



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

COMISSÃO DE REGIMENTO E MANDATOS

PARECER N.º 1/V/2014

Assunto: Conformidade da proposta de lei "Lei da protecção dos animais" apresentada pelo Governo da RAEM face ao artigo 109.º do Regimento da Assembleia Legislativa

1. O Presidente da Assembleia Legislativa solicitou à Comissão de Regimento e Mandatos que esta se pronunciasse, até ao dia 3 de Agosto de 2014 – prazo este entretanto prorrogado até ao dia 3 de Setembro –, sobre se a Proposta de lei intitulada "Lei da protecção dos animais" apresentada pelo Governo da RAEM em 23 de Junho de 2014, se insere no âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 109.º do Regimento da Assembleia Legislativa ou se a mesma pode ser apresentada ao Plenário durante a presente sessão legislativa.

2. A razão de ser do pedido apresentado pelo Presidente tem a ver com o facto de a Assembleia Legislativa, no Plenário de 17 de Fevereiro de 2014, não ter aprovado, na generalidade, um projecto de lei apresentado pelos Deputados José Pereira Coutinho e Leong Veng Chai sobre o "Estatuto Jurídico e Protecção dos Animais", pelo facto de que, *inter alia*, o âmbito do conceito de "animal" se apresentava como demasiado amplo¹. Coloca-se pois, a questão, de se saber se a admissão da proposta de lei do Governo *supra* referida contende com os limites à renovação de iniciativa previstos no n.º 1 do artigo 109.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

¹ Veja-se o n.º 1 do artigo 4º do projecto de Lei, ou seja, "Para efeitos da presente lei, considera-se «animal» qualquer animal vertebrado não-humano senciente (...)".



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

3. A norma do n.º 1 do artigo 109.º foi já objecto de um estudo aprofundado feito pela Assessoria da Assembleia Legislativa, que serviu de apoio a este parecer.

4. Assim, passemos a apresentar esta norma do n.º 1 do artigo 109.º do Regimento, ainda que de forma sintética, de forma a perceber-se como opera, no âmbito dos trabalhos legislativos, a limitação à renovação de iniciativa legislativa aí prevista.

5. A norma regimental em causa prevê que *"Os projectos e as propostas de lei não aprovados ou definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa"*.

6. Desde logo, este n.º 1 do artigo 109.º traduz-se numa norma de organização dos trabalhos legislativos que é comum, de uma forma geral, a outras jurisdições, quer elas pertençam ao sistema da "common law", quer aos sistemas de direito civil de matriz continental europeia, como acontece com Macau.

7. Esta norma tem por base dois princípios essenciais: o princípio da economia processual e o princípio da dignidade e prestígio dos parlamentos².

8. **O princípio de economia processual** traduz-se no entendimento de que um parlamento não vai voltar atrás sobre as suas deliberações, num determinado espaço de tempo (mais ou menos curto), sendo que, a aceitar-se uma nova iniciativa sobre a mesma matéria, tal seria entendido como uma obstrução da sua actividade normal pois obrigaria o parlamento a debruçar-se

²Veja-se, sobre a matéria, João Ramos, "A iniciativa legislativa parlamentar - A decisão de legislar", pág. 112.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'W' and several other illegible marks.



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

novamente e, eventualmente, repetidamente, sobre conteúdos normativos anteriormente apreciados e rejeitados.

9. Já quanto ao princípio da dignidade e prestígio dos parlamentos, este tem a ver com a necessidade de se evitar o desprestígio do poder legislativo, entendendo-se que uma reconsideração e mudança de opinião dos parlamentares sobre uma mesma proposta sem que tenha decorrido um intervalo de tempo que se considera suficiente e mínimo para a respectiva reponderação pode ser atentatória da dignidade do órgão legislativo.

