

**BALANÇO DO DECÉNIO DE ACTIVIDADES  
DA PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

**Eng.<sup>a</sup> Susana Chou**

O estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau a 20 de Dezembro de 1999 assinalou o início das minhas funções à frente da Assembleia Legislativa, data a partir da qual assumi a honrosa missão de presidir a este órgão legislativo, desde a sua primeira legislatura passando, sucessivamente, pela segunda e terceira legislaturas. No momento em que se avizinha o término desta terceira legislatura da Assembleia Legislativa, propus-me efectuar um ponto da situação das principais actividades desenvolvidas neste hemiciclo ao longo deste decénio, passando em revista os problemas e as dificuldades com que se deparou e que, de algum modo, serviram de condicionante ao trabalho deste órgão institucional, sem perder de vista também nesta retrospectiva uma abordagem sobre o rumo a tomar no futuro, bem como as opiniões e sugestões pessoais, decorrentes da minha vivência e experiência própria, que espero possam ser úteis para a resolução destas e de outras questões que se colocam ou venham a colocar ao hemiciclo. De salientar que algumas questões estruturais e globalizantes ínsitas nesta visão retrospectiva ultrapassam a esfera de competências da própria Assembleia no respeitante à sua resolução, havendo para tal a necessidade de conjugação dos esforços institucionais da Assembleia Legislativa e do Executivo para fazer face aos problemas identificados. Apresenta-se de seguida o relatório de actividades:

**I – PRINCIPAIS ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DURANTE ESTE ÚLTIMO DECÉNIO**

**( 1 ) REFORMULAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS E DO *MODUS OPERANDI* DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DECORRENTE DA ALTERAÇÃO DO ESTATUTO CONSTITUCIONAL**

Com o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau no dia 20 de Dezembro de 1999, deu-se início à plena e efectiva implementação dos princípios “um país, dois sistemas” e “Macau governado pelas suas gentes”, assim como da Lei Básica da RAEM. A primeira legislatura da Assembleia Legislativa de Macau estreou-se com a primeira e histórica sessão plenária na noite daquele mesmo dia, durante a qual foi aprovada a Lei da Reunificação, passando este órgão legislativo a assumir então as funções de importância fulcral e a missão histórica que lhe estão cometidas pela Lei Básica.

No entanto, por força de factores históricos e da realidade vivida, tornou-se imprescindível encontrar soluções adequadas para o cabal cumprimento das responsabilidades atribuídas pela Lei Básica a este órgão legislativo, com vista à efectivação acertada e na íntegra do enunciado “um país, dois sistemas” e “Macau governado pelas suas gentes”, bem como para a implementação do disposto naquela mini-constituição da RAEM. Esta preocupação e desafio estendem-se também à necessidade de a Assembleia Legislativa levar a bom termo os seus trabalhos na decorrência da alteração do estatuto constitucional de Macau, em resultado da transferência da sua soberania, de forma a que assuma devidamente o seu papel institucional de acordo com a Lei Básica.

Efectivamente, no seguimento da transferência de poderes ocorrida sem sobressaltos e marcada pela estabilidade, a primeira legislatura da Assembleia Legislativa da RAEM assentou sobre o legado do órgão legislativo herdado da Administração cessante. Excepção feita aos sete deputados nomeados pelo Chefe do Executivo, a maioria dos restantes foram investidos no cargo através do processo

conhecido por “comboio directo”, numa alegoria à transição das suas funções de deputado directamente da anterior Administração portuguesa para a primeira legislatura da Assembleia Legislativa, na madrugada da transferência de poderes. Pode-se então afirmar com relativa segurança que nenhum dos deputados detinha na altura qualquer conhecimento sobre o que era ser membro da Assembleia Legislativa segundo a fórmula “um país, dois sistemas” e “Macau governado pelas suas gentes”, havendo portanto necessidade de se fazer uma navegação à vista em tudo o que dizia respeito à interpretação e implementação efectiva da Lei Básica, de modo a que todos os membros do hemiciclo pudessem aprender na prática e readaptar-se à nova realidade, numa redescoberta das suas funções representativas. Como se pode constatar, os antigos deputados, acostumados ao funcionamento do órgão legislativo anterior, que transitaram para a nova realidade institucional, viram-se perante a necessidade de uma readaptação tanto ao nível do seu papel como da sua mentalidade. Isto porque, em conformidade com o enquadramento político definido pela Lei Básica, em contraste com o hemiciclo anterior à transferência de poderes, constatam-se de facto discrepâncias notórias quer a nível do seu papel e estatuto político quer a nível das suas incumbências, que se espelham nas suas atribuições funcionais.

Após a transferência de poderes, o enquadramento político que passou a vigorar na RAEM caracteriza-se pela predominância do poder Executivo, mantendo esta Câmara legislativa uma linha de cooperação institucional com o Executivo, no sentido da convergência de esforços e da mútua fiscalização, vincando de modo particular a concertação institucional. Recorde-se que o princípio de separação de poderes do Ocidente subjazia ao sistema político anterior à transferência da soberania, sendo marcante a separação de poderes entre o poder Executivo, na pessoa do Governador, e a Assembleia Legislativa em linha com a reciprocidade de fiscalização dos poderes institucionais. Na qualidade de único órgão legislativo da RAEM, depois da transferência da soberania, a Assembleia Legislativa passou a usufruir de competência legislativa na sua plenitude, o que não sucedia antes, visto que até então se tratava de um órgão destituído de autonomia e com competência legislativa incompleta que

partilhava com o Governador. A passagem de poderes veio ditar atribuições fiscalizadoras alargadas a esta Câmara legislativa sobre a actuação governativa do Executivo, passando a desfrutar da competência para a aprovação de contas orçamentais submetidas pela Administração, apresentação de interpelações, realização de audições e de debates em torno das Linhas de Acção Governativa e das matérias de interesse público. A acção supervisora da Assembleia Legislativa anterior ao regresso de Macau à soberania chinesa caracterizava-se pela precaridade desta sua competência de fiscalização, a qual se circunscrevia à aprovação anual dos princípios e critérios subjacentes ao Orçamento do Território, documento cuja autorização não dependia da autorização do órgão legislativo.

De entre as tarefas com que a Assembleia Legislativa se deparou após a transferência da soberania figura o problema da legislação anacrónica existente em Macau, que se revelava desactualizada e incapaz de satisfazer as necessidades da sociedade, que se repercutia na baixa popularidade deste órgão legislativo junto da população, a ponto de esta a ter cognominado de “assembleia de lixo” (por paronímia do termo na língua chinesa). Assim, nos inícios da institucionalização formal do órgão legislativo da RAEM, a principal matéria de reflexão da Presidente da Assembleia Legislativa e do corpo de deputados centrava-se na mais célere adaptação desta Câmara legislativa às profundas alterações surgidas a nível das suas competências e funcionamento, em linha com a correcta interpretação do espírito e articulado da Lei Básica, tendo também por pano de fundo a realidade histórico-social de Macau. No foco das nossas atenções figurava também a elevação da qualidade e eficiência legislativas, e ainda a supervisão eficiente da actuação governativa, sem prejuízo do postulado da predominância do poder Executivo, no intuito de mudar a visão do público em geral sobre a Assembleia Legislativa.

Não obstante a radicalidade das alterações ocorridas ao nível das competências e no modo de funcionamento da Assembleia Legislativa e a transversabilidade dessas alterações em todo o nosso trabalho, seja na legislação seja na fiscalização, houve

sempre a preocupação da sua conformidade com a defesa e implementação bem sucedida da fórmula “um país, dois sistemas”, com a materialização efectiva do espírito e regime legislativos consagrados na Lei Básica. A essas mudanças estiveram sempre subjacentes os interesses gerais da RAEM, bem como a prosperidade e estabilidade a longo-prazo do território, em prol do bem-estar e benefício da generalidade da população. Pois, cabe-nos, por um lado, assegurar que o modelo capitalista e o modo de vida existente em Macau perdure por cinquenta anos após a transferência de poderes, mantendo basicamente inalterado o edifício jurídico herdado, e por outro lado, proceder a alterações dos mecanismos legais em resposta ao desenvolvimento contínuo da sociedade.

No domínio legislativo, confrontámo-nos com a necessidade de novas regulamentações que se prezassem pela sua natureza inovadora na satisfação das exigências em consonância com a realidade social e o desenvolvimento de Macau. Acresce ainda neste âmbito a premência do constante suprimento e reparo das diversas imperfeições e deficiências do ordenamento jurídico, em resultado da sua incapacidade de adaptação à realidade social, e consequente desactualização patenteada nas normas contidas no ordenamento existente. Para este efeito, impõe-se conciliação, num espírito de abertura e de forma integrada, dos vários interesses e reivindicações, assim como a mediação das conflitualidades entre os parceiros sociais para que, na processecução da corrente predominante na sociedade, não fossem descurados ou eventualmente lesados os interesses minoritários. A respeito da acção fiscalizadora do órgão legislativo, convém assinalar que o imperativo da acção governativa com elevada eficiência vem ditar a necessidade deste órgão legislativo dar guarida ao sistema político firmado na predominância do poder Executivo, sem relegar, contudo, a supervisão e o refreio da actuação do Executivo como prevenção contra eventuais desvios ou abusos de poder.

A natureza colectiva inerente ao órgão representativo dos cidadãos impõe que a Assembleia Legislativa tenha de se pautar pelos princípios da justiça, transparência e

eficiência nos seus trabalhos, o que requer o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes e a elaboração de legislação regulamentadora das suas actividades, de modo a que as mesmas se processem dentro do enquadramento normativo estabelecido e com elevada eficiência. Nesse sentido, assim que Macau regressou à soberania chinesa, a Assembleia Legislativa procedeu com a maior celeridade à aprovação de uma série de Resoluções, tendo elaborado um regimento próprio e o Estatuto dos Deputados. Paralelamente, foram também elaborados regulamentos próprios destinados à regulamentação de matérias como o processo de interpelação sobre a acção governativa, o debate sobre questões de interesse público, o regulamento de audições e serviço de atendimento ao público para o exercício do direito de petição e de queixa pelos cidadãos. Tudo isto tendo em vista fazer face à necessidade de fundamentos e instrumentos jurídicos que possibilitassem ao órgão legislativo o desempenho cabal das suas funções legislativa e fiscalizadora.

Tendo em conta a pertinência do cumprimento das diversas incumbências institucionalmente confiadas ao órgão legislativo da RAEM, com a agravante de um quadro caracterizado pela ausência completa de legislação específica herdado da anterior Administração portuguesa no que refere especialmente à regulação de debate de assuntos de interesse público e processo de audição, em que há também a assinalar a falta de qualquer experiência ou de regulamentação que pudesse servir de referência ao arranque dos trabalhos, pode-se afirmar que não foi de modo nenhum tarefa fácil conseguirmos o que hoje é a Assembleia Legislativa. Não obstante as imperfeições dos regimes jurídicos e das regras que foram elaborados nos inícios da existência desta Câmara legislativa, o que pressupõe a necessidade de aperfeiçoamento constante através da acumulação de experiência, certo é que todo este conjunto de regulamentações legislativas teve o crédito de garantir a coadunação do trabalho da Assembleia Legislativa na órbita do funcionamento para ela definida pela Lei Básica. Com efeito, a prática também deu prova disso, visto que este conjunto de regulamentações legislativas conseguiu enquadrar-se perfeitamente no espírito e exigências desta mini-constituição, assim como na actualidade sócio-política de

Macau.

Efectivamente, ao longo desta última década, a Assembleia Legislativa tem vindo sempre a sujeitar o repertório da sua regulamentação interna a um processo de revisão e aperfeiçoamento contínuo, em articulação com as mudanças da realidade vivida e as exigências do trabalho desenvolvido. Para isso, houve lugar a diversas revisões do Regimento da Assembleia Legislativa e do Estatuto dos Deputados, bem como do Regulamento das Audições, por forma a facilitar a execução dos trabalhos dos membros deste órgão legislativo, elevando e garantindo simultaneamente a qualidade e a eficiência dos trabalhos do hemiciclo. Este processo de melhoria e de readaptação contínua é pois uma tarefa que seguramente terá continuidade no futuro, tendo por base a filosofia e os princípios da reforma e da inovação do plano jurídico subjacentes a este trabalho de aperfeiçoamento.

## **(2) REFORÇO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM LÍNGUA CHINESA E ELEVÇÃO DO NÍVEL E QUALIDADE DO BILINGUISMO NO TRABALHO LEGISLATIVO**

Enquanto único órgão institucional na RAEM com competência em matéria legislativa, a Assembleia Legislativa tem a seu cargo a missão de produzir, rever, suspender a aplicação de leis e, também, de as revogar quando necessário. De entre as tarefas mais elementares e prementes, cuja realização se esperava da Assembleia Legislativa logo após a transferência de poderes, figurava o reforço da utilização da língua chinesa na produção legislativa e com a elevação do nível e qualidade da legislação bilíngue. Trata-se, por um lado, de um corolário na implementação do disposto na Lei Básica, e por outro, de um desígnio na edificação do ordenamento jurídico de Macau intimamente relacionado com os interesses da população local.

