas pela Sra. Secretária na sua última intervenção. De qualquer forma, aproveito a oportunidade para tecer, em sede de discussão deste diploma, algumas considerações e colocar algumas perguntas, se for caso disso. Começo por aludir a uma frase que se encontra na página 2, e que diz o seguinte: “Em relação à presente proposta de lei, o Governo vai manter estreito diálogo em colaboração com a Assembleia Legislativa para a recolha de opiniões, aperfeiçoando em conjunto o sistema legislativo da RAEM”. Daqui se depreende haver, tal como disse a Sra. Secretária, abertura total no sentido de serem encontradas as melhores soluções relativamente

à matéria hoje em análise. Também concordo com a Sra. Presidente quando diz que “tudo deve ser legislado em consonância com a Lei Básica”, pois o contrário não faria qualquer sentido. O princípio orientador fundamental é, certamente, o de encontrar na Lei Básica normas clarificadoras que, finalmente, é o que aqui temos! De facto, não nos é possível inovar no que a esta matéria diz respeito. Há que ver também que a definição de competências consta já da Lei Básica. Se esta lei vier a ser aprovada na próxima reunião, não irá certamente revelar aspectos de natureza constitucional - ou quase constitucional - uma vez que se trata de uma lei igual a tantas outras. Creio que poderíamos encontrar, no quadro constitucional vigente, outra forma de expressar o que aqui já vem expresso sem que para tal fosse necessário alterar o seu conteúdo. Com efeito, o diálogo entre o Governo e a AL só é promovido aquando da discussão de propostas de lei ou das interpelações dos Srs. Deputados. Isto quer dizer que, em termos formais, não é possível encontrar novas formas de diálogo institucional que possam conduzir a um resultado concreto consubstanciado numa determinada forma. Daí a razão de ser desta uma iniciativa legislativa que constitui o pontapé de saída para o tal diálogo político que se pretende estabelecer. Tal como já tive oportunidade de dizer, trata-se de algo que pode ser dispensado juridicamente, já que não passa de uma mera interpretação dos princípios consagrados na Lei Básica. É uma lei ordinária que, em termos jurídico-constitucionais, mostra ter um valor reduzido e que nada vem acrescentar ao que já estabelece a Lei Básica. No entanto, politicamente falando, pode ser útil para clarificar duas questões. A primeira respeita à hierarquia das normas consubstanciada no Artigo 2.º, que explica que as leis da Assembleia Legislativa são superiores às normas dos regulamentos administrativos quer sejam regulamentos de execução ou regulamentos independentes. A segunda respeita à existência no nosso ordenamento jurídico, desde 20 de Dezembro de 1999, da figura dos regulamentos administrativos, quer sejam eles autónomos ou independentes. Contudo, este não é um conceito técnico-jurídico utilizado na Lei Básica. De entre os vários instrumentos a que o Governo pode recorrer para exercer a sua acção governativa, destacam-se os actos administrativos e as normas regulamentares. Portanto, desde que haja a Lei Básica e as convenções internacionais que habilitem a criação de normas regulamentares, não necessário a existência de uma lei ordinária habilitante. É isto o que a proposta de lei pretende dizer. Nesta sede é curial dizer-se que, uma coisa é o espírito da proposta de lei que resulta, claramente, da percepção de que o único órgão legislativo da RAEM é a Assembleia Legislativa. É natural que esta lei também contenha normas de natureza substancialmente regulamentar. Resumidamente, o que se pretende dizer é que as leis têm uma força superior e “essas” leis tanto podem conter actos legislativos como actos de natureza iminentemente regulamentar. No caso de haver conflitos entre as normas, o Artigo 2.º vem dizer que é sempre a lei a prevalecer. Logo, o

princípio fundamental é o de que existe um único órgão legislativo que é a Assembleia Legislativa. Estamos perante certos quiproquós que, não tendo sido intencionais, merecem da nossa parte alguma ponderação, o que vai ser possível na próxima reunião de análise na generalidade e, posteriormente, em sede de comissão. Trata-se, pois, de um diploma que apenas pretende clarificar e não criar algo de novo. Parece-me que a alínea 5) do n.º 2 do Artigo 4.º relativa aos “regulamentos administrativos” merece uma análise mais cuidada. É certo que a Sra. Secretária já respondeu, dizendo não se tratar de uma reserva de competência regulamentar, mas sim de uma norma meramente exemplificativa daquilo que os regulamentos independentes podem conter. De facto, trata-se de uma alínea pouco feliz na medida em que suscita dúvidas quanto ao alcance do espírito legislativo.

Quanto à expressão “outras matérias não abrangidas pelo artigo anterior”, se o artigo anterior se refere a matérias legislativas e se está previamente estabelecido que o Governo não é um órgão dotado de poderes legislativos, à semelhança do que acontece em Portugal e noutros sistemas constitucionais, a expressão “outras matérias legislativas não abrangidas pelo artigo anterior” não faz qualquer sentido, na medida em que o artigo apenas trata de matérias legislativas. Por outro lado, a mesma alínea 5) não pode conter matéria legislativa não elencada no artigo anterior! Não sei se me fiz entender! O mesmo se passa relativamente à redacção do Artigo 5.º que merece ser clarificada, nomeadamente a questão da “alteração de decretos-leis”. Senão vejamos. Sendo a Assembleia Legislativa o órgão legislativo por excelência é óbvio que pode alterar, por iniciativa própria e através de propostas de lei, as normas iminentemente regulamentares. Esta é a consequência directa do espírito fundamental de que a Assembleia Legislativa é o único órgão legislativo. É que: “Quem pode a mais, pode a menos”. Ou seja, quem pode legislar também pode emitir normas iminentemente regulamentares. São estes pequenos quiproquós que merecem ainda ser devidamente ponderados. É de salientar que a redacção do n.º 2 do Artigo 4.º não pretende criar uma reserva de competência regulamentar.

Por último, a importância das alíneas 1) a 9) do Artigo 3.º deriva do facto de poderem ser consideradas reserva de lei, muito embora também tenham outro significado. O Chefe do Executivo e o Governo não têm competência para emitir normas sobre estas matérias. Não só a Assembleia tem o poder de aprovar estas normas como, em sede de regulamento autónomo, nada pode ser feito no que concerne a este tipo de matérias.

Por ora é tudo.

Muito obrigado.

**Presidente:** Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan:

Quer responder? Sr. Deputado Pereira Coutinho, faça favor.