10. Estes princípios determinam também que a limitação constante do artigo 109.º do Regimento não pode operar quando haja uma mera identidade formal das propostas, ou seja, quando estas recorrem a uma redacção similar, ou mesmo tratem, em abstrato, do mesmo assunto. Pois que, a ser assim, estar-se-ia a desvirtuar a razão de ser da figura da inibição de renovação de iniciativas, tal como acima identificada.

11. Acontece, porém, que a norma do n.º 1 do artigo 109.º carece de ser interpretada, para se determinar se uma iniciativa pode ou não ser renovada, nos casos em que outra sobre o mesmo assunto não tenha sido aprovada, na medida em que a norma não explicita o critério específico que permite concluir se uma proposta é, ou não, idêntica a outra.

12. Assim sendo, há necessidade de se desenvolver uma análise jurídica que incorpore a letra, a finalidade e a integração sistemática da norma em causa; bem como de nos socorrermos do direito comparado (em particular interessa ter em atenção o regime da RAEHK), da história desta norma no regime jurídico da RAEM, e mesmo de elementos anteriores à criação da RAEM.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '3' and several illegible signatures.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'N', a '3', a 'M', and several illegible signatures.

Do estudo de todos estes elementos conclui-se que a inibição de renovação depende da análise do conteúdo material e concreto de cada uma das iniciativas legislativas.

13. Ou seja, o critério para a análise das situações que configurem renovações de iniciativas tem de ser um critério material que permita identificar o sentido normativo ou prescritivo das iniciativas em causa³.

14. Neste contexto, para se apurar se existe ou não uma identidade material entre as duas iniciativas legislativas em apreciação, podem auxiliar as respostas obtidas nomeadamente às seguintes questões⁴:

- As normas da iniciativa que se pretende readmitir visam tutelar da mesma forma a realidade jurídica que a iniciativa rejeitada? Vão as suas normas no mesmo sentido? Esta iniciativa conduz ao mesmo resultado que a iniciativa rejeitada? Tutelam da mesma forma, total ou parcialmente, o objecto da iniciativa rejeitada? Se tivesse sido aprovada a iniciativa rejeitada haveria ainda necessidade de ser apresentada a nova iniciativa? Obedece a iniciativa que se pretende renovar aos mesmos princípios e filosofia que a da iniciativa rejeitada? As modificações a introduzir no ordenamento jurídico pela segunda iniciativa seriam as mesmas que as da iniciativa rejeitada?

³ Veja-se Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Apontamentos de Lições do Prof. Jorge Miranda, Lisboa, 1990, pág. 397 in Acórdão do Tribunal Constitucional de Portugal n.º 578/2005 - Processo n.º 760/2005 "o que conta é a identidade de sentidos prescritivos e não a identidade de matérias versadas em duas ou mais iniciativas". No mesmo sentido J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, página 537, quando referem que o que conta é a "identidade substancial" das iniciativas legislativas, não bastando uma "pura diferença formal" para se poder considerar que há repetição de iniciativas.

⁴ Ver Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 4.ª edição, página 282 e seguintes, em especial páginas 283, 284 e 285.



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

Handwritten marks: a stylized 'b' or '6', a large 'M', and a '3'.

15. Passando para o caso sobre o qual a Comissão tem de dar o seu parecer, analisados os dois textos em confronto e a norma do artigo 109.º, a Comissão procurou responder às questões de carácter jurídico acima identificadas. Assim:

M

- Visa o texto do Governo tutelar a mesma realidade jurídica que o projecto de lei rejeitado? Sim, a protecção dos animais e a punição dos maus tratos sobre estes;

Handwritten signature

- Vão as suas normas no mesmo sentido? Sim, de uma forma geral. Vejam-se, como exemplo, a proibição de tratamento cruel, a proibição de occisão e venda, a proibição de abandono de animais, a proibição de incitação à luta, a isenção para as autoridades policiais no caso da tomada de medidas para evitar que os animais causem prejuízos à vida e à integridade física dos humanos, as obrigações do dono/tutor dos animais, etc;