Desde há longa data que a sociedade de Macau se caracteriza por uma população maioritariamente chinesa, que representa mais de 95% da população do território e que tem o chinês como sua língua materna. A utilização da língua chinesa na esfera jurídica seria uma exigência nada mais normal, contudo, pelo facto de Macau ser um Território sob administração portuguesa antes da transferência de poderes, a língua chinesa nunca teve um estatuto oficial, o qual estava reservado ao português nos domínios legislativo, judicial e administrativo. O estatuto oficial foi reconhecido à língua chinesa apenas durante a segunda metade do período de transição, mas por força de diversos factores condicionantes, o uso generalizado do chinês na esfera jurídica revelou-se aquém do satisfatoriamente desejado. A produção legislativa a partir da língua chinesa é recente, tem sido um trabalho pouco recorrente, praticamente inexistente no seu sentido estrito. A ausência de assessoria com formação jurídica chinesa na Assembleia Legislativa acrescida do facto de a produção legislativa em chinês consistir apenas na tradução dos textos legislativos redigidos a partir do português, dificultava a descodificação da versão chinesa dos diplomas, que muitas vezes se apresentavam até mesmo ininteligíveis, provocando deste modo o descontentamento da população. Neste contexto, a sociedade de então reagia fortemente a esta situação de incapacidade de resposta às suas expectativas, com reivindicações de uma reforma jurídica e da generalização reforçada do uso do chinês na produção legislativa.

Numa situação de falta de experiência anterior e de quadros qualificados bilíngues, incumbia à Assembleia Legislativa, mesmo assim, o papel que constitucionalmente lhe está cometido, e prosseguir a missão prioritária que lhe fora confiada, a de reforçar o uso generalizado da língua chinesa acompanhada da elevação do nível e da qualidade do trabalho legislativo bilíngue. Esta missão tem em vista assegurar que os diplomas legais espelhem com coerência a intenção legislativa subjacente aos mesmos, ou seja, que as versões em ambos os idiomas se possam considerar textos autenticados (真確文本, authenticated text), por forma a permitir a harmonização das leis aprovadas pelo órgão legislativo com o ordenamento jurídico existente em Macau,



sem prejuízo do disposto na Lei Básica e, também, que a intenção legislativa fosse adequadamente expressa nessas mesmas leis, no sentido de facilitar a sua compreensão e aplicação pelos destinatários para quem esses diplomas jurídicos foram elaborados.

Para este efeito, o trabalho legislativo em língua chinesa tem sempre merecido lugar de destaque na Assembleia Legislativa, consubstanciado nas linhas orientadoras que esta define para as suas actividades, sem pretender, contudo, que tal resulte numa perda da qualidade da produção legislativa em português, daí que tenham sido tomadas uma série de medidas com crédito firmado quanto à sua eficácia nesta matéria. No domínio dos recursos humanos, redobrou-se a atenção e o reforço ao nível da formação de pessoal jurídico bilíngue, e ao nível da estruturação de unidades de trabalho optou-se pela modalidade de equipas de trabalho em que estão representados assessores das duas línguas oficiais, ou seja a chinesa e a portuguesa, e também um intérprete-tradutor, a fim de se tirar partido da sinergia das valências desses três elementos do grupo de trabalho. Os grupos de trabalho assim constituídos respondem à liderança da Presidente da Assembleia Legislativa. A nível técnico, desde a redacção dos diplomas legais e sua apreciação, até à aprovação na especialidade e produção final, tem sido feita questão de que o processo do trabalho legislativo se desenrole nas duas línguas em simultâneo. Acresce que ambas as versões têm a sua qualidade assegurada através da função reforçada desempenhada pelas comissões responsáveis pela análise na especialidade. De referir ainda que, com vista a uma transmissão autêntica e atempada das sugestões e opiniões apresentadas pelos membros das comissões de análise, fazendo-as chegar aos governantes responsáveis pela elaboração das propostas de lei, ou mesmo ao Chefe do Executivo nas situações de maior relevância, tenho feito questão também de tomar parte nos trabalhos de elaboração de pareceres em sede das referidas comissões de análise. Após a transferência de soberania, a Assembleia Legislativa aprovou um total de cento e quarenta diplomas legais, os quais tiveram o condão de inverter a situação de precaridade da utilização da língua chinesa na produção legislativa, com o

bilinguismo no trabalho de legislação a conseguir corresponder às reivindicações da sociedade.

### **(3) O DIREITO DE PROPOSITURA LEGISLATIVA POR INICIATIVA DOS DEPUTADOS EM CIRCUNSTÂNCIAS RESTRITIVAS AO SEU EXERCÍCIO**

A despeito do seu estatuto de único órgão legislativo da RAEM, atribuído pela Lei Básica à Assembleia Legislativa, há que referir que o poder de apresentação de projectos de lei pelos deputados tem estado sujeito a factores limitadores. Os membros da Assembleia Legislativa vêm-se impedidos de apresentar projectos de lei relacionados com as contas públicas, sistema político, funcionamento da Administração ou matérias cuja proposição legislativa está reservada exclusivamente ao Executivo. Estes estão ainda condicionados à autorização escrita do Chefe do Executivo antes de poderem apresentar qualquer proposta relacionada com a política governamental. Deste modo, podem constatar-se os espartilhos com que os deputados se vêm confrontados no exercício do seu direito à proposição de iniciativas legislativas, contrastando fortemente com a faculdade do Executivo neste domínio, que lhe permite apresentar propostas sobre um vasto e quase ilimitado leque de matérias.

Contudo, tais constrangimentos enormes às iniciativas legislativas dos deputados não significam de forma alguma qualquer inépcia por parte dos deputados no desenvolvimento do seu trabalho, ou a sua passividade aquando da apresentação de propostas de lei pelo Executivo. Pois os deputados estão ainda habilitados a trabalhar pela população em assuntos relacionados com o bem-estar social e os direitos fundamentais dos cidadãos, bem como a desempenharem um papel de acompanhamento quando forem detectados vazios legislativos no sistema jurídico vigente, e situações de desactualização ou de incapacidade de adequação à realidade

social das normas legais, formulando, para o efeito, projectos legislativos tidos por necessários para o reparo destas situações.

De facto, a Assembleia Legislativa tomou por diversas vezes a iniciativa de sentar à mesa os deputados e a assessoria, no intuito de realizarem trabalhos de estudo e de análise sobre problemas sociais cuja regulamentação está omissa ou deficiente, abordando a viabilidade de elaboração dos respectivos projectos legislativos ou de tomada de medidas jurídicas concretas para estas questões. Refira-se que, desde o estabelecimento da RAEM, a Assembleia Legislativa efectuou estudos sobre uma diversidade de matérias relevantes que vão da protecção a menores, combate à venda em pirâmide, protecção de dados pessoais à repressão de fraude a turistas, para uma boa parte das quais foram apresentados projectos de lei por iniciativa dos deputados. Mesmo que para alguns assuntos se tenha considerado inadequada a proposição legislativa por iniciativa dos deputados, a Assembleia Legislativa, não obstante, canalizou os resultados dos estudos efectuados ao Executivo para o seu acompanhamento posterior, exortando as autoridades governamentais a que apresentassem quanto antes as respectivas propostas de lei.

Do ponto de vista da eficácia do trabalho, é possível constatar que foram apresentados pelos deputados mais de uma dezena de projectos de lei, larga maioria dos quais foi aprovada em sede do órgão legislativo, reputando-se pela sua importância, como parte integrante essencial do ordenamento jurídico de Macau. Estas leis que foram aprovadas, tiveram todas elas o condão de responder às expectativas da sociedade, surtindo os efeitos positivos desejados, quer pelo facto de terem colmatado as lacunas antes existentes no sistema jurídico, quer pelo aperfeiçoamento dos aspectos deficientes ou anacrónicos do ordenamento existente.

#### **(4) A COMPETÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE SUPERVISÃO E DE REFREIO AO GOVERNO**

Nos termos da Lei Básica, para além da competência de produção legislativa, a Assembleia Legislativa assume ainda a responsabilidade de supervisionar a definição e a execução das políticas pelo Executivo, bem como das actividades legislativas da própria assembleia. O controlo exercido pelo órgão legislativo sobre o Executivo para que se legitime a actuação governativa encontra-se exposto quer na realização de debates em torno das Linhas de Acção Governativa, na análise e aprovação das contas orçamentais submetidas pelo Executivo, quer nas discussões sobre matérias específicas em sede do hemiciclo, e também nas interpelações apresentadas pelos deputados.

Com efeito, por força do sistema em que predomina o poder Executivo, quer o chefe máximo da RAEM quer o Executivo por ele encabeçado estão investidos de amplos poderes, assumindo um papel dominante nos trabalhos de delimitação das políticas e de propositura de iniciativas legislativas. Com vista a dar cumprimento estrito ao disposto na Lei Básica no referente aos diferentes regimes e normas nela consagrados, assim como garantir a correcta utilização do poder administrante, evitando qualquer desvio no exercício do poder, assegurando a legitimidade e o nível de aceitação das políticas e acções governamentais, para a salvaguarda final dos interesses da própria RAEM, torna-se crucial que a Assembleia Legislativa disponha de poder reforçado no refreio sobre a actuação do Governo. Tal constatação decorre tanto da necessidade objectiva da filosofia de repartição e controlo de poderes, como da natureza da Assembleia Legislativa enquanto órgão representativo da opinião pública. Efectivamente, apenas com a definição e a execução, pelo Executivo, de políticas assentes nas opiniões e sugestões da Assembleia Legislativa é que se consegue assegurar uma governação segundo uma filosofia “centrada no humanismo e ao serviço da população”.

Pela perspectiva do cumprimento da sua competência fiscalizadora, a Assembleia Legislativa já teria ultrapassado a fase inicial de reconhecimento e de adaptação ao terreno, passando a situar-se num estágio em que se mostra relativamente

familiarizada e em linha com aquela sua atribuição institucional, o que é confirmado pela evidência dos avanços registados, a nível quer qualitativo quer quantitativo, das intervenções dos deputados no desempenho do seu papel de supervisão. Esta mesma constatação é também quantitativa e qualitativamente corroborada pelas intervenções dos membros desta Câmara legislativa nos debates sobre as Linhas de Acção Governativa e questões públicas, nas suas interpelações escritas ou orais, ou mesmo até nas intervenções antes da Ordem do Dia que precedem cada sessão plenária do hemiciclo. De facto, como corolário deste reforço gradual da competência fiscalizadora da Assembleia Legislativa, tem-se assistido a um incremento generalizado da interacção e diálogo entre os órgãos legislativo e executivo, o que tem contribuído enormemente para que o hemiciclo funcione como arauto e espelho das opiniões da sociedade, impondo uma maior abertura e transparência à actuação governamental.

## **(5) COMPILAÇÃO PLANEADA DE COLECTÂNEAS DE LEGISLAÇÃO E INTERCÂMBIO COM O EXTERIOR PARA A DIVULGAÇÃO JURÍDICA**

Para atender às preocupações de aproximação do Direito aos seus destinatários, no sentido de o tornar mais acessível ao entendimento por parte do público e dos operadores jurídicos, a divulgação dos trabalhos legislativos, particularmente sobre o conteúdo dos diplomas legais e a intenção legislativa a eles subjacente, inscreve-se, por sinal, no âmbito das responsabilidades de maior relevância cometidas a qualquer órgão legislativo. Assim sendo, a Assembleia Legislativa encetou durante a última década a compilação, de forma sistematizada e predefinida, da legislação que vinha sendo aprovada e das respectivas informações jurídicas, seguida da sua publicação em colectâneas, tendo em vista a divulgação do Direito junto do público e os efeitos sociais do trabalho legislativo.

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa levou à estampa estas compilações

jurídicas desdobrando-as em volumes diferentes e sistematizados segundo a matéria tratada, como sejam as leis regulamentadoras de direitos fundamentais, os cinco grandes códigos, as leis penais avulsas e a legislação eleitoral. Nessas colectâneas estão também incluídas as versões iniciais das propostas de lei apresentadas, as suas versões alternativas, os pareceres das comissões de análise e os registos das sessões plenárias aquando da apreciação dessas propostas. Até ao momento foram publicadas seis colectâneas num total de cinquenta volumes. Acresce que, para que o público em geral se pudesse aperceber melhor do trabalho das comissões de análise, procedeu-se ainda à publicação da totalidade dos documentos resultantes da apreciação na especialidade em sede das comissões, através da compilação organizada por sessão legislativa e por comissão de análise.

As colectâneas de legislação que foram sendo publicadas, além de terem contribuído para uma maior transparência do trabalho da Assembleia Legislativa, revestem-se também de elevado valor enquanto instrumento de referência em matéria de aplicação e estudo teórico do Direito, tendo ainda criado as necessárias condições para a investigação ao nível do Direito local. Com o esforço desenvolvido ao longo destes dez anos, a Assembleia Legislativa já publicou em colectâneas a principal e fundamental legislação vigente no ordenamento jurídico de Macau, sendo de salientar ainda o completo acervo de informações relativas ao trabalho legislativo que remonta à data da transferência da soberania e agora disponível em suporte digitalizado. Pode então afirmar-se que ficou resolvido o problema da ausência de sistematização e de informações jurídicas incompletas, encontrando-se a situação praticamente já regularizada em todos os trabalhos neste domínio.

Na esfera das acções de divulgação jurídica e de incremento das actividades de investigação sobre o sistema jurídico de Macau, a Assembleia Legislativa resolveu apostar na realização regular de jornadas e seminários, com a presença de convidados, académicos e especialistas em Direito, provenientes da China Continental e do estrangeiro, para a abordagem de assuntos de interesse específico e dos problemas de

maior relevância com que o Direito de Macau se confronta. Tais iniciativas servem não apenas para promover o nível dos estudos do Direito local e fazê-lo chegar a outras paragens do exterior, como também permitem identificar novas e exequíveis formas de resolução dos problemas a partir do estudo comparado do Direito, com base em experiências mais avançadas e em trabalhos analíticos que incidem sobre os problemas com que o Direito de Macau se vem debatendo.