**José Pereira Coutinho:** Muito obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Já passou algum tempo desde que dirigi a minha primeira pergunta à Sra. Secretária e ainda não obtive nenhuma resposta. Não me parece muito correcta a atitude da Sra. Secretária de vir para aqui dizer que respeita muito esta Assembleia, quando não o consegue demonstrar na prática! Frases destas não passam de chavões! É preciso passar das palavras aos actos. É por esta e por outras razões que a população costuma dizer que esta Assembleia não é senão o sítio onde se “carimbam as leis”. Recordo-me de ter ouvido um Secretário dizer que a “Assembleia era lixo”. Se a Sra. Secretária respeitasse verdadeiramente esta Assembleia ou se esta Casa.... Pergunto. Se, nos termos do Artigo 71.º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa é o órgão máximo para a emanção de leis, porque é que não pode ser este órgão a legislar sobre aquilo que constitui reserva de competências deste órgão? Segunda questão. Todos nós fomos apanhados de surpresa com a presente proposta de lei. Será que não somos órgãos competentes para podermos ser ouvidos numa matéria tão importante como esta? Não vou entrar em detalhes, mas deixo um alerta: parece-me que vamos ficar na história por termos andado, uma vez mais, a reboque do Governo. Gostaria de perguntar à Sra. Secretária o seguinte: nos termos da alínea 2) do Artigo 3.º fala-se em “restrições dos direitos, liberdades fundamentais dos residentes de Macau”. O que é que acontece relativamente às matérias fora dos âmbito das “restrições”? Nesse caso, a Assembleia já não pode legislar, não é assim? Ou trata-se de mais uma matéria a ser regulada por regulamento administrativo? Mais. Será que a Assembleia só tem competência para definir crimes? Porquê? O que é que acontece relativamente às matérias fora do âmbito das “definições”? Será que também vão ser reguladas por regulamento administrativo? Relativamente aos “regimes fundamentais do direito civil e comercial”, será pretensão da Sra. Secretária dividir os cinco códigos em diferentes partes? Como é que vai ser feita a sistematização do Direito de Macau? Na minha opinião, isto é um perigo! Ao analisarmos esta matéria, deduz-se que muita coisa há que vai ser excluída!

Outra pergunta. Que regimes pretende abranger a alínea 7) referente aos “regimes fundamentais aplicados aos trabalhadores da Administração Pública”? Mais grave ainda é, porém, a redacção da alínea 4) do Artigo 4.º, que fala das “infracções administrativas e respectivas sanções”. Será que o Governo pretende reservar o poder sancionatório ao sancionar, por exemplo,



o direito à propriedade privada, quando este é um direito fundamental de qualquer cidadão de Macau?

Para finalizar diria que os regulamentos administrativos constantes do Artigo 4.º pressupõem-se como sendo regulamentos administrativos de execução, regulamentos administrativos complementares ou regulamentos administrativos independentes de matéria inferior ao plano legislativo legal que compete a esta Assembleia. Julgo ser esta a interpretação correcta da leitura da Lei Básica.

Muito obrigado.

**Presidente:** Sr.ª Secretária Chan:

Quer responder? Faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.ª Presidente.

Agradeço ao Sr. Deputado Pereira Coutinho por me dar outra oportunidade de elucidar o assunto. Bem, vou explicar qual foi a base com que foi elaborada esta proposta de lei.

Por que razão do artigo 3.º consta: “Estatuto de residente e regime do direito de residência em Macau” e outros? Pela Lei Básica, é autorizada a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia. A AL é o único órgão legislativo da RAEM e só a AL é que pode produzir leis sem contrariar a Lei Básica. O que não pode exceder o âmbito deste alto grau de autonomia da RAEM. Dentro do âmbito deste alto grau de autonomia da RAEM, a AL da RAEM pode elaborar qualquer lei. Esta é a competência conferida à AL pela Lei Básica. De mesma forma, ao abrigo da Lei Básica, compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau elaborar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos.

O Sr. Deputado Pereira Coutinho questionou qual é a base legal do disposto no artigo 3.º ? Por exemplo, porque foram referidos aqui os direitos fundamentais ? Vou elucidar detalhadamente sobre o disposto na alínea 1) do n.º 2 do artigo 3.º - Estatuto de residente e regime do direito de residência em Macau. Em conformidade com o artigo 24.º da Lei Básica, esta matéria é regulada por lei; o disposto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 3.º - Restrições

aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau. Para ver isto, podemos ainda consultar os artigos 4.º, 11.º, 40.º, 41.º, 43.º etc.; o Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais...

**Presidente:** Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan:

Posso interrompê-la? Não foi essa a pergunta do Sr. Deputado Pereira Coutinho. O que ele pretendia saber era por que razão está escrito: “restrições”? Mas a quem cabe tratar disso? A AL pode colocar restrições, mas quem elabora o diploma relativo? Qual é o problema? A resposta é a palavra: “restrições”! Não é? Para evitar que o Sr. Deputado Pereira Coutinho seja obrigado a intervir novamente, digo-o por ele, porque percebi a ideia dele. Ele levantou esta questão por causa do disposto: “Restrições aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau”. Daí, perguntou o Sr. Deputado Pereira Coutinho: a AL elabora uma lei para essas restrições, mas tratará o Governo de outras matérias fundamentais por regulamento administrativo? Julgo que a origem do problema foi devido à palavra “restrições”! Na realidade, tudo isto está muito claro: a matéria relativa aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes não pode ser tratada por regulamento administrativo! Não deve ser só a AL a colocar restrições. Será que o Governo dava toda a liberdade aos residentes, e a AL colocaria depois restrições? Bem, o Governo regula a matéria por regulamento administrativo e a AL coloca restrições. O que leva a pensar que o Governo é bom e a AL é má. De modo que este assunto deve ser bem clarificado. A origem deste problema foi provocada pela palavra: “restrições”. Como hoje é só para a apresentação do diploma, e este assunto envolve...a sua resposta não vai de encontro à pergunta do Sr. Deputado Pereira Coutinho. Não será problemático, se o assunto ficar bem esclarecido.

Faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Quando debatermos na especialidade este diploma, o nosso assessor jurídico vai prestar-lhes uma explicação detalhada. Tal como eu disse antes: cabe à AL elaborar qualquer lei, desde que sejam as matérias do âmbito de alto grau de autonomia da RAEM e não contrarie a Lei Básica. Quanto à palavra “restrições”, bem, podemos debater com a AL. Tendo em conta o disposto no artigo 40.º da Lei Básica, as matérias relativas à garantia dos direitos fundamentais, bem como aos direitos humanos dos residentes, podem ser reguladas por lei, desde que sejam do âmbito da autonomia da RAEM. Mas porque estão estipuladas “restrições”? A resposta é devida ao

disposto no n.º 2 do artigo 40.º da Lei Básica - Os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau não podem ser restringidos, excepto nos casos previstos na lei. De modo que a nossa ideia é: as restrições devem ser reguladas por lei. Do artigo 3.º consta a reserva de lei exclusiva à AL. Poderá o Chefe do Executivo restringir os direitos e liberdades de um residente? Não pode! Ao abrigo do artigo 40.º da Lei Básica, as restrições devem ser reguladas por lei. É evidente que outras matérias relativas aos direitos e liberdades podem ser reguladas por lei.

