



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Nota Justificativa

Determinação de não vigência das leis e decretos-leis publicados no período compreendido entre os anos de 1976 e 1987

(Proposta de Lei)

Nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, as leis em vigor na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) incluem a Lei Básica, as leis nacionais enumeradas no seu Anexo III, a legislação previamente vigente em Macau e os diplomas legais elaborados pela RAEM. Em cumprimento do disposto no artigo 8.º da Lei Básica, os diplomas previamente vigentes em Macau mantêm-se, salvo no que contrariar a Lei Básica ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da RAEM.

Relativamente à questão de verificação da contradição das leis previamente vigentes em Macau com a Lei Básica, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional adoptou, em 31 de Outubro de 1999, a Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau de acordo com o disposto no artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, a qual prevê expressamente, sob a forma de anexo, que não são adoptadas como legislação da RAEM a legislação previamente vigente em Macau ou parte das suas normas que não se adequem claramente ao estatuto de Macau após a assunção pela República Popular da China do exercício da soberania sobre Macau ou que contrariem a Lei Básica. “No futuro, caso se verifique existir incompatibilidade entre a Lei Básica e legislação previamente vigente em Macau que seja adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau, pode a legislação em causa ser alterada ou revogada, nos termos do disposto na Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais”. Nesta Decisão determinam-se também os princípios de substituição a que se deve obedecer na interpretação ou aplicação das expressões e designações constantes da legislação previamente vigente. Além disso, por razões de soberania, “a legislação portuguesa



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

previamente vigente em Macau, incluindo a elaborada por órgãos de soberania de Portugal exclusivamente para Macau, deixa de vigorar na Região Administrativa Especial de Macau no dia 20 de Dezembro de 1999”. Posteriormente, a Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) elaborada pela RAEM procedeu também a uma regulamentação semelhante.

Todavia, uma vez que há bastante legislação previamente vigente que foi adoptada como legislação da RAEM e que existem alguns diplomas previamente vigentes ou partes das suas normas que já foram tacitamente revogados por outra legislação previamente vigente ou por diplomas elaborados após o regresso à Pátria, alguns diplomas que estão caducados pelo facto de a matéria regulada já ter deixado de existir ou por outros motivos, e alguns diplomas que não foram republicados com a sua versão integral e actualizada após terem sofrido várias alterações, é difícil saber com clareza quais são as lei, decretos-lei e demais artigos que ainda estão em vigor, não se conseguindo, assim, esclarecer a relação entre a legislação previamente vigente e as leis elaboradas após o estabelecimento da RAEM. Além disso, uma vez que, após o regresso à Pátria, a estrutura do ordenamento político e administrativo, a sociedade e a vida da população de Macau sofreram grandes transformações, não é suficiente proceder a uma simples substituição de termos meramente de acordo com as disposições da Lei de Reunificação, devendo-se, antes, efectuar uma análise global, conjugando as disposições concretas dos diferentes diplomas com o actual regime político, estrutura administrativa e regime jurídico de Macau, pois só assim se poderá determinar o conteúdo exacto de cada diploma. Simultaneamente, com a transformação da sociedade, verifica-se que há necessidade de revogar os conteúdos de alguns diplomas por estes já se encontrarem desactualizados, ou até mesmo claramente desarticulados com o desenvolvimento da sociedade e da economia. Face ao exposto, há necessidade de proceder a uma recensão centralizada sobre essa legislação, com vista a determinar o conteúdo concreto dos diplomas que ainda estão em vigor, revogar os diplomas legais que deixaram de ter aplicação e encontrar as questões de evidente desarmonia, não uniformização e desadequação em relação à globalidade do sistema jurídico da RAEM, efectuando estudos e sistematização sobre estas questões para atingir o objectivo de simplificação do ordenamento jurídico existente originalmente.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

De facto, uma vez que a legislação tem uma função normativa de actualização das relações na sociedade, a recensão jurídica é um importante mecanismo vulgarmente adoptado e eficaz na simplificação do sistema jurídico, no sentido de reforçar a eficácia e os efeitos sociais de aplicação da lei, reduzindo os custos e recursos para aplicação da mesma.