Para que a experiência internacional no campo do trabalho legislativo possa melhor servir de referência ao Território, e que os últimos desenvolvimentos e a evolução em matérias legislativas que interessem a Macau possam ser acompanhadas de perto e em tempo real, evitando que a produção legislativa se faça “fechada em copas”, a Assembleia tem sempre privilegiado o intercâmbio da sua assessoria com o mundo jurídico exterior e a participação em actividades que contribuam para a troca de experiências. Por exemplo, sendo a indústria do jogo um dos pilares do tecido económico de Macau, os seminários internacionais ou regionais subordinados a temáticas relacionadas com a supervisão e a legislação do jogo em casino assumem particular interesse e significado como referência para a RAEM. Deste modo, os membros da assessoria da Assembleia Legislativa têm sido encorajados a participar com regularidade em iniciativas do género, por forma a poderem aperceber-se atempadamente do processo de regulamentação em curso noutras paragens e as últimas novidades legislativas neste domínio. Com a participação em tais actividades de intercâmbio, os conhecimentos técnico-jurídicos do pessoal da Assembleia Legislativa tem saído reforçado, o que lhe possibilita a prestação de apoio técnico e acompanhamento mais eficiente aos deputados no decurso do seu trabalho legislativo.

#### **(6) ELEVAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS DE APOIO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E A CONTENÇÃO DE RECURSOS, COM VISTA A UM REFORÇADO APOIO LOGÍSTICO**

O cabal desempenho das funções dos deputados é indissociável de um forte

apoio logístico material e humano, daí que, ao longo desta última década, a Assembleia Legislativa tenha feito consistir uma das suas principais e mais elementares tarefas na promoção da eficiência dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa, na mobilização do espírito de iniciativa despertando o entusiasmo de cada um dos elementos dos Serviços de Apoio a esta instituição, e na procura da maximização dos trabalhos realizados a partir duma aposta mínima em recursos.

Os Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa demarcam-se no tempo pelas suas manifestas diferenças, nos períodos anterior e posterior ao regresso de Macau à soberania chinesa. A equipa de pessoal a trabalhar de momento nos Serviços de Apoio proveio quase na sua totalidade da estrutura que funcionava antes da transferência de poderes. O acentuado empolamento de pessoal e baixa eficiência decorrente do funcionamento altamente burocrático do sistema anterior da estrutura administrativa eram deficiências que também se verificavam nos Serviços de Apoio, daí a premência de serem encetadas medidas capazes de reparar os defeitos e insuficiências herdadas, como forma de redimensionar o órgão legislativo em função das transformações radicais que se operaram ao nível das suas competências e *modus operandi*, no intuito de proporcionar um apoio reforçado ao desenvolvimento dos trabalhos da Assembleia Legislativa no geral, e dos deputados, em particular.

O facto de me ter ocupado, durante longo período de tempo, de tarefas de gestão em instituições privadas, faltando-me a necessária prática e experiência de administração de serviços públicos, fez com que me imbuísse da filosofia de gestão pública, que refuta o prevalecimento da eficiência dos serviços sobre a justiça e a opinião das massas. Se bem que seja este o meu entendimento, de que na gestão dos serviços públicos a eficiência não deve falar mais alto, contudo, convém que tenhamos presente a importância da relação proveitos versus custos, assim como os factores eficiência e rendimento. Dito de outra forma, o modelo de gestão que se mostre eficaz e com créditos firmados nas empresas privadas pode ser adoptado nas entidades públicas, através duma concertação adequada das formas de gerência. Tem



sido com base nesta filosofia que a Mesa e a Presidente da Assembleia Legislativa têm pautado os trabalhos de melhoria do funcionamento dos Serviços de Apoio desta instituição.

Nesse sentido, com um aumento quase insignificante do número de pessoal, conseguimos, mesmo assim, imprimir uma maior celeridade ao ritmo do trabalho, encurtando os prazos entre cada etapa sem descurar, contudo, a garantia em termos qualitativos e quantitativos que se exige das tarefas realizadas. Elevou-se, assim, a eficiência do processo nos seus diferentes estádios, desde o apoio técnico-jurídico e tradução de expediente até à publicação do Diário da Assembleia Legislativa, tendo em vista a sincronização das actividades desenvolvidas pelo hemiciclo em geral, e o trabalho dos deputados em particular. Registamos com agrado que ao longo desta última década que se seguiu à transferência de poderes, em nenhum momento o trabalho do hemiciclo ou dos deputados terá sido protelado por motivo imputável aos Serviços de Apoio. Paradoxalmente, para algumas questões legadas pela História, temos conseguido encontrar formas de resolução que se revelaram eficazes na aceleração do expediente geral do órgão legislativo. Assim, para exemplificar, nos primeiros momentos que se seguiram ao regresso de Macau à soberania chinesa, a Assembleia Legislativa estava assoberbada com o trabalho dos Diários de há dez anos que estavam ainda por concluir, sendo desnecessário imaginar o que, nestas circunstâncias, aconteceria com a publicação dos Diários mais recentes. Tal situação veio estorvar gravemente o cumprimento dos prazos de publicação do Diário para que pudesse reflectir atempadamente as actividades que se desenrolavam na Assembleia Legislativa, e constituía uma peia à transparência e à abertura desejada para o hemiciclo. Porém, depois de identificados os elos fracos responsáveis por este fenómeno, conseguimos finalmente eliminar o problema radicado há muito nos trabalhos deste hemiciclo. Neste momento, já nos é possível publicar o Diário da Assembleia Legislativa no prazo de três semanas seguintes a cada sessão plenária, sendo ainda de assinalar que, depois de submetidos a um trabalho de rearranjo, foram também levados à estampa os Diários que aguardavam publicação há mais de uma

década antes da transferência de soberania.

Convém assinalar também que as tarefas referidas foram concluídas sem que tivesse havido um aumento dos recursos humanos mas sim, e pelo contrário, uma saída de parte do pessoal, que se verificou com o decorrer do tempo. De facto, houve lugar a aumento do pessoal apenas no ano transacto por iniciativa desta Câmara legislativa, tendo em conta os novos desenvolvimentos e o acréscimo do volume de trabalho esperado. Entretanto, enquadrando-se este reforço dos meios humanos numa visão futura do trabalho deste órgão legislativo, definiu-se em paralelo um conjunto de iniciativas e acções de formação específica para eles, de modo a melhor os capacitar para o trabalho ainda mais exigente que se espera da Assembleia Legislativa.

Por outro lado, enquanto órgão institucional representativo dos cidadãos e dotado de autonomia administrativa e financeira, cabe à Assembleia Legislativa servir de exemplo a outras entidades públicas no que toca à gestão e emprego de fundos públicos. Por isso, tanto nas despesas mais avultadas como nas despesas correntes, temos tido sempre presente a preocupação de conter os custos das operações administrativas, com o objectivo da máxima rentabilização dos recursos públicos. Por exemplo, através da inventariação das potencialidades da “prata da casa”, e rentabilizando as capacidades profissionais do pessoal técnico existente, conseguimos concretizar a abertura de uma página da Assembleia Legislativa na *internet* sem que tivesse havido necessidade de recurso a profissionais do exterior ou ao aumento de um único trabalhador. A rentabilização das potencialidades humanas possibilitou a informatização em rede e a digitalização dos diversos trabalhos do hemiciclo, aumentando significativamente a transparência e a interacção com a população. Ainda no tocante ao expediente geral, é de referir que os nossos trabalhadores têm sempre procurado conscientemente utilizar “papel reciclado” promovendo a protecção ambiental quando as circunstâncias assim o permitem.

Enquanto órgão institucional político investido de altas funções, nele trabalham cerca de uma centena de efectivos, somando deputados e o pessoal de apoio. Contudo, não obstante este número de pessoal, as despesas desta Assembleia ao longo destes últimos dez anos situam-se em níveis relativamente inferiores quando comparadas com as de outras entidades com autonomia financeira, o que é justificado pela eficácia das medidas que foram adoptadas para o efeito. Em quase todos os anos as contas da Assembleia Legislativa têm registado saldo acumulado e, mesmo com o disparo nas receitas públicas arrecadadas pelo Governo da RAEM nos anos recentes, ou seja, nem com a situação de abundância de recursos financeiros dos cofres do Governo, se registou um aumento substancial das nossas despesas orçamentais.

Desde que o estatuto funcional e a inteligência dos trabalhadores sejam objecto do melhor respeito que merecem, para que o entusiasmo e espírito de iniciativa sejam potenciados, a experiência mostra-nos efectivamente que todos os problemas e dificuldades são possíveis de resolver, visto que, o fundamental reside numa direcção e gestão humanizada e científica dos trabalhos. Isto porque, se é verdade que os resultados do trabalho num serviço estão sujeitos a uma diversidade de factores condicionantes, é também necessário apontar que, do empenhamento das chefias depende o rumo que os serviços virão a tomar.

## **II – PRINCIPAIS PROBLEMAS E DIFICULDADES COM QUE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA SE CONFRONTOU AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA**

### **(1) DIÁLOGO, COORDENAÇÃO E COERÊNCIA NO RELACIONAMENTO ENTRE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E O**

## **EXECUTIVO**

Num sistema em que predomina o poder Executivo, o relacionamento institucional entre os órgãos legislativo e executivo caracteriza-se pela complementaridade consubstanciada na partilha de funções institucionais e pelo controlo mútuo assente na fiscalização recíproca. Mas, seja uma seja outra, o objectivo final consiste, em última análise, na sua convergência com a efectivação do princípio “um país, dois sistemas” e da Lei Básica, contribuindo favoravelmente para a construção da RAEM num clima de estabilidade e de prosperidade. De facto, esta complementaridade e controlo mútuo, como objectivo final, apenas será atingido com o respeito pelas competências de cada um dos actores institucionais.

É importante realçar que a Assembleia Legislativa se tem empenhado, ao longo desta última década, na viabilização da acção governativa do Executivo, tanto na apreciação das propostas de lei apresentadas pelas autoridades e na aprovação da proposta orçamental do Executivo, como também na supervisão do trabalho governativo quotidiano desenvolvido pelo Executivo.

No plano legislativo, para além da legislação imprescindível ao arranque da RAEM, a qual foi desde logo aprovada nos primeiros momentos posteriores ao regresso de Macau à soberania chinesa, a Assembleia Legislativa tem também vindo a aprovar em tempo útil as propostas apresentadas pelo Executivo com carácter de urgência em circunstâncias críticas. Sobre estas últimas, merecem destaque as propostas de lei relativas à isenção e benefícios fiscais temporários para minorar o impacto económico negativo da pneumonia atípica, e ao plano de participação pecuniária no desenvolvimento económico, as quais foram inscritas na lista de prioridades da agenda da assembleia. Quanto às propostas de lei sem carácter de urgência, têm sido também aprovadas dentro dos limites temporais sem prejuízo da garantia da sua qualidade, a fim de se poder facultar ao Executivo os instrumentos jurídicos necessários que constituem o garante da acção governativa. No domínio da

supervisão, o enfoque da Assembleia Legislativa incidiu sobre o reforço do escrutínio sobre a acção governamental através da fiscalização, concorrendo sobretudo para a viabilização dos objectivos de governação definidos pelo Executivo.

Importa, contudo, mencionar, que contrariamente a uma suposta unidireccionalidade do processo de articulação dos poderes legislativo e executivo, a mesma processa-se na realidade em sentido bidireccional. Isto porque, é indubitável que a Assembleia Legislativa se deve subordinar ao serviço do modelo assente na predominância do poder Executivo, respeitando e defendendo a autoridade e a competência do Chefe do Executivo e do Governo por ele encabeçado, indo deste modo ao encontro das Linhas de Acção Governativa. Mas, por outro lado, do Executivo da RAEM também se espera respeito pela exclusividade das competências da Assembleia Legislativa, e pela sua autonomia e estatuto jurídico, predispondo-se a trabalhar em conjugação com o órgão legislativo, visto que, apenas assim se pode contribuir favoravelmente para que o hemiciclo veja potenciado o seu papel institucional.

Convém salientar que, desde a transferência da soberania, tem subsistido um enorme espaço para a melhoria ao nível da concertação dos trabalhos entre o Executivo da RAEM e a Assembleia Legislativa, sendo possível constatar ainda deficiências acentuadas e mesmo falhas em alguns domínios desta cooperação institucional, o que torna particularmente premente que sejam diligenciados os necessários reparos para contornar este cenário.

É incontestável que o Executivo da RAEM assume uma posição liderante, seja na definição de políticas governamentais, seja no processo de tomada de decisão conducente à apresentação de propostas de lei, usufruindo assim de competência incomensurável. Mas este estatuto de liderança não deve tornar o órgão legislativo em objecto de ostracismo institucional, passando o Governo ao lado das suas opiniões, sugestões e mesmo críticas, nem com isso significa que o Executivo, quando organiza

o seu programa de trabalhos, possa descurar a realidade concreta e a agenda do hemiciclo, tomando-o como uma mero dispositivo de votação e um interlocutor enfeudado do processo legislativo, antes pelo contrário.

Lamentavelmente, ao longo da última década, o Executivo tem-se furtado ao diálogo e à concertação de posições com a Assembleia Legislativa em decisões sobre matérias consideradas cruciais, havendo a registar nalguns casos a ausência de qualquer informação ou comunicação antecipada ao hemiciclo sobre determinados assuntos. O que esta situação põe em relevo é o facto de a Assembleia Legislativa vir a aperceber-se de muitos dos projectos decididos e lançados pelo Executivo já depois de estes terem sido tornados públicos pelas autoridades aos média e à sociedade em geral, e só então é que o hemiciclo toma conhecimento dos pormenores e das movimentações das autoridades que estiveram por detrás de todo o processo.