Muito obrigada.

**Presidente:** Mas, só copiaram o segundo parágrafo do artigo 40.º da Lei Básica, excluindo o primeiro parágrafo! A elaboração de lei...esta forma de redacção leva-nos a pensar que a matéria prevista no primeiro parágrafo não é tratada por lei. Mas no primeiro parágrafo está expressamente previsto: todas estas matérias são reguladas por lei. Copiaram um parágrafo excluindo outro! Assim, vai dar a ideia...peço desculpa, não sou jurista, vocês são, devendo redigir este diploma sem dar margem para dúvidas! No fundo, o disposto no artigo 3.º...os Srs. Deputados Pereira Coutinho e Leonel Alberto Alves já abordaram este aspecto. No fundo, o disposto está redigido de forma inversa: estas matérias não podem ser reguladas por regulamento administrativo. A meu ver, devia ser redigido desta forma: as matérias das alíneas 1) a 9) não podem ser reguladas por regulamento administrativo. Portanto, está redigido de forma inversa! Digo-lhe: Fiquei muito furiosa ao ler o disposto nos artigos 3.º e 4.º, visto que ao abrigo do artigo 3.º, as matérias são reguladas por lei da AL, mas no artigo 4.º, a competência da AL é tirada, ficando o Governo a regular tudo. De modo que esta forma de redacção... como hoje a Sr.ª Secretária se mostrou muito sincera, revelando que não é intenção do Governo restringir a nossa AL, reiterando que a hierarquia da lei da AL é superior, por isso, espero que os vossos juristas respondam sobre o assunto. Perante esta situação, compreende-se por que razão o Sr. Deputado levantou esta questão, dado que copiaram o n.º 2 do artigo 40.º, excluindo o primeiro parágrafo! Será que o Governo irá recorrer ao regulamento administrativo para regular a matéria e a AL produzirá uma lei para aplicar restrições? É assim? Pensar assim seria ingénuo...perante esta redacção, não se pode deixar de dar razão ao Sr. Deputado, uma vez que até eu tive a mesma dúvida. Não é? O Governo iria dar toda a liberdade aos residentes de Macau e caberia à AL aplicar restrições? Não pode ser assim! Hoje, estamos a dialogar com toda a franqueza, o que é muito positivo, permitindo-nos tomar conhecimento da intenção do Governo. Relativamente ao texto mal redigido, espero que o Governo explique bem o espírito desta proposta de lei, até que seja aceite pelos Srs. Deputados. Penso que o tempo dá para ajudar

no melhoramento do texto. Temos este princípio: não aceitamos tudo o que contrarie a Lei Básica. Está bem?

Continue. Peço desculpa pela interrupção.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Presidente já explicou por nós o espírito e o princípio deste diploma. O princípio é: as matérias podem ser reguladas por lei da AL, desde que não contrariem a Lei Básica, no âmbito de alto grau de autonomia da RAEM. O que não quer dizer que a AL seja má! A AL é o único e digno órgão legislativo da RAEM. Entendo ser necessário esclarecer bem isto e espero que não seja mal entendido pelos Srs. Deputados. A ideia não é deixar as matérias más à AL, tal como a matéria relativa às restrições. Não é esta a nossa ideia! A hierarquia da lei é superior. Em suma, pode a AL regular as matérias, desde que não envolvam...por exemplo, os assuntos externos. Assim, não pode ser. Fiquem tranquilos, porque podem regular outras matérias. Relativamente à redacção, apresentamos as nossas desculpas, mas temos tempo suficiente para os ouvir. Sr.<sup>a</sup> Presidente Chou, temos tempo suficiente para aperfeiçoar a redacção destes artigos.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

**Presidente:** Tem a palavra, Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

**Ng Kuok Cheong:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Exma. Sr.<sup>a</sup> Secretária:

Quero dar seguimento às questões que levantei antes. Visto que a Sr.<sup>a</sup> Secretária não chegou a responder-me... não pretendo repeti-las, mas o que quero é solicitar ao Governo que venha a ponderar com toda a seriedade optar por mostrar uma posição clara, no próximo debate na generalidade e na votação deste diploma. Quanto às minhas questões: qual é a base para definir as matérias a regular por lei da AL previstas neste diploma? A sua explicação levou-me a pensar que a base provém da Lei Básica. A sua intervenção deu-me esta ideia: a base vem de alguns artigos da Lei Básica, mas os artigos necessários não foram todos copiados. O que me parece muito estranho: Se estas referidas matérias foram definidas ao abrigo da Lei Básica, mas da Lei Básica constam os artigos próprios para regular as matérias relativas ao sistema financeiro, assuntos externos concernentes, bem como cultura e assuntos sociais. E porque isto tudo precisa de ser regulado por lei da AL?

Se estas matérias foram definidas ao abrigo da Lei Básica, mas ao que parece de modo incompleto: cabe à AL regular estas matérias, e outras...a meu ver, para definir o que vai ser objecto para regular por lei da AL, todas estas matérias carecem de ter uma base para a sua composição. E esta composição deve ser debatida entre a AL e o Governo, ao invés de definir umas matérias à toa. Assim será muito problemático!

O diálogo que acabaram de ter pode dissipar umas minhas dúvidas, mas continuo a esperar que o Governo venha a estudar isto: o n.º 2 do artigo 4.º deste diploma prevê: “São objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias...”, mas sem limitar que essas matérias não podem envolver as matérias a regular por lei na AL. Não há limites previstos! Por exemplo, o Governo pode elaborar regulamentos administrativos independentes para a definição de políticas e sua implementação...estou a dar um exemplo arbitrariamente sem intenção de persistir na redacção... aquando da definição de políticas e sua implementação é possível que sejam colocadas restrições à liberdade dos residentes ou invoquem outras situações e para conseguir colocar estas restrições parece que basta recorrer a este artigo, pelo menos do ponto de vista do texto relativo. E mais, ao abrigo da Lei Básica, não compete aos deputados tomar iniciativa de apresentar qualquer projecto de lei; a apresentação de projectos de lei e de resolução, na sua maioria, deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo. Ou seja, são diplomas submetidos pelo governo à AL para que sejam apreciados. Nos termos da Lei Básica, compete à AL aprovar todas as leis, observando as disposições da Lei Básica. É de notar que não cabe à AL produzir todas as leis e na sua maioria são submetidas pelo Governo.