A

Handwritten signature

- A iniciativa do Governo conduz ao mesmo resultado que a iniciativa rejeitada? Sim, ambas conduzem à protecção dos animais e punição dos maus tratos que lhes são infligidos;

- Tutelam da mesma forma, total ou parcialmente, o objecto da iniciativa rejeitada? Sim, ambas tutelam o mesmo objecto no que de mais relevante tratam os dois textos, diferindo apenas na punição dos maus tratos de que não resultem mutilação e morte dos animais. No projecto de lei são punidos com pena de prisão ou pena de multa, na proposta de lei apenas com multa. Contudo, ambas vão no mesmo sentido, que é, como já se disse, o da punição dos maus tratos aos animais;

- Obedece a iniciativa que se pretende renovar aos mesmos princípios e filosofia da iniciativa rejeitada? Globalmente sim, com medidas de protecção dos animais e a proibição e respectiva penalização das condutas que lhes inflijam maus tratos;



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

W M

- As modificações a introduzir no ordenamento jurídico pela segunda iniciativa seriam as mesmas que as da iniciativa rejeitada? Parcialmente sim, havendo apenas a acrescer a instituição do estatuto jurídico dos animais, prevista do projecto de lei rejeitado. Estatuto jurídico este que, de alguma forma, está materialmente consagrado na proposta de lei com a proibição de maus tratos, obrigação de cuidar bem dos animais pelos que os têm à sua guarda, nas obrigações das instituições que utilizem animais para fins científicos, etc.;

3
M
A
M

- Se tivesse sido aprovada a iniciativa rejeitada, haveria ainda necessidade de ser apresentada a nova iniciativa? Não, uma vez que a iniciativa rejeitada tutelava a mesma realidade que nova iniciativa e no mesmo sentido.

16. Nestes termos, tendo em atenção o esforço de comparação das duas iniciativas apresentadas, conforme decorre do *supra* exposto e da análise realizada, existe uma identidade material entre as duas iniciativas legislativas.

17. Em conclusão, e face ao número 1 do artigo 109.º, tal como ele se encontra neste momento redigido, as duas iniciativas são substancialmente idênticas, pelo que, nos termos teorizados em consonância com a doutrina e o direito comparado sobre esta matéria, opera a inibição de renovação de iniciativa nos termos desta norma do Regimento.

18. Contudo e não obstante o que atrás ficou dito, a Comissão e Deputados não membros da Comissão que assistiram às reuniões dedicadas ao pedido específico do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, indicaram ter preocupações sobre a conformidade desta norma com várias disposições da Lei Básica.

19. Assim, e desde logo, com o artigo 64.º alínea 5) da Lei Básica que dispõe:

"Artigo 64.º

Compete ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau:

(...)

5) Apresentar propostas de lei e de resolução, e elaborar regulamentos administrativos; (...)"

20. Entende-se que o poder de iniciativa legislativa do Governo configurado nesta norma não está sujeito aos mesmos limites que incidem sobre o poder de iniciativa legislativa dos Deputados, uma vez que a alínea 5) do artigo 64º da Lei Básica não refere quaisquer condicionalismos à apresentação de propostas legislativas, contrariamente a outras disposições da Lei Básica que regulam o poder de iniciativa legislativa dos Deputados.

21. A este respeito, confronte-se a norma da alínea 5) do artigo 64.º da Lei Básica com o artigo 75.º da mesma Lei. Este último dispõe o seguinte na parte que agora nos interessa:

"Artigo 75.º

Os Deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei e de resolução nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais⁵. Os projectos de lei e de

⁵ Sublinhado da autoria da Comissão.

resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, por Deputados à Assembleia Legislativa. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter o prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.”

22. Ora, como se pode ver, o poder de iniciativa dos Deputados encontra-se delimitado pela expressão “de acordo com os procedimentos legais”.