No capítulo do planeamento da reforma jurídica e da edificação do sistema jurídico, a sociedade tem-se debatido ao longo dos tempos com a problemática de difícil erradicação associada à legislação anacrónica e incapaz de se adaptar ao desenvolvimento económico e às solicitações da sociedade, dando lugar a fortes reivindicações de reforma e actualização do sistema. Por conseguinte, a inventariação dos problemas existentes no ordenamento jurídico vigente, bem como da legislação que urge reformular; o modo como o sistema jurídico deve ser aperfeiçoado tendo em atenção as prioridades definidas segundo a realidade social, com vista a uma reconfiguração ordenada e por etapas do sistema; e, as matérias que requerem regulamentação urgente para fazer face às mudanças registadas e às necessidades da RAEM perfazem a lista de preocupações em que estão em jogo os interesses gerais deste território e o seu desenvolvimento a longo prazo, daí a necessidade de se dar início a estes trabalhos tendo por pressuposto o necessário consenso político com a Assembleia Legislativa sobre estas questões. Verifica-se, porém, que nestas questões de grande relevância, o Executivo tem-se poupado ao diálogo e negociação com esta Câmara legislativa, nem ela é ouvida antes da definição unilateral dos trabalhos de

reforma jurídica e de produção legislativa por parte das autoridades. Consequentemente, não é de admirar que a postura assumida pelo Executivo tenha conduzido a resultados e a desfechos que ficaram aquém das expectativas.

Veja-se o caso do Plano de Produção/Revisão Legislativa a Curto e Médio Prazo, assim como o Programa da Reforma da Administração Pública lançados pela Administração em 2003 e 2007, respectivamente. Tanto um como outro desses dois planos delineados pelo Executivo envolve um trabalho legislativo de grande envergadura relacionado com a economia, bem-estar social, protecção social, segurança pública, urbanismo, entre outros assuntos. O lançamento desses planos pressupunha que os mesmos fossem precedidos de uma concertação de posições com a Assembleia Legislativa em ordem à sua implementação conjunta por ambos os órgãos institucionais. Mas o Executivo chamou a si a promoção destas iniciativas, apassivando o papel da Assembleia Legislativa ao sujeitá-la a uma posição subordinada neste processo. Pelo que se pode ver, o primeiro plano saiu gorado, enquanto que no segundo, os trabalhos estão a ser feitos quase que em cima do joelho. Acrescenta-se que está ainda por confirmar a efectividade da urgência dos diplomas legais, entretanto inseridos nesses planos, em resposta às reivindicações da sociedade. Certo é que a legislação pela qual a sociedade anseia não foi elencada nos referidos planos de reforma. Para exemplificar, veja-se a regulamentação em matéria financeira e orçamental, planeamento urbanístico, e outras, cuja proposta de lei, apesar do seu interesse, os deputados estão impedidos de apresentar devido aos espartilhos impostos ao seu poder de proposição legislativa.

Quanto à concretização dos trabalhos legislativos, como sucede no caso da proposta de revisão do Código Comercial e de outros diplomas relevantes, raramente a Assembleia Legislativa tem sido ouvida sobre as suas opiniões e sugestões aquando da elaboração das respectivas propostas. Chegada a fase de apresentação da iniciativa legislativa em sede do órgão legislativo, o Executivo pouco caso faz da agenda de trabalho do hemiciclo e da sua capacidade de resposta às solicitações. Para melhor

elucidar este fenómeno a que se tem assistido com frequência, veja-se a preferência do Executivo pela não tomada de iniciativas legislativas durante um prolongado período de tempo, ou pela apresentação em catadupa e simultaneamente de um número elevado de propostas de lei num curto espaço temporal, cenário este que tem acontecido frequentemente quando se aproxima o final de cada sessão legislativa. Assim, veja-se que a apresentação de alguns diplomas legais imprescindíveis pela sua importância, tais como o Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino e a Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo, tiveram lugar de forma precipitada, à última da hora, em circunstâncias que não possibilitavam qualquer protelação. Neste contexto, a Assembleia Legislativa, aquando do desenvolvimento do seu trabalho, vê-se obrigada ou a “trabalhar a meio gás”, a aguardar pelo Governo, ou a “trabalhar a todo o vapor e precipitadamente”, a ponto de ultrapassar os limites da sua capacidade, decorrendo o processo num clima de grande tensão. Relativamente às opiniões e sugestões tidas por razoáveis e apresentadas durante a apreciação dos diplomas em sede do hemiciclo, é com dificuldade que o Executivo as acolhe, sendo necessário rebater em diversas instâncias com as autoridades, sentando-as à mesa das conversações.

Para rematar, na definição e execução de políticas de importância fulcral, há a referir que o Executivo pouco se tem interessado pelo direito à informação da Assembleia Legislativa. Para além da apresentação do relatório das Linhas de Acção Governativa e dos debates que se lhes seguem, segundo o legalmente estabelecido, é raro o Executivo tomar a iniciativa de auscultar primeiro as posições do órgão legislativo sobre determinadas matérias, restando a esta Câmara legislativa inteirar-se dos trabalhos de implementação das políticas através das interpelações formuladas pelos deputados sobre a actuação governamental, interpelações essas que são passivamente tratadas pelo Executivo. Veja-se por exemplo que, na indústria da exploração do jogo em casino, considerada o mais importante pilar da economia do Território, a Lei n.º16/2001 determina expressamente que “é de três o número máximo de concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”, mas



aconteceu o facto de as três concessões de jogo acabarem por dar origem a um total de seis licenças. Sobre o sucedido, o Executivo não se dignou comunicar à Assembleia Legislativa nem justificou em fase posterior o acontecimento, o que veio retirar espaço de manobra a este hemiciclo, na sua qualidade de órgão institucional responsável pela regulamentação legislativa, quando confrontado com as interrogações e críticas do público em geral. Apesar de nos anos recentes se ter constatado uma maior disponibilidade de as autoridades realizarem, por sua iniciativa, sessões de apresentação, com lugar nesta Assembleia, sobre determinados empreendimentos e projectos, como o metro ligeiro e as telecomunicações, certo é que a concretização de um mecanismo para o diálogo institucionalizado com vista a uma conciliação do entendimento entre ambas as partes, através de conversações regulares, continua a ser uma tarefa importante com um longo percurso por fazer.

## **(2) REFORÇO DA FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA COM VISTA À CONCRETIZAÇÃO DA PREVALÊNCIA DO PODER EXECUTIVO**

A prevalência institucional do poder Executivo apresenta-se tanto necessária como arrazoada, e constitui também uma forma de materialização da fórmula “um país, dois sistemas”. Contudo, tal não deve ser entendido por sinónimo de dominância exclusiva, nem sequer de absolutismo do poder Executivo. Pelo contrário, a intensidade do controlo exercido por meio da fiscalização legislativa evolui à razão directa do nível de prevalência do poder Executivo, sendo mais intensa esta supervisão quanto maior for esta predominância do poder administrante, sob pena de tal conduzir necessariamente ao aparecimento de desequilíbrio e desregramento no exercício do poder.

No seguimento da transferência de soberania, a Assembleia Legislativa tem-se empenhado no exercício da sua função fiscalizadora, não obstante, no concernente à supervisão nos domínios das finanças públicas e das concessões de empreendimentos

públicos, subsistirem ainda alguns problemas por resolver.

O emprego de recursos financeiros e a sua fiscalização estão relacionados com o aproveitamento de fundos públicos e o desenvolvimento da RAEM, em geral, e os interesses individuais dos cidadãos, em particular. Deste modo, tratando-se de fiscalização em matéria de finanças públicas, a Assembleia Legislativa deveria, por sinal, proceder à supervisão rigorosa das contas públicas em todo o processo, desde a fase inicial, intermédia e final da sua elaboração. Esta devia ser responsabilidade atribuída expressamente pela Lei Básica ao órgão legislativo, porém, este controlo sobre as finanças públicas tem-se esbatido ao longo desta última década. Para além da aprovação anual da proposta de orçamento apresentada pelo Governo e da apreciação do relatório de execução orçamental do ano precedente, esta Câmara legislativa está impedida de fiscalizar o balanço das receitas e despesas da Administração e os custos decorrentes dos grandes empreendimentos públicos, por falta de mecanismos eficazes para o efeito. Os problemas associados à rendibilidade na utilização de recursos financeiros e às derrapagens dos custos orçamentados em diferentes grandes empreendimentos encontram justificação também na falta de transparência da acção governativa e na privação total à Assembleia Legislativa do direito à informação. De facto, não há melhor exemplo disso do que as acentuadas derrapagens orçamentais constatadas nos projectos do Jogos da Ásia Oriental e da rotunda do Hotel Lisboa, a que se junta também a prática de corrupção nas concessões públicas de terrenos e de obras pelo antigo Secretário para as Obras Públicas e Transportes, Ao Man Long.

Na origem dos incidentes referidos está a falta de um regime de gestão orçamental e de finanças públicas que se articule com a Lei Básica e, também, o facto de na elaboração e execução das contas públicas ainda se continuar a observar o Decreto-lei n.º41/83/M (Lei do Enquadramento Orçamental), que remonta ao período anterior à transferência da soberania. Este diploma legislativo foi sendo sucessivamente revisto e posteriormente revogado parcialmente pelo Regulamento Administrativo n.º6/2006, mas em termos gerais a sua aplicação tem-se estendido até

ao presente, dando por conseguinte lugar a irregularidades que não foram possíveis de eliminar no decurso do processo de execução orçamental, como sejam a faculdade de o Executivo contornar a rectificação directa das contas públicas pela Assembleia Legislativa, o esbatimento do controlo orçamental sobre o órgão executivo e o défice de transparência nas aplicações financeiras. Depois do regresso de Macau à soberania chinesa, não obstante ter esta Assembleia apelado insistentemente à necessidade de um regime jurídico orçamental que se coadunasse com a Lei Básica, até ao momento tal ainda não se verificou, apesar da imprescindibilidade deste instrumento jurídico, o que terá contribuído, de certa maneira, para a capacidade enfraquecida do hemiciclo no controlo eficiente sobre as aplicações das finanças públicas.

A Assembleia Legislativa detém já por si o poder para autorizar a proposta orçamental, o qual abrange a plena competência para aferir da necessidade e dos motivos do reforço de verbas durante a aprovação de cada rubrica das despesas orçamentadas. De referir, porém, que por força das facilidades decorrentes do actual regime em matéria orçamental, no sentido de permitir ao Executivo o reajustamento e o reforço de verbas nas rubricas das despesas, tal veio resultar numa acentuada disparidade e desvirtuação da competência cometida à Assembleia Legislativa para a autorização e fiscalização das finanças públicas, em contraposição ao espaço de manobra atribuído ao Governo na execução orçamental. Daí que se revele imperiosa uma legislação orçamental consentânea com as exigências da Lei Básica, que permita sanar as deficiências do regime actualmente vigente, reforçando a papel de autorização e supervisão desempenhado pela Assembleia Legislativa nesta matéria.

Uma outra reivindicação de relevo que tem feito eco na sociedade desde os tempos da administração portuguesa prende-se com a criação de uma reserva financeira, evitando que os saldos orçamentais dos anos anteriores sejam inscritos como receitas no orçamento do ano seguinte, permitindo também acorrer a eventuais necessidades financeiras ou a situações inesperadas na evolução das contas públicas. Tendo em conta a melhoria substancial dos cofres da RAEM, que vêm acumulando

avultadas somas de saldos positivos desde a transferência de soberania, tal reivindicação tem vindo a tornar-se mais evidente. Nesse sentido, os deputados da Assembleia Legislativa têm levantado por diversas vezes a questão do estabelecimento de um regime de reservas financeiras pelo Governo, assunto que tudo aponta ter sido desvalorizado pelas autoridades sem que tivesse havido uma resposta a essa exigência por parte do Executivo, pelo que a questão da criação da referida reserva financeira ainda se encontre omissa neste momento.

No plano das concessões públicas de terrenos e de obras, por força da legislação anacrónica, da centralização dos poderes, da falta de transparência processual e da inépcia na fiscalização, tem-se assistido a casos de abusos de poder e de concessões ilícitas. A actual Lei de Terras, em vigor desde há vinte e cinco anos, passou por diversas revisões parciais do seu articulado, o que contribuiu para que a sua estrutura tivesse ficado desfeita do ponto de vista da sistematização jurídica, revelando-se também este diploma desenquadrado da realidade económica de Macau e incapaz de se ajustar às exigências nas concessões para projectos de maior envergadura, o mesmo acontecendo com as concessões na vertente das obras públicas. Nesta perspectiva, revelou-se da maior premência que o Executivo e a Assembleia Legislativa encetassem um balanço às políticas neste momento vigentes e definissem a legislação correspondente, tendo presente a actual política de terras e de urbanismo, bem como de concessões de obras públicas.

Na sequência do caso do ex-secretário Ao Man Long, a Assembleia Legislativa deliberou constituir duas comissões eventuais para a análise especializada dos regimes de finanças públicas e também de concessões públicas de obras e terrenos, tomando ainda a seu cargo o acompanhamento e a supervisão sistematizada dos trabalhos realizados pelo Executivo nesses domínios. As referidas comissões eventuais têm tido o cuidado de convocar a presença de representantes governamentais para os necessários esclarecimentos ao hemiciclo, análise dos motivos que estão na origem dos problemas detectados e as soluções que possam ser adoptadas. Importa assinalar,

contudo, que este trabalho de fiscalização de natureza eventual surge como “trancas à porta depois de casa roubada”, pressupondo, portanto, que se trata de uma tarefa de importância vital a prosseguir, seja pela Assembleia Legislativa seja pelo Executivo, em direcção à procura de uma forma normalizada e institucionalizada para a supervisão da acção governativa neste domínio.