Em conformidade com as disposições do Despacho do Chefe do Executivo n.º 345/2010 e tendo em consideração as experiências do trabalho de recensão, adaptação e simplificação jurídica do Interior da China, da Região Administrativa Especial de Hong Kong e de Portugal, o Governo da RAEM iniciou o trabalho de recensão e adaptação da legislação previamente vigente, tendo em conta a realidade de Macau. Com a orientação dos especialistas e académicos, e com a participação conjunta dos diversos serviços da administração pública e das entidades públicas, o Governo da RAEM concluiu os trabalhos de análise técnica no âmbito da recensão e adaptação em relação à situação de vigência das leis e decretos-leis (num total de 2123 diplomas) publicados no período compreendido entre o ano de 1976 e o dia 19 de Dezembro de 1999, enumerando assim em listas os “diplomas previamente vigentes que ainda estão em vigor” e os “diplomas previamente vigentes que não estão em vigor”. Em paralelo, de acordo com as disposições da Lei de Reunificação, foram efectuados os trabalhos de adaptação e integração das leis e decretos-leis que foram publicados antes do regresso à Pátria e que ainda estão em vigor e apresentadas as respectivas propostas legislativas, sendo condição decisiva para o início deste trabalho a necessidade de determinar quais são as leis e decretos-leis publicados antes do regresso à Pátria que já não estão em vigor, pretendendo-se fazer, com base nas leis e decretos-leis que ainda estão em vigor, a integração através de uma versão mais actualizada, clara e expressa que, por um lado, possa adequar-se ao estatuto de Macau após ter sido assumido o exercício da soberania sobre Macau pela República Popular da China e às disposições da Lei Básica e que, por outro lado, possa coordenar-se com o actual regime jurídico da RAEM, para que os artigos da legislação previamente vigente possam ser aplicados de modo mais acessível, compreensível e com mais exactidão.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Embora os trabalhos de análise técnica no âmbito da recensão e adaptação da legislação previamente vigente já se encontrem concluídos, há necessidade de integrar os resultados do respectivo trabalho no processo legislativo, com vista a proceder à determinação através de lei, produzindo assim eficácia externa. Para o efeito, foi criado um grupo de trabalho para a recensão e adaptação da legislação previamente vigente (adiante designado por “grupo de trabalho”) composto por pessoal técnico da área da justiça do Governo da RAEM e pela assessoria da Assembleia Legislativa, a fim de se promoverem os respectivos trabalhos preparatórios. De acordo com a análise efectuada pelo grupo de trabalho, até 30 de Setembro de 2016, existiam 604 leis e decretos-leis que foram publicados antes do regresso à Pátria e que estão ainda em vigor, nos quais se incluem 27 leis e decretos que têm de ser revogados, e 1519 leis e decretos-leis que não estão em vigor, nos quais se incluem: 1. As leis e decretos-leis que não foram adoptados como legislação da RAEM nos termos da Lei de Reunificação; 2. As leis e decretos-leis que foram revogados expressamente; 3. As leis e decretos-leis que foram revogados tacitamente; e 4. As leis e decretos-leis caducados (dividem-se em leis e decretos-leis “caducados por ter decorrido o período de vigência previsto expressamente no diploma” e os diplomas “caducados que não constituem situações em que decorreu o período de vigência neles previsto”).

Quanto a estes quatro tipos de leis e decretos-leis não vigentes acima referidos, a situação de vigência das leis e decretos-leis que foram tacitamente revogados e das leis e decretos-leis “caducados que não constituem situações em que decorreu o período de vigência neles previsto” não é tão clara como a dos restantes tipos de leis e decretos-leis, designadamente quando é necessário confirmar se certo diploma foi revogado tacitamente por um outro diploma, é preciso analisar todo o regime jurídico da RAEM, pois a revogação tácita decorre do conflito entre o conteúdo regulado por uma nova norma e o de uma norma anterior, face a uma situação concreta, caso em que o diploma anterior é revogado tacitamente pelo diploma posterior, não se afectando, no entanto, a aplicação do princípio “lei especial prevalece sobre a lei geral” (mesmo que a lei especial seja o diploma anterior, esta não vai ser revogada tacitamente por um diploma posterior que é uma lei geral). Uma vez que a relação existente entre os diplomas é bastante complexa, mesmo para uma pessoa da área jurídica, também não é fácil tomar a decisão acima referida, e mesmo tomando esta decisão, também é inevitável que surjam elementos subjectivos de cada pessoa. Assim sendo, como é que os cidadãos em geral conhecem as leis ou decretos-leis estão ou



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

não estão em vigor, para poderem saber, conhecer e cumprir as leis? Por isso, há necessidade de, através de processo legislativo, confirmar a sua situação de não vigência, permitindo aos cidadãos conhecerem claramente quais são as leis e decretos-leis que ainda estão em vigor, e cumprirem a sua regulamentação.