23. Esta delimitação do poder de iniciativa dos Deputados não encontra paralelo na norma da alínea 5) do artigo 64.º. Pelo que, no entender dos Deputados, o poder de iniciativa legislativa dos Deputados e do Governo não opera em situação de igualdade.

24. Ora, e como vários Deputados afirmaram, se o poder de iniciativa legislativa dos Deputados e do Governo não está numa situação de igualdade na Lei Básica, também não o pode estar no Regimento da Assembleia Legislativa. Pelo que, as propostas de lei e os projectos de lei, pelo menos no que se refere à matéria que estamos a tratar, deveriam ser tratados de forma diferente. Ou seja, o limite à renovação de uma iniciativa rejeitada não poderia valer indiferentemente quer para a iniciativa legislativa dos Deputados, quer para a iniciativa legislativa do Governo.

25. Acresce ainda que a norma do n.º 1 do artigo 109.º do Regimento, por ser tributária da norma da alínea d) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa anterior à RAEM – apesar de ter sido adoptada depois da transição de administração –, pode não ter atendido totalmente ao enquadramento político-legislativo resultante da Lei Básica, que é

b P.

diferente do enquadramento político-legislativo estabelecido pelo Estatuto Orgânico de Macau em vigor até ao dia 19 de Dezembro de 1999.

26. Assim, entendem os Deputados, que como o Governador detinha competência legislativa, a limitação ao poder de renovação de uma iniciativa legislativa rejeitada não iria causar ao Governador problemas políticos e legislativos, nomeadamente de impasse na aprovação de um dado diploma legal, uma vez que o Governador poderia sempre⁶, ele próprio, produzir Decretos-lei sobre as matérias alvo de deliberação negativa pela Assembleia.

27. Ora, no enquadramento constitucional saído da Lei Básica, tal já não é assim.

28. Isto porque, nos termos do disposto no artigo 67.º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa é o órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau, só ela podendo, portanto, fazer leis.

29. Ora, sendo assim, se a Assembleia Legislativa não admitir uma proposta de lei do Governo porque já deliberou negativamente sobre a matéria em sede de um projecto de lei apresentado por um Deputado, o poder de iniciativa do Governo fica prejudicado durante a mesma sessão legislativa.

30. Tal poderá ademais resultar numa evidente instrumentalização do artigo 109º do Regimento da Assembleia Legislativa, abrindo assim a porta à limitação do poder de iniciativa legislativa do Governo consagrado na alínea 5) do artigo 64º da Lei Básica da RAEM.

⁶ Podia sempre, isto é, em matérias não reservadas à Assembleia Legislativa.

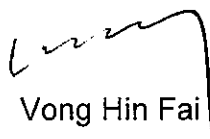
31. De facto, bastará a apresentação de um projecto de lei por Deputados na Assembleia Legislativa que se saiba de antemão condenado ao fracasso, (quer por não colher aprovação política suficiente, quer por insuficiência ou desadequação do próprio projecto) para bloquear, por aplicação do supracitado artigo 109º do Regimento, qualquer iniciativa neste âmbito por parte do Governo da RAEM durante a mesma sessão legislativa.

32. Pelo que, a Comissão considera que haverá que tratar a matéria da renovação da iniciativa face ao novo enquadramento político saído da Lei Básica, o que poderá não ter sido feito integralmente com a norma do n.º 1 do artigo 109.º.

33. Face ao exposto, a maioria dos membros da Comissão considera que se deverá, numa futura alteração do Regimento, dar à norma sobre a renovação de iniciativa rejeitada um tratamento que atenda a todos os considerandos acima referidos, de modo a que a mesma reflecta adequadamente o enquadramento constitucional vigente.

Assembleia Legislativa, aos 07 de Agosto de 2014.

A Comissão,



Vong Hin Fai
(Presidente)



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

Kou Hoi In

(Secretário)

Chui Sai Cheong

Leonel Alberto Alves

Au Kam San

Leong On Kei

Tong lo Cheng