Por último, há a assinalar ainda a postura pouco cooperante do Executivo no trato à Assembleia Legislativa quando esta usa das interpelações, debates e outras formas correntes de fiscalização da acção governativa, com a agravante do recurso pelas autoridades a artifícios de procrastinação e de desvio da atenção a assuntos fora de questão nas suas respostas ao hemiciclo. A isso acrescem ainda as situações de interpeção sem resposta atempada, e outras em que mesmo com a resposta da parte do Governo, esta não passa de “frases feitas”. Importa frisar que a Assembleia Legislativa não tem, a pretexto do seu trabalho de fiscalização, qualquer finalidade de se constituir como força de oposição ao Executivo, devendo as opiniões e as críticas julgadas por razoáveis e bem intencionadas dos deputados serem objecto de uma postura mais positiva da parte das autoridades nas suas respostas às questões colocadas, procurando o Executivo reger-se pelo princípio de “corrigir aquilo que está mal e elogiar o que está bem”, quando confrontado com a supervisão do órgão legislativo.

### **(3) RENTABILIZAÇÃO DA PARIDADE DO PAPEL DE DEPUTADO E DE MEMBRO DO CONSELHO EXECUTIVO NA PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

Tratando-se de um órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões, o Conselho Executivo da RAEM funciona como uma estrutura de consulta em apoio ao Chefe do Executivo nas questões relevantes, servindo também

como palco de confrontação de ideias para suprir eventuais falhas do Chefe do Executivo no processo de tomada de decisão; e, uma outra função deste órgão de consulta consiste no seu papel de fortalecimento da complementaridade institucional entre os órgãos com poderes legislativo e executivo. É sob esta perspectiva que deve ser interpretada a disposição da Lei Básica que preceitua que na composição do Conselho Executivo entram os deputados à Assembleia Legislativa, em número determinado, para além dos titulares dos principais cargos do Governo e figuras públicas, tendo como objectivo um melhor relacionamento e diálogo entre os poderes executivo e legislativo.

No meu entender, os deputados à Assembleia Legislativa que, por acumulação, exerçam também as funções de membros do Conselho Executivo, são diferentes dos restantes membros deste último, visto que se devem identificar primeiro como representantes do órgão legislativo e só depois como membros daquela estrutura de consulta do Executivo. Isto porque, aqueles deputados estão investidos das funções de membro do Conselho Executivo por inerência da sua qualidade e estatuto de delegados ao órgão legislativo, e não o contrário. Contrariamente, os deputados que vistam a pele de membros do Conselho Executivo no exercício das suas funções nesta estrutura de consulta, devem estar conscientes da sua identidade e estatuto de deputado do órgão legislativo. Estes deputados não estão a protagonizar simultaneamente dois cargos em paralelo à acumulação de duas identidades diferentes, nem tão pouco estão a desempenhar o cargo de deputado à Assembleia Legislativa na qualidade de membro do Conselho Executivo. Caso contrário, ficaria destituída de sentido e de efeito a disposição da Lei Básica que designa deputados da Assembleia Legislativa para o cargo de membros do Conselho Executivo.

Pela experiência colhida após o regresso de Macau à soberania chinesa, o facto de as reuniões do Conselho Executivo decorrerem à porta fechada e também devido à confidencialidade dos assuntos tratados nas suas sessões, torna difícil uma avaliação conclusiva quanto ao efeito simbiótico do papel protagonizado por aqueles deputados

de fazer reflectir as posições do órgão legislativo no Conselho Executivo, valorizando a sinergia da acumulação dos cargos no diálogo institucional, nomeadamente aquando da definição de grandes estratégias e na apresentação de propostas de lei pela Administração. Mas quanto ao papel destes deputados, de fazerem chegar ao órgão legislativo o *feedback* das sessões do Conselho Executivo, já se afigura possível efectuarmos uma avaliação conclusiva sobre o seu desempenho. Nesse sentido, devido ao dever de sigilo dos membros do Conselho Executivo, decorre a conclusão que aponta para a impossibilidade destes deputados terem qualquer efeito no processo do diálogo institucional, não obstante a sua acumulação de funções, sendo possível constatar, por conseguinte, uma certa incongruência e desvio da intenção inicial da Lei Básica quando preceitua esta simbiose de funções de deputado à Assembleia Legislativa e de membro do Conselho Executivo, em contraposição ao funcionamento na prática desta estrutura de consulta.

No decurso dos dez anos que se seguiram à transferência de soberania, os deputados nomeados para as funções de membro do Conselho Executivo têm tido a possibilidade de intervir, ao nível das sessões deste órgão de consulta, nos trabalhos da definição de políticas governamentais e da apresentação de iniciativas legislativas pelo Executivo. Esta simbiose de papel por eles protagonizada coloca a possibilidade de se reduzirem a uma força patrocinadora jogando a favor do Executivo na apresentação de políticas governamentais e de iniciativas legislativas, concorrendo assim para a compenetração do estatuto e papel desses deputados de dupla identidade e daqueles que foram nomeados para o hemiciclo pelo Executivo.

Tal constatação pode ser corroborada pelo facto de as propostas de lei apresentadas pelo Executivo terem sido aprovadas na totalidade sem excepção desde a transferência de soberania. Dada a particularidade da composição actual da Assembleia Legislativa, do total dos vinte e nove deputados, dez constituem a bancada dos deputados nomeados pelo Chefe do Executivo e dos que exercem o cargo de membro do Conselho Executivo por inerência das suas funções representativas no

órgão legislativo. Acrescente-se ainda que, partindo do princípio da garantia da estabilidade e harmonia social, dando guarida também à autoridade do Chefe do Executivo e à acção governativa do Executivo, a maioria dos deputados adoptam uma atitude de acolhimento total das propostas de lei apresentadas pelo Governo. Mesmo que as propostas apresentem falhas ou contradições nas opções políticas subjacentes, estes deputados têm-se manifestado convictos da possibilidade de se proceder às necessárias alterações à proposta de lei em sede de apreciação na especialidade nas comissões especializadas durante fase posterior do processo legislativo. Como as sessões das comissões do órgão legislativo não são abertas ao público, a população apenas se pode aperceber do trabalho realizado através da cobertura noticiosa em conferência de imprensa no final de cada sessão, levando o público em geral a ficar com a sensação de que a Assembleia Legislativa se limita a apor a sua chancela na aprovação das iniciativas legislativas. Este fenómeno contribui para a desacreditação da Assembleia Legislativa, culminando também no desfalque do nível de aceitação das políticas governamentais em prejuízo da autoridade do Executivo. Nesta perspectiva, é meu entendimento que, no futuro, as sessões das comissões de análise devem ser tornadas públicas, com excepção de casos julgados em contrário por decisão das mesmas. Ademais, merece também atenção particular a necessidade de se proceder ao aperfeiçoamento da prática de nomeação de deputados para o cargo de membro do Conselho Executivo, por forma a que esta faculdade possa surtir os efeitos desejados.

A rematar, na agenda das principais tarefas a tratar futuramente pela Assembleia Legislativa e o Governo, é aconselhável que se contemple a forma como deve ser melhor implementado o preceito da Lei Básica no concernente à nomeação de deputados para as funções de membro do Conselho Executivo, tirando-se partido do papel simbiótico destes deputados e preservando-se a devida autonomia institucional do órgão legislativo.



#### **(4) APERFEIÇOAMENTO DO REGIME ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COM VISTA À VALORIZAÇÃO FUNCIONAL DO CARGO DE DEPUTADO**

Enquanto instituição representativa da colectividade, a valorização efectiva do papel funcional da Assembleia Legislativa e das suas atribuições enquanto órgão colegial está dependente da mobilização do espírito de iniciativa de cada deputado, para que possam assumir-se activamente como espelho dos problemas sociais e das aspirações da população, através da sua entrega total ao serviço à comunidade. A isso se junta, ainda, a necessidade do seu envolvimento activo no processo de definição e execução das políticas decorrentes do desempenho da sua função fiscalizadora sobre a actuação governamental. Para o efeito, revela-se imperioso que o regime eleitoral concorra para a eleição de representantes em que a população se reveja, dotados também de uma elevada faculdade de envolvimento e adesão política, bem como da faculdade de espelhar a pluralidade de opiniões e de vozes na sociedade.

Desde a transferência de poderes que o Executivo e a Assembleia Legislativa se têm empenhado na reformulação e revisão sistemática do regime eleitoral desta Assembleia, no sentido do seu aperfeiçoamento. Para o efeito, têm-se multiplicado em diversas acções, visando sobretudo um mais elevado nível da cultura eleitoral em Macau, com incidência no combate reforçado contra a corrupção eleitoral, a garantia da integridade e justiça do acto eleitoral, e bem assim, o reforço da sensibilização cívica do eleitorado. Efectivamente, foram registados avanços consideráveis nesse domínio, sendo prova disso o número elevado de listas candidatas, e o facto de que tanto o número de votantes como a taxa de afluência às urnas, aquando do acto eleitoral da terceira legislatura, terem ultrapassado os níveis dos escrutínios anteriores.

A avaliar pelo funcionamento efectivo do hemiciclo e a prestação de cada deputado constatados ao longo das últimas três legislaturas, importa referir que, no

concernente ao sufrágio eleitoral de deputados à Assembleia Legislativa, existe seguramente a necessidade de se promover a reforma e melhoria do regime eleitoral em função do desenvolvimento e das transformações sociais. Este processo de aperfeiçoamento tem por finalidade eliminar do regime vigente os aspectos que pela sua irrazoabilidade se mostram incompatíveis com a nova conjuntura vivida. Convém destacar a premência da identificação dos problemas associados ao sufrágio eleitoral directo, e da melhoria do modo como decorre este sufrágio eleitoral, com vista a mobilizar o envolvimento activo e consciente do eleitorado na manifestação das suas reivindicações e dos seus interesses por meio da participação no sufrágio directo. Com isto se pretende aumentar o nível com que a população se revê nos deputados eleitos e a sua popularidade, promovendo também o envolvimento activo e a qualidade dos deputados nos assuntos públicos.

O vigente regime eleitoral de sufrágio directo adopta o “princípio de representação proporcional” com um único círculo eleitoral, sendo que a candidatura à eleição faz-se por listas candidatas oclusivas em lugar da participação individual. O eleitorado apenas pode votar na lista que integra determinado candidato, estando a eleição deste sujeita ao número de votos arrecadados pela lista a que pertence, sendo a contabilidade eleitoral efectuada em razão da proporcionalidade. Apesar de este regime eleitoral contribuir para que sejam eleitos os candidatos que representam um grupo minoritário do eleitorado, dando voz à pluralidade de opiniões e de interesses sociais, importa contudo assinalar também as imperfeições e as deficiências deste sistema, expressas nos inúmeros espartilhos à manifestação das intenções de voto e preferências dos eleitores, no desfavorecimento imposto às listas mais fortes e na reduzida aceitabilidade dos deputados eleitos junto do eleitorado. Assim, numa perspectiva de longo prazo, impõe-se proceder necessariamente ao estudo e aperfeiçoamento do referido regime.

As imperfeições e deficiências apontadas encontram expressão sobretudo nas seguintes vertentes: (1) restrições excessivas à manifestação da intenção de voto e ao

nível de liberdade no exercício do direito de voto pelos eleitores. Por imposição da condicionante de as candidaturas se efectuarem por listas candidatas, os eleitores apenas podem votar numa lista da sua preferência e na que apoiam, estando impossibilitados, por conseguinte, de eleger candidatos que integram listas candidatas diferenciadas conforme ditam os seus interesses e as suas apetências. Deste modo, a manifestação da intenção de voto do eleitorado está fortemente condicionada, com repercussões desfavoráveis ao seu interesse e entusiasmo pela participação eleitoral expressas na reduzida taxa de afluência às urnas; (2) Garantia precária do nível de aceitação e popularidade do deputado eleito. O facto de o sufrágio ser exercido pelo eleitor através de “um voto por lista candidata” e dada a inexistência de normativo legal que determine o requisito de taxa mínima de votação, faz depender a eleição do candidato da eventual existência de uma base de apoiantes do eleitorado que o apoiem na votação, o que abre a possibilidade de um candidato sair eleito mesmo com uma taxa reduzida de votos obtidos (recorde-se que, aquando do acto eleitoral da terceira legislatura da Assembleia Legislativa, houve uma lista candidata que conseguiu um assento no hemiciclo com uma taxa de votos obtidos que se situou nos 4,8 %), daí a dificuldade constatada na garantia do nível de aceitação e popularidade do deputado junto do eleitorado; (3) O facilitismo do “efeito por arrastamento” que, em certa medida, obsta à eleição do deputado com a garantia da qualidade e do gabarito desejados. Por imposição legal, a eleição faz-se “por votação na lista candidata em detrimento do candidato”, conquanto o eleitorado exerce o seu direito através da “votação no candidato em detrimento da lista” sendo que, tal fenómeno vem, por conseguinte, dar origem à transmissibilidade do efeito do voto. Isto porque, quando o eleitor dá o seu voto em apoio a determinado candidato, no exercício deste seu direito de votação, poderá estar a beneficiar outros candidatos que integram a mesma lista originando um “efeito por arrastamento” desfavorável à eleição dos deputados que o eleitorado prefere ver no hemiciclo.

De uma forma geral, ao longo desta última década posterior à passagem da

soberania de Macau, temos assistido a transformações marcantes acompanhadas do surgimento constante de novos agrupamentos sociais e de interesses vários, num contexto de maior complexidade onde se entrelaça uma diversidade de relações de interesses. Advém, portanto, a necessidade de uma revisão ao modelo eleitoral que foi herdado dos tempos da administração portuguesa em Macau, paradigma esse baseado no funcionamento da política partidária e que tem como heráldica o “sistema de representação proporcional”. Esta reformulação tem em vista a eleição dos deputados à Assembleia Legislativa que se enquadrem no perfil dos interesses da sociedade e que desfrutam de elevada credibilidade junto do eleitorado, instituindo, por conseguinte, um elo normalizado, na pessoa desses deputados, que assim possibilita estabelecer a ligação entre as massas e o órgão representativo. Com efeito, é de esperar que a quarta legislatura da Assembleia Legislativa, com estreia marcada para breve, venha retomar esta tarefa de revisão do actual regime eleitoral, o que pressupõe a necessidade de arregaçar desde já as mangas e lançar mãos a esta tarefa de aperfeiçoamento do sistema eleitoral para o futuro.