Ora bem, o Governo elabora sozinho regulamentos administrativos. No caso de este diploma ser aprovado, continua a existir uma zona obscura entre as leis e os regulamentos administrativos. Como resultado, a maior parte das áreas passam...na realidade, mesmo que este diploma seja aprovado, o Governo continua a não ficar sujeito a este diploma, podendo escolher qualquer matéria a regular por regulamento administrativo e submetê-lo à AL. Isto parece uma grande zona obscura, permitindo que o presente ou o futuro Chefe do Executivo continue ter a mesma prática. Daí poderão advir novas controvérsias.

Face ao exposto, espero que o Governo venha a ponderar com sinceridade sobre: primeiro, o conjunto das matérias previstas neste diploma a regular por lei carece de uma base, ao invés de enumerar um conjunto das coisas; segundo, as matérias a regular por regulamentos administrativos independentes devem ser expressamente definidas: não podem contrariar

qualquer conteúdo das matérias a regular por lei. Perante este diploma, só pela leitura desta versão, fiquei com muitas dúvidas. Por fim, solicito que o Governo pondere com toda a sinceridade especificar de forma definitiva as matérias a regular por regulamentos administrativos independentes. Embora a prática no passado nos mostre que a regulamentação por regulamento administrativo seja correcta...porque pelo menos até agora não falhou, mas, como será, caso apareçam no futuro assuntos imprevistos? De forma que acho que é importante ponderar com seriedade quaisquer matérias novas, devendo abordar juntamente com a AL: será mais adequado utilizar o regulamento administrativo ou a lei para regular tais matérias novas? Dado que, presentemente, desconhecemos quais serão matérias novas. Para mim, o Governo deve reponderar sobre este assunto com mais seriedade.

Obrigado.

**Presidente:** Antes de passar a palavra à Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan, quero usar da palavra. O Governo não teve cuidado na citação da Lei Básica. O Sr. Deputado Ng Kuok Cheong e eu já referimos o n.º 1 do artigo 4.º. Nos termos do n.º 4 do artigo 50.º, compete ao Chefe do Executivo definir as políticas; e nos termos do artigo 64.º, compete ao Governo definir e aplicar políticas. E ninguém teve dúvidas sobre isto! E onde está a dúvida? A dúvida é: poderá o Governo utilizar regulamentos administrativos para definir as políticas? Visto que neste diploma está previsto claramente utilizar regulamento administrativo para a definição de políticas! Então, a ideia do Governo será esta: primeiro, são elaboradas as políticas por regulamento administrativo e, de seguida, cabe à AL elaborar a lei? Tudo isto está ordenado ao contrário! Ninguém teve dúvidas quanto ao disposto de: compete ao Chefe do Executivo e ao Governo definir as políticas. Mas que forma vai utilizar o Governo para definir as políticas? O Chefe do Executivo apresentou na AL as políticas, as linhas de acção governativa, bem como outros secretários, mas nada isto tem a ver com os regulamentos administrativos! A meu ver, este diploma foi elaborado observando a Lei Básica, só que copiaram umas disposições excluindo outras. As políticas não podem, de forma alguma, ser definidas por regulamento administrativo, embora compita ao Governo e ao Chefe do Executivo definir as políticas. Quanto a isso, penso que nenhum deputado tem dúvidas: compete ao Governo e ao Chefe do Executivo definir as políticas. O problema é, nos termos do artigo 64.º, compete ao Governo definir as políticas, mas se o Governo utilizar regulamento administrativo para isso e depois a AL vai produzir uma lei, então, para que elaboramos a lei? E de seguida, as políticas definidas são aplicadas. Então, não seria melhor que o Governo fizesse tudo? Não era? Não será problemático, se o Governo esclarecer bem a redacção, aproveitando esta sessão de apresentação. Dado que a intenção do Governo é já conhecida. Se calhar, a nível de redacção

...caso contrário, seria dispensada a AL. Portanto, poderíamos proceder à alteração correspondente, mas não o podemos fazer, sendo necessário conhecer a intenção legislativa deste diploma. De modo que espero que este assunto seja bem esclarecido. Reparei que lhe foi dado um exemplar da Lei Básica...os artigos 64.º e 50.º prevêm isto, mas serão definidas as políticas por regulamentos administrativos? Não me diga que sim...

Faça favor de intervir.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Agradeço o debate feito pela Sr.ª Presidente e pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Quanto ao disposto nos artigos 3.º e 4.º desta proposta de lei, penso que com o debate a ser feito gradualmente, todos se pronunciaram com toda a franqueza. Quero esclarecer isto: a ideia não é dividir as competências. A ideia não é limitar a competência da AL! Não vou repetir mais...O Sr. Deputado Ng Kuok Cheong referiu as matérias imprevistas mas, por outro lado, exigiu que fossem estabelecidas as mesmas de forma definitiva. Se são matérias imprevistas, como podem ser estabelecidas de forma definitiva? Eis a dificuldade.

Voltando às questões levantadas pela Sr.ª Presidente, relativas à definição das políticas, sim, é verdade que foi copiado o texto do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 64.º da Lei Básica. Isto prende-se com a nossa intenção de que não fique afastado do espírito da Lei Básica e aquilo é também competência conferida à RAEM. Sim, a Sr.ª Presidente Chou tinha razão em interrogar: Sr.ª Secretária, será que todas as políticas são definidas pelo Chefe do Executivo? Mas a implementação ou definição das políticas podem ser feitas por forma de regulamento administrativo ou por lei. Podem ainda ser implementadas as políticas através de regulamento administrativo. Nesta conformidade, no âmbito do disposto no artigo 4.º, as políticas podem ser definidas por regulamento administrativo. Mas sob uma premissa, a implementação de uma política carece de um regime, o que envolve a reserva de lei. Quero reiterar que a reserva de lei é uma reserva exclusiva. Quanto a este assunto, voltemos ao artigo 3.º, estas matérias previstas neste artigo não podem ser reguladas por regulamento administrativo, incluindo regulamento administrativo independente. Mesmo que a implementação das políticas ou ...a redacção está errada...ou seja, a nossa ideia não é copiar simplesmente a Lei Básica, mas sim, estamos abertos a ouvir sugestões dos Srs. Deputados, no sentido de melhorar a redacção, através do debate. Quanto a isso, não vos vou fazer perder o vosso tempo. Mas, é de frisar que durante a implementação das políticas, é necessário elaborar diplomas. Pergunta-se: pode ser por regulamento administrativo? Pode ser por regulamentos administrativos

independentes, desde que não envolvam as matérias da reserva de lei; a definição das políticas ou o regime têm de ser regulados por lei, desde que envolvam as matérias de reserva da lei. Penso que devemos de facto ler isto de forma inversa. Bem, não fiquem preocupados, dado que a ideia não é dividir o que a AL pode fazer e o que nós não podemos fazer. Assim fiquem mais elucidados: estas matérias não podem ser reguladas por regulamento administrativos, mas sim por lei que pode regular tudo.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