De facto, antes do regresso à Pátria, é utilizada frequentemente a técnica legislativa de revogação tácita, prevendo-se, de forma genérica, na norma revogatória por exemplo, que “são revogadas todas as disposições legais que contrariem a presente lei” ou uma expressão semelhante ou, não prevendo mesmo qualquer norma revogatória, o que faz com que possam existir divergências em relação ao reconhecimento da situação de vigência do diploma em causa, havendo ainda, em paralelo, diplomas que caducaram por inexistência de um pressuposto de vigência ou por concretização do seu objectivo, o que leva a que, em relação a determinados diplomas que foram revogados tacitamente ou que caducaram na sua globalidade, possa haver diferentes interpretações sobre a sua situação de vigência por a mesma não ter sido determinada expressamente através de processo legislativo. Assim, só quando ocorrem litígios relativos à vigência de um determinado diploma, é que se esclarece a sua vigência através da via judicial. Embora a decisão tomada pelos órgãos judiciais produza efeitos jurídicos, a decisão em causa apenas se refere a um caso concreto, o que significa que, por um lado, isto eleva a sobrecarga dos órgãos judiciais e, por outro lado, não se consegue resolver, de raiz, a questão relativa à situação de vigência dos diplomas.

No entanto, em relação aos “diplomas que foram revogados tacitamente” e aos “diplomas caducados que não constituam situações em que decorreu o período de vigência neles previsto”, o grupo de trabalho sugere que se confirme, com prioridade, a sua situação de não vigência, de modo a esclarecer-se, o quanto antes, o número exacto de leis e decretos-leis que ainda estão em vigor, pois isso facilita o trabalho de recensão e adaptação da próxima fase, em relação a cada diploma ou a cada artigo, face às leis e decretos-leis que foram determinados como estando ainda em vigor. Na verdade, este trabalho é mais complexo do que o trabalho de confirmação da não vigência de um diploma, na sua globalidade, pois, como acima referido, o trabalho de adaptação não pode ser feito apenas com uma simples substituição de termos meramente de acordo com as disposições da Lei de Reunificação, sendo necessário também tomar em consideração a data limite prevista para o trabalho de recensão e



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

adaptação jurídica e analisar profundamente a globalidade do regime jurídico da RAEM, pois só assim se poderá concluir com perfeição este trabalho.

Relativamente à confirmação, através de processo legislativo, das leis e decretos-leis que não estão em vigor, tendo em conta que são muitas as leis e decretos-leis cuja não vigência deve ser confirmada (no total, até 30 de Setembro de 2016, não estão em vigor 741 leis e decretos-leis) e no sentido de aumentar a celeridade na apreciação da proposta de lei, o grupo de trabalho entende que não é conveniente apresentar uma única proposta de lei, sugerindo que a apresentação das propostas de lei seja separada em duas fases, tendo em conta os factores relativos ao ano de publicação e à quantidade de diplomas previamente vigentes, isto é, que se apresentem duas propostas de lei com vista a confirmar, por ordem, a situação de não vigência das leis e decretos-leis publicados no período compreendido entre “os anos de 1976 e 1987” (num total de 469 leis e decretos-leis) e entre “o ano de 1988 e 19 de Dezembro de 1999” (num total de 272 leis e decretos-leis). Na presente Proposta de Lei visa-se, primeiramente, confirmar a situação de não vigência de dois tipos de leis e decretos-leis publicados no período compreendido entre os anos de 1976 e 1987, que são “as leis e decretos-leis que foram revogados tacitamente” e “as leis e decretos-leis caducados que não constituem situações em que decorreu o período de vigência neles previsto”.

Uma vez que a situação de vigência dos três tipos de leis e decretos-leis que não estão em vigor (num total de 778 diplomas), nomeadamente “das leis e decretos-leis que não foram adoptados como legislação da RAEM nos termos da Lei de Reunificação”, “das leis e decretos-leis que foram revogados expressamente” e “das leis e decretos-leis caducados por ter decorrido o prazo de validade previsto no próprio diploma”, é determinada expressamente nos diplomas legais, basta apenas proceder-se a uma divulgação sobre a situação jurídica destes diplomas, facilitando assim a consulta do público através da sua enumeração em forma de lista.

Além disso, tal como acima referido, no decorrer dos trabalhos de recensão jurídica, verificou-se também que, actualmente, existem certos diplomas que embora estejam ainda em vigor, com o desenvolvimento ininterrupto desde o regresso à Pátria, em que a sociedade e a economia de Macau se encontram, do ponto de vista do funcionamento prático, estes diplomas já estão desactualizados, deixaram, na



realidade, de ser aplicados ou não têm, de facto, razão de existir. Por isso, o grupo de trabalho sugere também que estes diplomas sejam revogados expressamente, pretendendo-se assim dar mais um passo na simplificação do sistema normativo de Macau.