### **III – SUGESTÕES E DIRECÇÃO ACONSELHÁVEIS A TOMAR NA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS APONTADOS**

#### **( 1 ) INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MECANISMOS DE DIÁLOGO COM VISTA À COMPLEMENTARIDADE RECÍPROCA**

Os factos e a experiência colhida após a transferência de poderes apontam que a valorização funcional da Assembleia Legislativa está assente apenas no respeito mútuo dos poderes executivo e legislativo pelas respectivas competências institucionais e, também, na construção de um relacionamento institucional marcado pela harmonia e confiança recíproca, conducente à garantia da conformidade da acção governativa à realidade e exigências sociais e, por último, à filosofia centrada nos

valores do humanismo e no serviço à população. Ao invés, o défice de diálogo e de confiança mútua institucional, a falta de entendimento e coordenação com o órgão legislativo na apresentação de iniciativas legislativas e tomada de decisões pelo Governo, a ponto de menosprezar e negligenciar o envolvimento da Assembleia Legislativa e as suas opiniões, na sua qualidade de órgão institucional representativo da colectividade, constituem entraves que impossibilitam uma virtuosa interacção institucional no relacionamento entre os poderes executivo e legislativo.

Consequentemente, deparamo-nos com a imprescindibilidade da realização de estudos conducentes ao estabelecimento de mecanismos normalizados de diálogo institucional, assim como, à permuta de dados informativos e circunstanciais que se processa segundo os critérios de normalização, regularização, facilitação e de oportunidade, por forma a que sejam maximizadas a coerência e a complementaridade institucionais para o arranque dos trabalhos dos órgãos executivo e legislativo.

A definição e a apresentação de políticas de grande relevância devem ser precedidas das respectivas informações e esclarecimentos à Assembleia Legislativa pelas autoridades governamentais, às quais cabe ainda disponibilizar os dados referentes à análise da imprescindibilidade dessas políticas e da viabilidade da sua execução, procurando consultar e auscultar as opiniões e posições assumidas pelo hemiciclo. Quanto aos problemas no decurso da execução das políticas e a eventual necessidade de reajustamentos ou de aferição dos resultados obtidos, deve o Governo também colocar a Assembleia Legislativa ao corrente da situação. O estatuto de órgão legislativo sugere, de facto, que cabe a esta Câmara legislativa tomar a iniciativa de fazer chegar a postura e a atitude que detém a respeito do melhoramento das políticas governamentais, transmitindo em tempo útil às autoridades o *feedback* da opinião pública e as reivindicações da sociedade no decurso da implementação das referidas políticas.

## **( 2 ) PLANEAMENTO COORDENADO DO TRABALHO LEGISLATIVO E COOPERAÇÃO NA DEFINIÇÃO CONJUNTA DO PROGRAMA DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA**

Tendo em conta as competências diferenciadas do Executivo e da Assembleia em matéria legislativa, com destaque para o papel liderante protagonizado pelo primeiro na apresentação de iniciativas legislativas e para a exclusividade da função estatutária da segunda na apreciação e aprovação de leis, decorre que, apenas com a valorização das respectivas atribuições e valências de ambos os órgãos institucionais, num modo coordenado e coerente, se conseguirá produzir a legislação que se revele urgente e capaz de corresponder às necessidades sociais de Macau e, sob uma perspectiva de longo prazo, resolver também o problema da desactualização e da incapacidade de adequação dos diplomas legislativos.

Importa, no entanto, frisar, que a necessidade reiterada de uma elaboração conjunta do programa de produção legislativa de modo nenhum significa uma disputa pelo poder travada pelo órgão legislativo contra o poder executivo, nem com isso se pretende um desfalque da predominância subjacente ao papel liderante do órgão executivo na apresentação de iniciativas legislativas, ou tão pouco interferir no quadro político-institucional assente na prevalência do órgão executivo conforme disposto na Lei Básica. Isto porque, no contexto das fórmulas “um país, dois sistemas” e “Macau governado pelas suas gentes” inexistente qualquer rivalidade ou propugnação pelo poder entre os poderes institucionais legislativo e executivo. À Assembleia Legislativa cabe um papel que difere em termos substantivos das instituições parlamentares do multipartidarismo ocidental, visto que a correlação de forças entre as diferentes facções partidárias nos parlamentos do mundo ocidental tem por objectivo final a disputa pelo poder. Mas, em Macau, de acordo com o estatuído na Lei Básica, quer o Executivo quer a Assembleia Legislativa regem-se por objectivos comuns nas

respectivas atribuições funcionais, em ordem a contribuírem para a estabilidade e prosperidade económica da sociedade do território. Efectivamente, apenas com uma estreita colaboração institucional é que a Assembleia Legislativa seria capaz de produzir legislação de elevada qualidade e de diligenciar pela promoção oportuna das políticas governamentais com a sua reconversão em diplomas legais. Com isso se pretende garantir com eficácia a estabilidade, a coerência e a autoridade das políticas do Governo, proporcionando-lhe os instrumentos jurídicos e os regimes jurídicos imprescindíveis à salvaguarda da acção governativa, tendo por objectivo final a implementação do sistema político assente na prevalência do poder Executivo. De referir ainda, que um dos postulados fundamentais para um bom desempenho no trabalho legislativo consiste na elaboração de um programa conjunto de produção legislativa, que na prática se revele efectivamente exequível.

Para o efeito, convém que descartemos a filosofia e o procedimento adoptados desde o passado com a definição a solo e sem o envolvimento da Assembleia Legislativa da agenda de produção legislativa do Executivo. Em contrapartida, deve haver um estudo que sente à mesa das conversações os órgãos executivo e legislativo, e que incida na identificação dos diplomas jurídicos cuja elaboração se revele mais urgente para colmatar as lacunas e deficiências dos regimes, bem como aqueles com maior urgência de se submeterem a revisão para resolver o problema de legislação vigente que se revele anacrónica e incapaz de se adequar à conjuntura actual. A isso acresce ainda a necessidade de serem definidas prioridades segundo a importância das iniciativas legislativas, para servirem de critério no planeamento coordenado e na elaboração de agendas exequíveis de trabalho legislativo a curto, médio e longo prazos, de acordo com a disponibilidade actual de pessoal da área do Direito.

Apenas com um programa conjunto de produção legislativa que se mostre viável e arrazoado é que se pode evitar que a Assembleia Legislativa assuma uma posição passiva, decorrente da elaboração a solo da agenda pelo Executivo, assim como para que o trabalho legislativo deixe de andar a reboque do modo precipitado como tem

vindo a processar-se até então. Este agendamento permite que o trabalho de legislação se desenrole com a maior celeridade indo ao encontro da regulação de matérias mais prementes na sociedade, em relação às quais a Assembleia Legislativa se vê impedida de legislar devido às restrições ao poder de apresentação de iniciativas legislativas. Tal possibilita também tirar partido das vantagens do Executivo em termos de recursos administrativos e técnicos para, em conjugação com o conhecimento da Assembleia Legislativa sobre as correntes predominantes da opinião pública e as expectativas da sociedade, acrescido do seu *know-how* sobre técnicas de produção legislativa, tornar mais harmonioso e fluído o processo legislativo, desde a fase inicial dos preparativos e da redacção dos diplomas legais, até à apresentação da iniciativa legislativa, sua apreciação e publicação final, assegurando desta forma o equilíbrio orgânico e a harmonização da qualidade e eficiência do trabalho legislativo.

O planeamento a curto, médio e longo prazos da produção legislativa pode ser definido em consonância com a duração dos mandatos do Executivo e da Assembleia Legislativa, em períodos de dez anos, cinco anos ou de um ano. No programa de longo prazo inscrevem-se matérias com enorme influência e repercussão social, e cuja regulamentação requer um pesado trabalho de estudo no plano técnico-jurídico e da política legislativa; entretanto, as questões relacionadas com a colmatação de lacunas legislativas nos regimes jurídicos, como no caso das concessões públicas de terrenos e de obras, e as necessidades mais prementes relativas à gestão governamental, enquadram-se todas elas no programa de médio e curto prazos, de modo a permitir que se inicie quanto antes o respectivo processo legislativo de regulamentação.

Na programação conjunta da agenda do trabalho legislativo, deve-se ter presente os princípios e o disposto pelo Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas aprovado pela Assembleia Legislativa, no respeitante ao adequado tratamento a dar à relação entre leis e regulamentos administrativos. Os órgãos executivo e legislativo devem sentar-se à mesa, a fim de acertarem a agenda de trabalho, nomeadamente para a inventariação dos diplomas cuja regulamentação deve



assumir a forma de lei, e das matérias cuja normação e aplicação requerem uma regulamentação subsequente com recurso a diplomas complementares ou através de regulamentos administrativos independentes.

A respeito deste esforço coordenado na produção legislativa, ambos os órgãos institucionais devem colocar devidamente em execução o conteúdo programático, e concertarem posições em caso de reajustamento e alteração do inicialmente estabelecido no conteúdo, em função das transformações sociais entretanto verificadas. Quanto ao programa de curto prazo, o Governo, na sua qualidade de proponente de iniciativas legislativas, deve ter bem presente a agenda e o ritmo dos trabalhos que foram calendarizados para cada sessão legislativa do hemiciclo, procurando remeter a esta Assembleia os textos concluídos dos diplomas legislativos com a maior celeridade e, preferivelmente, até ao final da primeira metade da sessão legislativa.

### **( 3 ) MAIOR CELERIDADE NA PRODUÇÃO DA LEI DO ORÇAMENTO E NO APERFEIÇOAMENTO DOS RESTANTES REGIMES JURÍDICOS COM VISTA A UMA REFORÇADA FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA**

A RAEM depara-se ainda neste momento com a falta de uma Lei do Orçamento que se coadune plenamente com a filosofia e o preceituado na Lei Básica, e que concorra para o exercício da competência fiscalizadora de autorização e supervisão orçamental pela Assembleia Legislativa. Acresce ainda o estado acentuadamente anacrónico da Lei do Enquadramento Orçamental vigente, a que se juntam as falhas e deficiências nela contidas, assim como o desfalque de competências deste hemiciclo em resultado das acentuadas divergências do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 com os princípios que devem ser observados na fiscalização orçamental, com as consequentes irregularidades que decorrem do facto de o fiscalizado vestir a pele de fiscalizador na definição das regras do jogo. Neste sentido, o Executivo deve exercer

o seu poder exclusivo de proposição legislativa, e iniciar quanto antes o trabalho de redacção e apresentação da proposta de lei sobre a elaboração e execução orçamental, para ser apreciada em sede da Assembleia Legislativa, em ordem à sua aprovação.

A nova Lei do Orçamento deve permitir que sejam contempladas as experiências e as ilações retiradas no processo tanto de elaboração e autorização, como na execução e fiscalização do orçamento ao longo desta última década, incluindo os problemas e falhas ocorridos de permeio. Paralelamente, na definição desta legislação orçamental, importa que sejam tomadas em consideração as competências de autorização e de fiscalização do hemiciclo, por forma a viabilizar o exercício dessas competências pela Assembleia Legislativa segundo os princípios de eficiência no emprego de recursos financeiros e de transparência e legitimidade processual.

A prática e a competência do Executivo para de *per si* proceder à rectificação do orçamento, mesmo depois da aprovação do relatório orçamental, devem ser abolidas com a nova Lei do Orçamento, a qual deve prever ainda a criação da Comissão para os Assuntos Financeiros na Assembleia Legislativa, com responsabilidades na análise das propostas governamentais sobre o orçamento suplementar e alteração orçamental, visando a respectiva autorização pelo hemiciclo. A referida Comissão deve ainda responsabilizar-se pelo trabalho de fiscalização no âmbito do acompanhamento normalizado da execução orçamental de regularidade anual. A referida lei orçamental deve estabelecer a obrigatoriedade de o Executivo se explicar à Assembleia Legislativa em caso de ocorrência de movimentação de uma verba, em montante determinado, como forma de garantir a transparência das despesas orçamentais. Cabe a esta nova legislação orçamental contemplar ainda a criação do regime de reservas financeiras, em resposta às reivindicações de longa data por parte da sociedade.

Na apreciação e fiscalização da proposta de orçamento, a nova legislação orçamental deve estabelecer que, aquando da elaboração do orçamento pelo Governo, a componente relativa a investimentos públicos do Plano de Investimentos e Despesas

de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) deve conter uma previsão globalizante e plurianual com as respectivas despesas globais orçamentadas para cada grande empreendimento, e um plano anual com as respectivas despesas previstas. As aplicações nos empreendimentos públicos e os resultantes benefícios económico-sociais devem ser submetidos a uma avaliação inicial, visando erradicar, deste modo, a falha neste momento constatada na elaboração do orçamento, que dificulta o controlo a partir das despesas totais e que se reduz à mera apresentação das despesas anuais previstas para cada empreendimento público, com a omissão de quaisquer informações que possam facilitar a apreciação e o apuramento das despesas e da necessidade de realização deste mesmo empreendimento.

É de realçar ainda a importância da salvaguarda dos direitos à informação e à fiscalização dos actos administrativos que assistem à Assembleia Legislativa no que concerne a outros assuntos relevantes da RAEM, com destaque para as matérias estreitamente relacionadas com o bem-estar da população e os interesses gerais da RAEM, como seja o processo de apreciação e autorização dos grandes empreendimentos. Urge neste momento proceder à revisão geral da Lei de Terras e da legislação regulamentadora da concessão de obras públicas, contemplando os necessários mecanismos efectivamente exequíveis que permitam a participação e fiscalização pela Assembleia Legislativa, no intuito de lhe proporcionar os fundamentos jurídicos e as ferramentas imprescindíveis ao exercício das suas competências institucionais.