**Presidente:** Tem a palavra, Sr. Deputado Ieong Tou Hong.

**Ieong Tou Hong:** Obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Srs. Governantes,

Caros Colegas:

Quero continuar a intervir sobre as questões levantadas pela Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Talvez os regulamentos administrativos sejam a preocupação comum pela sua controvérsia. Embora hoje não se destine ao debate na especialidade ...quanto à questão levantada pela Sr.<sup>a</sup> Presidente sobre o artigo 4.º... perdão, sobre a alínea 1) do n.º 2 do artigo 4.º: “Definição de políticas e sua implementação”, analisando-o de outro ponto de vista, de facto, esta forma de menção causa dúvidas. Na resposta da Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan, a questão foi já bem explicada. Que tal se fosse alterada a redacção para: “Para a implementação das políticas, são elaborados regulamentos administrativos?” Assim, a ideia tornar-se-ia mais clara. Tomando como referência a Lei de Enquadramento da República Popular da China, cujos exemplares foram distribuídos aos deputados pela AL, pode-se concluir que o objecto a regular por regulamento administrativo envolve só duas matérias: para a implementação dos dispostos legais, é necessário definir as matérias a regular por regulamento administrativo. Assim, ficaria muito claro! Por exemplo, a hierarquia de regulamento administrativo é inferior à lei. Pode-se dizer que na RAEM, para aplicar as leis elaboradas e aprovadas pela AL da RAEM, é elaborado um regulamento administrativo. O que equivale a um regulamento administrativo tipo acessório. Nos termos do artigo 89.º da Constituição da RPC, o Conselho de Estado tem competência para administração e gestão. Tendo em conta a realidade de Macau, pode-se imitar o mesmo: nos termos da Lei Básica, a RAEM tem competência para a gestão. Assim acho que fica mais bem explicado.



Por sua vez, quero também manifestar a minha opinião. No ano passado, durante o julgamento de um caso no tribunal, houve discussão e conflito entre aquela lei e o respectivo regulamento administrativo. Face a estas razões, muitas pessoas, os média, incluindo os Srs. Deputados, manifestaram as suas opiniões, solicitando que fosse elaborada uma lei de enquadramento, com intuito de resolver o conflito resultante da relação entre as leis e regulamentos administrativos. Face a isto, o Governo apresentou esta proposta de lei. A meu ver, tendo em conta as reivindicações sociais, esta proposta de lei foi apresentada atempada e adequadamente. Quanto à questão relativa à forma...ou seja, para a auscultação e o conteúdo dos artigos, estou convicto de que tal como disse a Sr.<sup>a</sup> Secretária na sua apresentação, o Governo está aberto a ouvir sugestões dos deputados, a dialogar com os mesmos e cooperar com a AL. Todos nós temos a mesma meta que é aperfeiçoar o ordenamento jurídico de Macau. Penso que a partir desta meta, esta proposta de lei será aperfeiçoada através da introdução de alterações. Hoje é uma sessão destinada à apresentação, de seguida, terá ainda lugar o debate e a aprovação na generalidade. Tendo sido aprovada, será debatida na especialidade em sede da comissão relativa da AL. Acho que se a meta for marcada elucidadamente, e se todos acharem que...na minha entrevista dada anteriormente a jornalistas, referi que o problema levantado pelos conflitos entre os regulamentos administrativos e as leis pode ser apenas resolvido de três formas: pedindo à Assembleia Nacional Popular que interprete a Lei Básica, deixar que os tribunais tratem a situação caso a caso, mas o último será um método inviável.

A terceira proposta é criar uma lei de enquadramento, a designação poderá ser outra, mas coisa do género...este último método parece o mais adequado. A meu ver, estou de acordo com o rumo ou o princípio relativo.

Obrigado.

**Presidente:** Bem, como esta sessão se destina à apresentação deste diploma, não vamos entrar no debate dos artigos. Intervim sobre uns artigos há pouco, porquê? Porque pretendia conhecer a intenção legislativa do Governo, de forma que tive de intervir sobre alguns artigos. Há pouco intervi sobre as “Restrições aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau”, dado que deste diploma constam apenas “as restrições” excluindo o primeiro parágrafo relativo. Desta forma, tive de intervir sobre os artigos. Como redigir os artigos? Acho que ainda é precoce falarmos neste momento, sendo necessária a aprovação na generalidade e de seguida debate na especialidade. Hoje é apenas para apresentação do diploma, pelo que quero que o Governo nos diga o que pretendia, na altura da elaboração deste diploma? Na altura da elaboração, se a intenção

fosse apenas colocar restrições, assim era bem diferente, os Srs. Deputados poderiam...agora, devido ao problema com a redacção que não esteja de acordo com...caso o Governo não tenha esta intenção, não será problemático, acho eu. Ou seja, o Governo não tem intenção de limitar a competência da AL, o problema prende-se apenas com a pouca clareza dos artigos. Não obstante, a tónica é esclarecer bem a intenção legislativa! Penso que ainda é prematuro debatermos agora como deve ser redigida esta proposta, antes de ter a intenção legislativa esclarecida.

Tem a palavra, Sr. Deputado Tsui Wai Kwan.

**Tsui Wai Kwan:** Obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Sr.<sup>a</sup> Secretária:

Após longo debate, penso que esta proposta de lei não visa restringir as leis, mas sim, estabelecer as matérias a regular pelos regulamentos administrativos. Assim sendo, tenho uma sugestão a dar: poderá alterar a designação deste diploma? Este diploma é intitulado “Enquadramento das leis e regulamentos administrativos”, mas podemos tirar “as leis”, ficando a ser intitulado ““Enquadramento dos regulamentos administrativos”. Não será mais claro?

Obrigado.

**Presidente:** Quanto a isso, não faço ideia se a Sr.<sup>a</sup> Secretária já ponderou ... faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente; obrigado, Sr. Deputado Tsui Wai Kwan.

Agora, começaram a debater e a pronunciar-se sobre o assunto em pleno. Já fui clara quanto à nossa atitude: estamos abertos a ouvir sugestões dos deputados. Vamos ponderar sobre as vossas opiniões, colaborar e dialogar com os Srs. Deputados.