Na Proposta de Lei sugere-se a regulamentação dos seguintes conteúdos principais:

1. Confirmação da revogação tácita e caducidade das leis e decretos-leis publicados no período compreendido entre os anos de 1976 e 1987 (artigos 1.º, 2.º e Anexo I à Proposta de Lei)

No sentido de clarificar a situação de vigência ou não vigência de leis e decretos-leis, a Proposta de Lei sugere que se confirme a situação de não vigência de tipos de leis e decretos-leis publicados no período compreendido entre os anos de 1976 e 1987, que são “as leis e decretos-leis que foram revogados tacitamente” e “as leis e decretos-leis caducados que não constituem situações em que decorreu o período de vigência neles previsto”. Até 30 de Setembro de 2016, estes dois tipos de leis e decretos-leis que não estão em vigor são no total 469 diplomas, os quais constam do Anexo I à presente Proposta de lei, da qual faz parte integrante.

2. Manutenção do momento e dos efeitos da cessação de vigência anterior das leis e decretos-leis cuja revogação tácita ou caducidade for confirmada (artigo 3.º da Proposta de Lei)

Embora a partir do dia da entrada em vigor da Proposta de Lei as leis e decretos-leis constantes do Anexo I à Proposta de Lei sejam confirmados como revogados tacitamente ou caducados, em relação a estes dois tipos de leis e decretos-leis, o momento e os efeitos concretos da respectiva cessação de vigência anterior não se iniciam na data da entrada em vigor da Proposta de Lei, pois estes diplomas já há muito não estão em vigor por terem sido revogados tacitamente ou caducados. Assim, para fins de esclarecimento e eliminação de dúvidas, a Proposta de Lei prevê expressamente que esta confirmação não altera o momento e os efeitos da cessação de vigência anterior destas leis e decretos-leis.



3. Garantia expressa dos direitos adquiridos e manutenção das situações jurídicas constituídas (artigo 4.º da Proposta de Lei)

Tendo em consideração que a recensão jurídica só pode ser efectuada de forma segura, estável e ordenada com o pressuposto de se garantir os direitos adquiridos e defender a segurança jurídica, a Proposta de Lei sugere um artigo próprio que prevê expressamente que os direitos adquiridos e as situações jurídicas constituídas nos termos e durante o período de vigência das leis e decretos-leis em relação aos quais tenha sido confirmada a sua não vigência pela Proposta de Lei não são prejudicados pela aplicação da Proposta de Lei (por exemplo: no âmbito da função pública, mantêm-se os direitos adquiridos pelos agentes da função pública de acordo com os diplomas em relação aos quais tenha sido confirmada a sua não vigência pela Proposta de Lei, tais como vencimentos, subsídios, rendimentos, abonos ou outros benefícios, entre outros, e no âmbito da educação, embora a situação de não vigência dos diplomas que extinguem as instituições ou escolas tenha sido confirmada pela Proposta de Lei, mantêm-se inalterada a situação jurídica das qualificações profissionais, dos graus académicos ou dos certificados de habilitações académicas concedidos por estas instituições ou escolas). Além disso, no âmbito da administração e justiça, tanto durante o período da vigência destas leis e decretos-leis, como após a cessação da mesma, mantêm-se inalterados os direitos adquiridos ou as situações jurídicas constituídas por actos administrativos ou decisão judicial com efeitos definitivos, evitando-se assim o surgimento de conflitos na aplicação da lei, de modo a garantir as legítimas expectativas dos interessados e a estabilidade das relações jurídicas.

4. Revogação expressa de certas leis e decretos-leis publicados no período compreendido entre os anos de 1976 e 1987 (artigo 5.º e Anexo II à Proposta de Lei)

No decorrer dos trabalhos de recensão legislativa verificámos que certas leis e decretos-leis ainda estão em vigor mas, na realidade, a sua aplicação encontra-se suspensa ou os mesmos já deixaram de ter razão de existir, pelo que, a Proposta de Lei sugere que sejam revogados 12 leis e decretos-leis cujo conteúdo se encontra desactualizado, fazendo-os constar do Anexo II à Proposta de lei, da qual faz parte integrante.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

5. Entrada em vigor da Proposta de Lei (artigo 6.º da Proposta de Lei)

Na Proposta de Lei sugere que a respectiva data de entrada em vigor seja no dia seguinte ao da sua publicação.