Da perspectiva da intensificação da função fiscalizadora desta Câmara legislativa, salienta-se a necessidade de uma reformulação sistemática e global do quadro de regulamentação interna deste hemiciclo. Apesar dos trabalhos de revisão para o aperfeiçoamento do actual regime de regulamentação interna, durante esta década, e não obstante o equilíbrio satisfatório conseguido entre o reforço da fiscalização sobre o Executivo e a garantia de uma acção governativa com elevada eficiência, ainda subsistem, de um modo geral, impedimentos a uma fiscalização reforçada no regime

de regulamentação interna, o que, de algum modo, tem vindo a condicionar o início e concretização dos trabalhos de fiscalização pela Assembleia Legislativa. A evidência destes impedimentos tem sido mais notória em dois aspectos, nomeadamente, na complexidade do actual quadro de regulamentação interna, e na deficitária intensidade do poder vinculativo sobre entidades externas decorrente deste quadro regulamentador.

Primeiramente, o regime regulamentador interno da Assembleia Legislativa apresenta-se estruturalmente complexo e processualmente enredado. Veja-se, por exemplo, o caso das interpelações orais, para as quais tinha sido estabelecida inicialmente a necessidade de os deputados apresentarem no total três pedidos como requisito para a convocação do plenário de interpelação oral, sendo esta regra pouco favorecedora da realização de interpelações. Esta norma foi alterada, sendo agora apenas necessário que haja a apresentação de um requerimento por qualquer deputado para que seja convocada a sessão de interpelação oral. No entanto, trata-se de um problema que ainda se verifica noutros regimes vigentes nesta Assembleia. Assim, nos debates sobre questões de interesse público, é imprescindível o requerimento de qualquer deputado, seguido de deliberação pelo plenário sobre a eventual realização do debate. Trata-se de uma disposição que deve ser aperfeiçoada por não contribuir para o atempado esclarecimento do Governo sobre a sua posição política a respeito de determinados assuntos de importância fulcral, ou para a manifestação da corrente de opinião dominante da sociedade e suas reivindicações sobre estes assuntos.

Seguidamente, pelo facto de as interpelações, debates e audições serem regulamentados sob a forma de resoluções tomadas pela Assembleia Legislativa, carecem do necessário poder vinculativo jurídico sobre entidades e serviços estranhos ao hemiciclo, dando-se, por conseguinte, pela precaridade da vinculação sobre a entidade fiscalizada, o que dificulta a satisfação das exigências deste hemiciclo no exercício da sua competência fiscalizadora. Sobre isto é bem de ver, por exemplo, o Regulamento das Audições, cuja forma de resolução tomada pela Assembleia

Legislativa torna difícil impor às entidades e individualidades visadas que compareçam nas sessões de audição em sede do hemiciclo, cenário este que constitui também um impeditivo para este órgão legislativo levar a efeito a sua acção fiscalizadora. Assim, devido às necessidades do hemiciclo quanto ao cumprimento das suas funções institucionais, a regulamentação dos instrumentos jurídicos imprescindíveis ao trabalho de fiscalização pela Assembleia Legislativa, no sentido de lhes atribuir a força vinculativa interna e externa sob a forma de lei, constitui, por conseguinte, uma matéria a equacionar no futuro.

#### **( 4 ) MELHORAMENTO DA PRÁTICA ADOPTADA NA NOMEAÇÃO DE DEPUTADOS PARA O CARGO DE MEMBRO DO CONSELHO EXECUTIVO E DO SISTEMA ELEITORAL DE SUFRÁGIO DIRECTO DE DEPUTADOS**

Com vista à garantia da autonomia dos deputados à Assembleia Legislativa no exercício das suas funções, assegurando o equilíbrio dos atributos recíprocos de complemento e de contrapeso inerentes aos poderes executivo e legislativo no relacionamento institucional, conforme efectivamente preceituado pela Lei Básica, e para que os deputados nomeados membros do Conselho Executivo possam rentabilizar o seu papel funcional nesta estrutura de consulta governamental, recomenda-se uma reformulação urgente da prática adoptada no âmbito da nomeação de deputados desta Câmara legislativa para o exercício de funções naquele Conselho.

Nas futuras nomeações para esta estrutura de consulta, é aconselhável que sejam equacionados factores e particularidades como a composição heterogénea do mosaico do hemiciclo, designadamente os deputados eleitos em cada legislatura, o *background* dos deputados, entre outras considerações. A solução a encontrar na selecção dos deputados mais indicados deve ter em conta as circunstâncias concretas constatadas e o contributo para a complementaridade e o contrabalanço das forças institucionais,

atento ao princípio da preservação da autonomia da Assembleia Legislativa em relação ao poder Executivo.

A garantia do nível de aceitação e da representatividade dos deputados eleitos por sufrágio directo e a maximização do seu espírito de iniciativa e entusiasmo para uma adesão e envolvimento em assuntos políticos passam pela realização de estudos com profundidade que visem reflectir sobre os problemas e insuficiências existentes no actual Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa. De entre estes problemas que urgem resolver, o destaque vai para o reduzido nível de aceitação pública, os espartilhos aos deputados e o défice de incentivos inerentes ao “sistema de representação proporcional” e consequentemente o fenómeno de “votação na lista candidata em detrimento do candidato”, havendo para tal a necessidade de se proceder a melhoramentos ao regime eleitoral vigente no seguimento da estreia da quarta legislatura da Assembleia Legislativa.

Nesse contexto, atenta à abertura e desenvolvimento contínuo da sociedade de Macau, aliado ao redimensionamento urbano e projecção internacional do território, revela-se pertinente equacionar também o eventual aumento do número de deputados à Assembleia Legislativa no decurso da revisão do seu regime eleitoral. Com efeito, o incremento progressivo de deputados eleitos por sufrágio directo consagrado no actual regime eleitoral leva a concluir pela possibilidade futura desse aumento, sem prejuízo do pressuposto de manutenção dos sete assentos para deputados nomeados, conforme se verifica neste momento.

#### **IV – EXPERIÊNCIAS E AQUISIÇÕES PESSOAIS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DO CARGO DE PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA AO LONGO DE UMA DÉCADA**

## **(1) ENTREGA TOTAL AO TRABALHO PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS SEM DESDOURO DA MISSÃO CONFIADA**

Atenta à valorização devida às atribuições e ao papel da Assembleia Legislativa, em defesa do seu bom nome e dignidade institucional, durante os dez anos em que estive à frente deste órgão legislativo afastei-me de todos os cargos privados e actividades conexas, entregando-me de corpo e alma aos trabalhos do hemiciclo. Afim de não defraudar as expectativas que em mim foram depositadas desprestigiando o desígnio da minha missão, tenho procurado, com extraordinária dedicação e marcante espírito de serviço, servir a causa pública, em prol do princípio “um país, dois sistemas e Macau governado pelas suas gentes” e da concretização do disposto pela Lei Básica. Durante a presidência da Assembleia Legislativa tenho-me esforçado por demonstrar a minha sageza e probidade intelectual no exercício do cargo em resposta às expectativas e ao carinho do corpo de deputados e de toda a população.

Estreei-me nas minhas funções como deputada na primeira legislatura da Assembleia Legislativa em 1976, ainda no período da administração portuguesa de Macau, o que me proporcionou uma enriquecida experiência relativamente prolongada no campo do trabalho político, tendo ainda participado no processo de redacção da Lei Básica e desempenhado outras cargos de relevo durante o período de transição que precedeu ao regresso de Macau à soberania chinesa. No entanto, tal como aos restantes deputados, faltava-me a experiência de trabalho na Assembleia Legislativa da RAEM para me assistir nas funções como deputada e também na presidência deste órgão legislativo. O exercício cabal das funções de Presidente da Assembleia Legislativa em ordem à prossecução das suas devidas atribuições, indo ao encontro das aspirações da sociedade e do público em geral, representava um enorme desafio para mim.

Quanto mais não fosse, pelo facto de, ao invés do processo unipessoal da tomada de decisão pelo próprio chefe máximo do poder Executivo e dada a natureza colectiva do hemiciclo, todos os actos praticados pela Assembleia Legislativa obedecem ao princípio da “votação por maioria”, sendo as decisões tomadas por resolução deliberada pelo Plenário ou pela Mesa desta Assembleia. Cabe ao titular do Presidente da Assembleia Legislativa, por um lado, a tarefa do acerto das diversas posturas e opiniões dos vários membros do hemiciclo visando um consenso político mais alargado e, por outro, a responsabilidade de coordenação geral e planeamento articulado das diversas tarefas, com o objectivo de assegurar que as mesmas se desenrolem ordenadamente e sem sobressaltos, por forma a elevar a qualidade e a eficiência. Por outro lado, importa ainda responsabilizar-se, a nível interno, pelo diálogo coordenado entre os vários deputados, e também, em representação da Assembleia Legislativa, encetar as necessárias conversações com o Executivo da RAEM com recurso aos processos eficazes de diálogo institucional. Deste modo, é bem de ver que apenas com a entrega total ao trabalho de uma forma inovadora se consegue desempenhar bem o cargo de Presidente da Assembleia Legislativa.

## **( 2 ) PREOCUPAÇÃO COM O DIÁLOGO CONCERTADO MARCANDO PRESENÇA EM TODOS OS TRABALHOS**

Ao longo desta última década em que estive à frente da Assembleia Legislativa, tenho procurado assumir cabalmente a presidência das sessões plenárias. Aparentemente, tal tarefa afigura-se simples e pouco exigente, necessitando apenas de se cumprir a Ordem do Dia e acompanhar as intervenções seguindo a sua sequência. Mas a realidade é outra. Para que as sessões decorram de acordo com a Ordem de Trabalhos estabelecida e a eficiência pretendida, é exigida elevada concentração do Presidente sobre o desenrolar da sessão, por forma a tomar percepção do enfoque das questões suscitadas pela matéria discutida e da dinâmica do debate, para que o sentido de oportunidade esteja sempre presente na condução e direcção dos trabalhos.



Para além dos plenários, tomei ainda parte na maioria dos trabalhos das comissões desde a transferência da soberania. O Regimento da Assembleia Legislativa prescinde, por princípio, da participação do Presidente da Assembleia Legislativa nas sessões das comissões de análise mas, com vista a poder aperceber-me em tempo útil do desenrolar e da dinâmica das reuniões, bem como dos problemas de natureza política e técnica que pudessem vir a ser suscitados no decurso da acção fiscalizadora realizada pela Assembleia Legislativa, deparei-me com a necessidade de marcar presença nessas sessões. Esta minha presença justifica-se particularmente pelo facto de, na actual metodologia de trabalho, as comissões se assumirem como organismos de trabalho de natureza permanente ou eventual, revestindo-se de grande importância quer no processo legislativo quer na fiscalização.

Dado o estatuto prevaemente do Executivo no tocante às iniciativas legislativas, as propostas de lei apresentadas pelo poder Executivo representam uma proporção extremamente elevada do repertório de diplomas legais aprovados pela Assembleia Legislativa. Cabe ao Plenário apreciar na generalidade a proposta de lei no plano da política e opção legislativas, significando com isso que o debate na generalidade se desenrola com incidência na eventual aprovação ou reprovação da iniciativa apresentada pelo Executivo, sendo remetido à comissão responsável um elevado volume de trabalho de apreciação na especialidade e de revisão do texto legislativo. De referir que, em sede de apreciação na especialidade, a propositura de iniciativas legislativas pelo Executivo têm sido um problema que remonta à transferência de soberania, sendo por conseguinte recorrente a polémica em torno da possibilidade de a Assembleia apresentar versões alternativas às propostas de lei submetidas pelo proponente. Na prática, as versões alternativas com as alterações introduzidas à versão inicial dos diplomas, no sentido do seu aperfeiçoamento, têm sido assumidas pelo Executivo após conversações mantidas com a Assembleia Legislativa, pelo que se reveste de importância vital o trabalho de apreciação na especialidade em sede das comissões ao longo de todo o processo legislativo. A presença da minha pessoa nas

sessões de trabalho pode, assim, contribuir para um diálogo directo com o Executivo nas questões políticas de maior relevância, e mesmo nas matérias importantes de natureza técnica pode também haver lugar a este diálogo institucional em instâncias ainda mais elevadas. Estes contactos institucionais justificam-se pela necessidade de envidar esforços com vista à viabilização dos diplomas ao nível da apreciação na especialidade nas comissões de análise, procurando desta forma que os problemas das iniciativas legislativas possam ser resolvidos na sua totalidade internamente, em sede das comissões de análise, com as necessárias revisões ao texto legislativo. Por outro lado, apenas participando pessoalmente nas discussões das propostas de lei, com destaque para as apreciações na especialidade em sede das comissões de análise, se consegue ter uma percepção globalizante de todo o historial do processo de apreciação legislativa, caso contrário, chegada à fase da votação na especialidade, será impossível presidir à sessão plenária. Salienta-se também que, na prossecução dos trabalhos de fiscalização incumbidos pelo Plenário às comissões de análise, a presença pessoal do Presidente permite que este se aperceba atempadamente dos problemas suscitados pela acção governativa.