Neste momento, não posso afirmar que...mas, posso revelar que no momento em que foi proposta a alteração de lei, regulamento administrativo e decretos-leis, recordo-me que o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong apresentou uma interpelação escrita em 2000...há pouco, o Sr. já referiu isso, e tenho agora na mão um exemplar dessa interpelação e estamos a zelar por analisar cada...ou seja, todo o processo. Através da interpelação, Sr. Deputado Ng Kuok Cheong perguntou: as leis podem ser alteradas por regulamento

administrativo? Bem, a nossa resposta é: em qualquer circunstância, as leis não podem ser alteradas por regulamento administrativo. Entretanto, reiteramos que a Lei Básica é uma lei nova, carecendo de ser implementada passo a passo. Para isso, teremos de proceder a uma investigação conjunta de forma permanente: como aperfeiçoar constantemente o nosso ordenamento jurídico, nos termos do espírito da Lei Básica? Face ao exposto, desde o retorno à Pátria até ao presente, actuámos sempre com prudência e zelo para cada alteração dos decretos-leis, apresentação de propostas de lei ou elaboração de regulamentos administrativos, tendo como premissa de não contrariar a Lei Básica, nem a legislação local. Mas recentemente sucedeu um caso sobre o qual o tribunal teve uma interpretação diferente face ao regulamento administrativo, levando o pessoal jurídico, peritos e académicos a ter opiniões divergentes. Foram estas dificuldades que encontrámos, durante a implementação da Lei Básica. Face a isto, perdemos bastante tempo a estudar a elaboração de uma lei de enquadramento. Naquela altura, as pessoas em geral, incluindo os Srs. Deputados, interrogaram: não será agora o momento oportuno para elaborar uma lei de enquadramento, de forma a estabelecer claramente esta matéria? De modo que entendemos também que era devida essa lei de enquadramento. Só que para a sua elaboração, não podemos actuar de forma precipitada, mas sim com prudência. Houve individualidades perguntando: então, se já previam isso, por que razão foi apresentado tão tarde? Se já sabiam, por que não actuaram mais cedo? O que sucedeu durante o processo da implementação, temos de analisar sem precipitação, concluindo logo: a nossa resposta a este problema é esta! Não pode ser assim. Como esta matéria gerou controvérsia e divergência na sociedade, devemos aprofundar o estudo, não só da Lei Básica, como também as leis de enquadramento aplicadas nos outros territórios, países, incluindo na China Continental. Para levar a cabo este estudo, estudamos muito tempo, para servir de referência, o acórdão proferido do tribunal face ao respectivo regulamento administrativo: qual é a base do acórdão do tribunal? Porquê? Para obter uma resposta, tivemos de mobilizar um elevado número de recursos humanos logísticos. Naquela altura, a nossa intenção era elaborar uma lei de enquadramento, mas porque apresentamos agora esta proposta de lei intitulada “Enquadramento das leis e regulamentos administrativos”? E porque não apresentávamos outro documento normativo? Porque não outros tipos? Rigorosamente digo, este diploma não é uma lei de enquadramento. Visto que da Lei de Enquadramento aplicada na China do Continental constam mais de 50 artigos com os processos estabelecidos e outras tantas normas. E pergunta-se, a nossa RAEM dispõe desse processo? Dispõe? Uma dos processos que seguimos está previsto na legislação da RAEM, por exemplo, para esta proposta de lei hoje apresentada à AL, foi ouvido o Conselho Executivo. Sem esta auscultação, não era possível apresentá-la hoje. Da Lei n.º 3/99/M consta o respectivo processo e as formas. De modo que em

vez de elaborar uma lei de enquadramento, elaborámos esta proposta de lei visando resolver o conflito entre as leis e os regulamentos administrativos. Será que com este diploma, se pretende definir as competências? Não, mas sim resolver o respectivo problema e regular a competência conferida à AL como também ao Chefe do Executivo pela Lei Básica, mandar publicar regulamentos administrativos. Por isso, ficou clarificada a designação deste diploma. Pergunta-se: pode ser esta proposta de lei designada por “Enquadramento dos regulamentos administrativos”, extraíndo “as leis”? Quanto a isso, estamos abertos a ouvir sugestões, além de realizar estudos relativos. Será suficiente? Não, continuaremos a ouvir opiniões.

Obrigada.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Lau Pun Lap.

**Lau Pun Lap:** Obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan, Srs. governantes,

Caros Colegas:

Para mim, a proposta de lei intitulada “Enquadramento das Leis e Regulamentos Administrativos” ora apresentada pelo Governo é muito importante. Todos estão cientes de que na medida em que a Lei Básica vai ser implementada de forma aprofundada, torna-se maior a necessidade de regular a relação entre as leis e os regulamentos administrativos sob forma de lei. O que se reveste de um significado muito especial. Visto que esta matéria gerou interpretação diferente e controvérsia, na sociedade, no sector jurídico, quanto ao posicionamento, hierarquia, natureza e eficácia entre as leis e os regulamentos administrativos. Através de um diploma aperfeiçoado, a controvérsia diminuirá no futuro. A meu ver, a elaboração deste diploma possui em si um significado positivo. Fiquei satisfeito ao ouvir o Governo reiterar que está aberto a ouvir sugestões da AL e a respeitar a AL. No entanto, a meu ver, não deverá fundamentar melhor a base legal para as matérias a regular por lei previstas neste diploma? Qual é a base legal? Penso que a base legal deve satisfazer a Lei Básica. Acho que a base legal para estabelecer matérias a regular por regulamento administrativo deve igualmente provir da Lei Básica. A boa clarificação da fronteira entre ambos com clareza, sem contradições, será muito favorável para aperfeiçoar este diploma. Quanto a isso, talvez os artigos concretos...não vou repetir o que já referiram os meus colegas, mas é de frisar que deste diploma consta de facto pouca clareza e muita contradição. Podemos tratar disso, quando for realizado o debate na especialidade.

Tenho dito.

**Presidente:** Tem a palavra o Sr. Deputado Chui Sai Peng, José.

**Chui Sai Peng, José:** Sr.<sup>a</sup> Presidente,

Caros Colegas,

Sr.<sup>a</sup> Secretária:

Reparei que todos debateram esta matéria veementemente. Para mim, é racional que a AL esteja muito atenta a esta proposta de lei. O que já estava previsto. Na apresentação, a Sr.<sup>a</sup> Secretária reiterou que este diploma visa atender às reivindicações actualmente verificadas, dado que interpretaram esta matéria de forma divergente. Após debate, a meu ver, a intenção do Governo está mais clarificada. No entanto, há de facto mais espaço para aperfeiçoar a redacção deste diploma. Mas isto aconteceu, será porque o Governo estava muito ansioso por resolver a tal controvérsia? De qualquer forma, acho que o Governo deve actuar prudentemente, a nível de redacção.

Na apresentação, a Sr.<sup>a</sup> Secretária reafirmou terem sido recolhidas muitas opiniões. Assim, transmitiu a impressão de que o Governo já trabalhou muito mas, sendo deputado, o que vemos é um diploma com escassas páginas. O que pode causar consequências negativas: o diploma tem só duas páginas, o que leva a pensar que o trabalho feito pelo Governo foi também só de “duas páginas”. Penso que o trabalho efectuado pelo Governo devia ser ainda de muito mais. Poderá o Governo, num futuro próximo, fornecer-nos mais informações sobre: durante o processo da elaboração deste diploma, quais foram as dificuldades que encontraram? E como foram resolvidas? Levantaram dúvidas quanto ao espírito de alguns artigos. A meu ver, para quem o elaborou tudo era muito óbvio, mas quem está de fora, desconhecedor da matéria, acha que os artigos são redigidos com pouca clareza. De modo que espero que forneça à AL informações sobre o volume de trabalho efectuado pelo Governo, incluindo quem foi ouvido. A minha ideia não é identificar quem foi ouvido, mas sim, os assuntos colocados em auscultação. Penso que foram esses assuntos auscultados que levaram o Governo a decidir adoptar pela elaboração deste diploma com poucos artigos, ao invés de uma lei de enquadramento com o tamanho de um dicionário. Se com este diploma, a relação entre as leis e os regulamentos administrativos pudesse ser tratada directamente, estaríamos mais elucidados. Mas é de salientar o problema que todos já apontaram: tendo este diploma aprovado, não será limitada a capacidade funcional da AL no futuro? Tal como disse a Sr.<sup>a</sup> Presidente, se fosse aprovado este diploma, a AL só precisaria de realizar

uma reunião anual. O que poderia ser um ataque pesado para a AL! Mas, estou convicto de que não seja esta a intenção do Governo. E o Governo também já esclareceu não ser esta a sua intenção. Essa intenção foi-nos esclarecida verbalmente, mas a nível de redacção...a meu ver, o Governo deve tornar esta matéria mais clara e, quando tiver lugar o debate na especialidade, deve apresentar à AL, detalhada e expressamente, a necessidade e a base legal desta regulamentação, incluindo a intenção: que resultado pretende obter com este diploma? O que ambiciona fazer? E porquê? Caso tudo isto seja bem clarificado, será muito favorável para compreender este diploma. Sr.<sup>a</sup> Secretária, é possível fornecer-nos esta informação com maior brevidade, de forma a tomarmos melhor conhecimento sobre as causas e resultados, bem como o processo?

Obrigado.

**Presidente:** Sr. Deputado Pereira Coutinho:

Ergueu o braço? Faça favor.

**José Pereira Coutinho:** Obrigado, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Só para complementar. A alínea 1) do n.º 2 do Artigo 4.º diz: “Serão objecto de regulamentos administrativos independentes, a definição de políticas e sua implementação”.

Sra. Secretária:

O termo “políticas” é muito vago e insere-se no exercício de funções políticas através de actos políticos. Poderá o regulamento administrativo ser considerado um acto político? Deixo esta questão à consideração da Sra. Secretária, mas julgo não se tratar de um acto da função administrativa. Senão vejamos. As políticas são definidas, anualmente, através das Linhas de Acção Governativa (LAG). Prosseguindo, gostava de dizer que a redacção da alínea 3) do n.º 2 do Artigo 4.º me parece contraditória. Nesta alínea é dito que: “são criados e organizados a extinção dos serviços públicos”. Ora, é preciso não esquecer que há certos serviços públicos, como os Serviços de Alfândega, IACM, o CCAC e o Comissariado de Auditoria que foram criados e, fundamentalmente, regidos por lei. Isso quer dizer que se o Governo quiser reestruturar estes serviços o vai fazer através de um regulamento administrativo? Isso não é válido, na medida em que é a própria proposta a reconhecer que é esta lei a prevalecer, sobretudo sendo anterior. Se apresentar uma proposta de lei, está a desrespeitar a reserva do regulamento que a proposta estabelece, logo é contraditório. Ou será isto uma verdadeira

reserva de regulamento? Será que, segundo a proposta de lei, estas matérias só podem ser reguladas por via de regulamento administrativo e não por via de lei?

Resta-me dizer que não posso concordar com o facto de a alteração aos decretos-leis - que são anteriores ao estabelecimento da RAEM - seja feita através de regulamento administrativo, mesmo tendo em conta que esses decretos-leis contenham matérias previstas no n.º 2 do Artigo 3.º, e tenham sido elaborados através de lei. Se bem me lembro, os decretos-leis ocupavam, no sistema anterior, uma posição hierarquicamente superior face aos regulamentos que, no passado, eram emitidos através de portarias. Portanto, tanto a Declaração Conjunta como a Lei garantem o “princípio da continuidade jurídica”, sendo que uma das principais características da Lei Básica é precisamente é o princípio da continuidade jurídica formal e material. Apesar de a Lei Básica não prever a existência de decretos-leis, julgo que estes não deveriam ser revogados por regulamento administrativo, mas sim por lei expressa desta Assembleia Legislativa.

Muito obrigado.

**Presidente:** Sr.ª Secretária Chan, faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.ª Presidente; obrigada, Sr. Deputado Pereira Coutinho.

Do n.º 10) do ponto 3 da minha apresentação, que é igual à alínea 10) do artigo 3.º, consta que a lei prevalece. O Sr. Deputado Pereira Coutinho referiu, por exemplo, a lei que criou os Serviços da Alfândega, é de notar que qualquer alteração dessa lei não pode ser feita por regulamento administrativo. Na minha resposta ao Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, frisei que qualquer articulado da lei não pode ser alterado por regulamento administrativo. Sr. Deputado Pereira Coutinho, fique tranquilo. Além da alínea 10) do artigo 3.º que prevê que a lei prevalece, as matérias que careçam de ser reguladas por lei estão incluídas na alínea 10) do artigo 3.º. O Sr. Deputado Pereira Coutinho levantou uma questão: onde está o artigo que prevê o regime fundamental dos funcionários públicos? Qual foi a base para redigir este regime? A base está entre os artigos 97.º e 100.º da Lei Básica. O regime fundamental dos funcionários públicos é regulado por lei. Por exemplo, o artigo 97.º prevê que os funcionários e agentes públicos da Região Administrativa Especial de Macau devem ser residentes permanentes da Região. Poderíamos alterar para “os funcionários e agentes públicos da Região Administrativa Especial de Macau devem ser residentes da Região”, através de regulamento administrativo? A resposta é negativa e não pode

ser regulado este regime fundamental por regulamento administrativo. Dado que o tal regime está já previsto no artigo 97.º da Lei Básica: é regulado por lei. Por isso, é necessário tornar isto bem claro. Por exemplo, no futuro, se pretendermos criar um serviço dotado de estatuto de polícia judiciária, poderíamos fazê-lo através de regulamento administrativo? A resposta é igualmente negativa! Dado que esta matéria envolve os direitos e liberdades fundamentais que é da área da reserva de lei. Portanto, isto depende... há pouco referi que as matérias podem ser tratadas por regulamento administrativo, desde que não envolvam a reserva de lei.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

**Presidente:** Gostava de perguntar aos Srs. Deputados, se mais alguém pretende opinar sobre esta proposta de lei apresentada?

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Sr.<sup>a</sup> Presidente:

Peço desculpa, o professor lembrou-me da questão colocada pelo Sr. Deputado Pereira Coutinho, quanto à alteração dos decretos-leis. Embora já tenha referido antes este assunto, quero frisar que o espírito do artigo 5.º vai ao encontro do artigo 3.º deste diploma: a alteração dos decretos-leis não pode ser feita por regulamento administrativo, desde que envolva matérias da reserva de lei; a alteração dos decretos-leis pode ser feita por regulamento administrativo, desde que não envolva matérias da reserva de lei.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

**Presidente:** A redacção deste diploma não está clara, o que levou facilmente os Srs. Deputados a mal entendidos. Hoje, através desta apresentação, o Governo explicou claramente a intenção legislativa, permitindo que os deputados fiquem a conhecer o que o Governo pensava, aquando da elaboração desta proposta de lei. Por exemplo, a Sr.<sup>a</sup> Secretária referiu: as matérias previstas no artigo 3.º não podem ser tratadas por regulamento administrativo; a ideia não é limitar a AL de só poder regular aquelas nove matérias previstas. Mas a nível de redacção, não se pode comentar o mal entendido dos deputados. Por exemplo, recebi uma queixa dizendo que está prestes a ser lançado um regulamento administrativo que regula a entrada nos casinos de menores e funcionários públicos. Nos termos da lei, é proibida a entrada nos casinos a menores de 18 anos de idade. A carta que me foi dirigida foi uma queixa: o Governo irá lançar um regulamento administrativo que viola a lei elaborada pela AL. Bem, a lei prevê expressamente esta matéria. Nunca pensei que fosse possível sucederem casos como estes: a matéria regulada por lei é agora tratada por regulamento



administrativo! Após a leitura daquele diploma, fiquei com dúvidas: porque não foram referidas nesse diploma as disposições constantes na lei relativa. Não é? E amanhã vão lançar um regulamento administrativo autorizando os menores a entrar nos casinos - embora a permanência nos casinos seja proibida mas podem atravessá-los -l como na América. Tudo isto levou-me e aos Srs. Deputados a ficar com dúvidas. Agora, está muito elucidado o artigo: aquelas nove alíneas não podem ser tratadas por regulamento administrativo; aquelas nove alíneas não são todas as únicas matérias a regular por lei. Espero que o diploma seja elucidadamente redigido, manifestei-o não na qualidade da presidente da AL, mas sim na qualidade de deputado. Caso contrário, francamente, digo, perdia a face: para quê estar aqui se nada posso fazer, com excepção das nove alíneas? A lei que regula os casinos seria alterada. Por exemplo, tal como disse o Sr. Deputado Pereira Coutinho, as leis que criaram os serviços seriam também revogadas. Como ficaríamos? Hoje, quero conhecer, na qualidade de deputado a intenção legislativa inicial. De facto, a redacção é mesmo problemática! Dado que após a leitura, fui levada a pensar que a AL pouco pode regular. Hoje, agradeço muito a Sr.<sup>a</sup> Secretária pela intervenção muito sincera. Ainda temos o debate na generalidade. Srs. Deputados, após esclarecimento da intenção legislativa inicial do Governo, daqui a uma semana vamos debater o diploma na generalidade.

Sr.<sup>a</sup> Secretária Chan, faça favor.

**Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan:** Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

Durante o processo de regulamentação dos temas relativos, fazemos constantemente a revisão, incluindo o processo de elaboração: como redigir melhor o diploma? Quanto a isso, a AL prestou-nos forte apoio. Há quem pergunte: será necessário redigir este diploma? Na realidade, a elaboração deste diploma visa implementar as medidas constantes na Lei Básica, sem necessidade de o redigir, dado que já está previsto na Lei Básica. É de frisar que há um consenso na sociedade: é devido este diploma. A razão prende-se com a divergência e a interpretação diversa sobre esta matéria. Entendemos que este diploma é muito importante, não só para a sociedade e os Srs. Deputados, como também para o Executivo. Porquê? Visto que durante estes anos, juristas provenientes de serviços públicos diferentes, incluindo das direcções dos serviços, ao alterarem um decreto-lei ou elaborarem uma proposta de lei - tal como o diploma que proíbe menores de entrar nos casinos referido pela Sr.<sup>a</sup> Presidente Chou - deverão utilizar a lei, decreto-lei ou regulamento administrativo? Para nós, é importante ter este diploma que elucide este assunto. Portanto, estamos esperançados que esta proposta de lei seja aprovada. O que significa haver alguma luz no fundo do túnel

para os funcionários públicos, em destaque o pessoal jurídico. Não estou a dizer que eles estejam a trabalhar às cegas, mas há divergência quanto a esta matéria. Tendo esta proposta de lei aprovada, vão todos trabalhar, tendo uma base legal. O que contribui significativamente para o desempenho das suas funções, como também para a construção do ordenamento jurídico.

Obrigada, Sr.<sup>a</sup> Presidente.

**Presidente:** Srs. Deputados:

Penso que o diploma já foi apresentado em pleno, dado que nunca tivemos uma sessão de apresentação tão prolongada. Após a apresentação feita pelo Governo, muitas dúvidas foram dissipadas. Para a próxima semana, vamos entrar no debate na generalidade. Caso tenham mais questões, a nível de generalidade, do princípio ou da intenção legislativa inicial, podemos debatê-los no debate a realizar na próxima semana.

Agradeço muito a presença da Sr.<sup>a</sup> Secretária e de todos.

Hoje, fui um pouco dura, tendo em conta o papel que desempenho, tive de preservar a dignidade da AL. O que se trata da minha responsabilidade, além de precisar de dar uma resposta aos Srs. Deputados.

Caso o Sr. Secretário Cheong não tenha mais a acrescentar, declaro encerrada a sessão.