Efectivamente, o papel político reservado ao Presidente do órgão representativo da opinião pública pressupõe como condição mais elementar para o exercício cabal deste cargo que o seu titular tome o pulso à realidade social, com vista a poder dispor de uma visão global e atempada do panorama social, e também duma percepção acertada sobre a dinâmica do desenvolvimento social e a conseqüente multiplicidade das reivindicações. Para este efeito, nestes últimos dez anos tenho procurado manter uma relação de cordialidade no diálogo com todos os deputados, e também ouvir as questões por eles colocadas, bem como suas opiniões e sugestões acerca de assuntos sociais ou da própria Assembleia Legislativa e sua acção fiscalizadora. Além disso, tenho-me preocupado com a necessidade de manutenção do diálogo com o pessoal dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa, com destaque para o diálogo frequente com a assessoria, para me inteirar das suas visões e sugestões acerca do trabalho no hemiciclo. Na vertente externa, tenho dado também particular importância

a todo o género de críticas, opiniões e sugestões da população sobre o trabalho desenvolvido pela Assembleia Legislativa, procurando reagir com a maior celeridade às suas reivindicações, apresentadas sob a forma de abaixo-assinados ou petições, dirigidas ao hemiciclo. No atendimento ao público e tratamento das petições, durante esta última década, a Assembleia Legislativa tem vindo a dar resposta em tempo útil a assuntos susceptíveis de resolução a nível interno pela própria Assembleia, e quando se trata de matérias que ultrapassam as suas atribuições, mesmo assim, tem canalizado os assuntos para as autoridades competentes do Executivo da RAEM para posterior acompanhamento e tratamento.

Enquanto, ao longo desta última década, exerci a presidência do órgão legislativo, reflecti sempre sobre a questão da exclusividade do titular do cargo de Presidente desta instituição, atendendo ao alargamento futuro das competências e papel reservado a este hemiciclo. Mas, ao que parece, trata-se de uma questão sobre a qual caberá, obviamente, à nova Assembleia Legislativa pronunciar-se no futuro.

### **( 3 ) APEGO À REFORMA, AO DESENVOLVIMENTO E À INOVAÇÃO SEM DESCURAR A OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

A minha maior aquisição como Presidente da Assembleia Legislativa, nesta última década, reside na constatação de que a boa prestação nos diversos trabalhos desta instituição está apenas dependente do nosso apego a um espírito e filosofia centrados na reforma, no desenvolvimento e na inovação, sem prejuízo da observância do pressuposto do princípio da legalidade. O facto de se ficar preso a regras passadas com uma atitude relutante à modernização entrava o acompanhamento da evolução do desenvolvimento social, nos trabalhos quer da Assembleia Legislativa em geral, quer dos Serviços de Apoio a este hemiciclo.

Refira-se que, da perspectiva geral do trabalho desta Câmara, a despeito de se ter

produzido com celeridade uma série de resoluções e regulamentos para servirem de referência ao nosso trabalho nos primeiros momentos seguintes à transferência da soberania, há contudo que reconhecer que nos encontramos ainda a navegar à vista num processo de reajustamento conducente à concretização efectiva da Lei Básica e ao cabal cumprimento das várias atribuições funcionais do hemiciclo. Face à questão da eventual suficiência deste quadro regulamentador edificado nos primeiros tempos da Assembleia Legislativa após a transferência de poderes, a resposta a esta pergunta deve encontrar-se na sua aplicação concreta para o apuramento da sua própria suficiência quanto ao corresponder às necessidades do trabalho do hemiciclo. No entanto, os princípios e a direcção fundamentais a tomar neste processo devem levar ao reajustamento e à reforma, duma forma continuada, dos vários regimes que se mostrem impeditivos aos trabalhos da Assembleia Legislativa, com a necessária articulação com a realidade do desenvolvimento da instituição. O Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, o Processo de Interpelação sobre a acção Governativa e o Regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa foram objecto de sucessivas revisões levadas a cabo nestes últimos dez anos, no âmbito do trabalho de reformulação atempada dos vários regimes integrados na legislação regulamentadora do hemiciclo, com vista à sua adequação às transformações e necessidades entretanto ocorridas. Como foi referido, trata-se de uma tarefa que necessita, obviamente, de ser continuada no futuro.

No que se refere ao trabalho dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa, face ao extraordinário volume de trabalho legislativo e de fiscalização que se seguiu à transferência de soberania, a elevação da qualidade e da eficiência do nosso trabalho passa necessariamente pela promoção efectiva do apoio técnico-jurídico prestado à Assembleia Legislativa e ao seu corpo de deputados. Para tal, houve lugar a uma reestruturação oportuna dos Serviços de Apoio, alterando as práticas e os procedimentos até então seguidos, que vinham já do passado, fazendo integrar o pessoal técnico-jurídico na assessoria sob a liderança directa do Presidente e da Mesa, de modo a queimar as etapas consideradas desnecessárias no circuito dos

procedimentos administrativos internos, ficando o dirigente responsável pelos Serviços de Apoio a cargo da gestão do expediente geral. Esta alteração é justificada pela transformação ocorrida a nível do sistema de funcionamento do órgão legislativo antes e depois da transferência da soberania, visto que, neste momento, o titular do cargo de Secretário-Geral dos Serviços de Apoio já não tem intervenção directa nos trabalhos de produção legislativa. Do ponto de vista da eficiência, trata-se de uma medida que se revelou extremamente bem sucedida, em termos de garantia da satisfação das necessidades de trabalho da Assembleia e dos deputados.

Com vista a reforçar a prestação de apoio técnico ao Presidente e à Mesa da Assembleia Legislativa, importa ainda realçar a criação do Gabinete do Presidente, apetrechado de pessoal técnica e profissionalmente habilitado para responder às exigências acrescidas dos trabalhos de comunicação, quer interna quer externa, do Presidente e da Mesa, e no domínio do tratamento da documentação vária. Com a criação deste Gabinete do Presidente e com o ênfase colocado na eficiência do seu funcionamento, todos os dados documentais sobre a actividade desenvolvida pela Assembleia Legislativa ao longo desta última década, incluindo as opiniões e cartas enviadas pela população, estão ordenada e integralmente arquivados em processos naquele Gabinete.

#### **(4) CUMPRIMENTO DO DEVER DE DEPUTADA CONCOMITANTE COM O EXERCÍCIO CABAL DAS FUNÇÕES DE PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

Paralelamente ao desempenho das funções de Presidente da Assembleia Legislativa, esteve sempre presente a consciência de ser ao mesmo tempo deputada do hemiciclo, daí o dever de cumprir devidamente a responsabilidade e o compromisso de delegada à Assembleia Legislativa. Como Presidente deste órgão institucional, coube-me tomar as medidas e acções julgadas por convenientes contra tudo aquilo

que pudesse afectar as funções e competências desta Assembleia e que tivesse a ver com o bom nome e a dignidade da instituição; e na qualidade de deputada, coube-me o dever de tomar parte activa em todas as actividades e trabalhos reservados a um delegado à Assembleia Legislativa, cumprindo, como qualquer deputado, o papel e o dever exigidos no exercício das suas funções.

Atenta a esta dupla identidade de Presidente e de deputada, há quem entendesse aconselhável que não usasse da palavra ou que a usasse menos durante as sessões por mim presididas, sendo apenas necessário que conduzisse bem as reuniões sem emitir qualquer opinião, a exemplo do que acontece com o meu homólogo do *Legislative Council* de Hong Kong. Em relação a esta leitura, que até interpreto como sendo uma crítica directamente dirigida à minha pessoa, julgo oportuno esclarecer e clarificar aqui a minha posição quanto a tal entendimento, fazendo questão de enfatizar desde logo a minha discordância pelo facto de o considerar inadmissível.

Inscribe-se indubitavelmente nas principais responsabilidades do titular da presidência de um órgão colegial como a Assembleia Legislativa o trabalho de assegurar uma boa organização e coordenação das tarefas e actividades dos deputados, de modo a garantir oportunidades equitativas de participação a todos eles, em estrita observância do princípio de imparcialidade e de justiça, o que, de facto, tem acontecido comigo no desempenho das minhas funções. Como Presidente desta Câmara legislativa tenho-me deparado com situações de deputados que detêm uma pluralidade de posturas sobre matérias diversificadas que passaram pelo hemiciclo. A minha experiência ao longo destes dez anos confirma a necessidade de o Presidente assumir uma atitude de justiça e de imparcialidade em relação às diferentes posturas dos deputados, devendo também respeitar a opinião de cada um deles, visto que representam, em certa medida, um grupo determinado de interesses da colectividade, quanto mais não seja, ainda, pelo facto de o hemiciclo se constituir como palco dos próprios deputados para o confronto plural de ideias e opiniões, mesmo quando

divergentes. Por isso, seria insólito se houvesse apenas uma voz uníssona no órgão legislativo. Mas, por outro lado, no tocante a algumas questões relevantes de princípio, constitui uma responsabilidade indeclinável incumbida à minha pessoa, na qualidade de Presidente da Assembleia, a representação deste hemiciclo através da manifestação das devidas posições e atitudes, e também agindo em conformidade e adoptando as necessárias medidas, com a finalidade de defender o bom nome e a dignidade institucional e de dar guarida aos direitos, prerrogativas e imunidades usufruídos pelos deputados. Se assim não fosse, incorreria na falta do incumprimento do dever, contribuindo negativamente para o trabalho e a imagem da Assembleia Legislativa.

Agora, relativamente à actuação do Presidente do *Legislative Council* de Hong Kong e a eventualidade de ele usar, ou dever usar, da palavra, durante as sessões por ele presididas, trata-se de uma questão sobre a qual não me compete pronunciar-me. Isto porque, os vários sistemas políticos e respectiva implementação devem ser entendidos consoante determinado contexto histórico no qual se inserem, tendo também por pano de fundo o enquadramento do regime em vigor num dado espaço geográfico. Contudo, parafraseando o meu actual homólogo de Hong Kong, convém recordar as recentes palavras que proferiu numa ocasião pública, quando afirma que “Tendo assumido o cargo de Presidente, fiquei privado de intervir nos debates e na votação. Há pois necessidade de reflectir sobre isso, dado que tal pode vir a ter repercussões negativas nas próximas eleições”. Recorde-se ainda que o papel do Presidente do *Legislative Council* de Hong Kong, restringido à condução das sessões do hemiciclo sem usar da palavra, foi herdado da prática convencionada dos tempos anteriores à transferência da soberania da vizinha colónia britânica. Historicamente falando, até à última fase do período de transição, no antigo vizinho território sob administração britânica inexisteram deputados eleitos por sufrágio directo, funcionando então o *Legislative Council* de Hong Kong apenas como órgão de consulta em assuntos legislativos ao Governador da ex-colónia britânica que, na qualidade de governante máximo deste território e representante plenipotenciário da Coroa Britânica, assumia obviamente a presidência daquele Conselho. O exercício do cargo

de presidente do conselho legislativo tinha apenas por finalidade a auscultação de opiniões, não havendo portanto qualquer necessidade de aquele usar da palavra ou intervir nos debates. No caso de Macau, desde a primeira legislatura, inaugurada em 1976, que a Assembleia Legislativa teve deputados eleitos por sufrágio directo, sendo bom de ver que os órgãos legislativos de ambas as Regiões Administrativas Especiais se demarcam pela sua tradição histórica e atribuições funcionais. À semelhança dos deputados nomeados membros do Conselho Executivo, não obstante o facto de me ter sido incumbido o cargo de Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM, revejo-me primeiro como deputada do órgão legislativo, privilegiando o cumprimento das funções de membro do hemiciclo, dado que se trata de uma responsabilidade consagrada pela Lei Básica a todos os deputados. Acresce que, estando a Assembleia Legislativa representada na pessoa do titular da sua presidência, e contrariamente à postura de me remeter ao silêncio nos assuntos de maior importância, cumpre-me intervir através da manifestação clara das opiniões e posições desta instituição.

Obviamente, enquanto deputada que assume o cargo de presidência do hemiciclo por acumulação, deparo-me com a necessidade de encontrar uma solução equilibrada para as conflitualidades susceptíveis de serem despoletadas por esta dualidade de identidade, estando absolutamente vedado para tal o recurso à influência exercida por imposição do estatuto de Presidente da Assembleia Legislativa ou por aproveitamento das prerrogativas deste cargo institucional. Enquanto deputada igual a qualquer um dos outros, ao longo desta última década tenho sempre procurado cumprir cabalmente e bem as responsabilidades que cabem aos membros do órgão legislativo, quer nas sessões plenárias ou das comissões de análise, quer nos trabalhos de produção legislativa ou de fiscalização da acção governativa.

Ao colocar em retrospectiva as actividades da Assembleia Legislativa para um balanço do trabalho desenvolvido durante esta última década, apraz-me registar os resultados e avanços consideráveis que os trabalhos deste hemiciclo alcançaram. Entretanto, os trabalhos de fiscalização revelam-se ainda carentes de um reforço



acrescido, seja em termos da sua qualidade e nível, e da sua intensidade e eficácia, seja em termos do seu processo e das várias etapas que o compõem. Futuramente, importa frisar que na promoção empenhada e sem tréguas da qualidade e nível do trabalho legislativo deste hemiciclo seja também incrementada a intensidade da sua acção fiscalizadora sobre o Executivo, tendo em vista a plena prossecução das atribuições cometidas pela Lei Básica ao órgão legislativo.

Por último, quero deixar aqui expressa a minha comoção, repleta de emoções entrelaçadas com os dez anos de trabalho à frente da Assembleia Legislativa. A chegada iminente do término do meu mandato como Presidente desta Casa traz-me à memória as imagens do juramento solene na noite da passagem de Macau à soberania chinesa. Enche-me de profundo orgulho ter tomado parte no grande e histórico desígnio nacional que foi o regresso de Macau à Mãe-Pátria e a concretização da fórmula “um país, dois sistemas e Macau governado pelas suas gentes”, assim como do preceituado pela Lei Básica. Pautei-me por empreender o meu melhor esforço à causa nacional, o que não deixa de ser, contudo, um contributo ínfimo com falhas e deficiências detectáveis de permeio. Ao corpo de Deputados e ao pessoal dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa devo uma palavra de agradecimento pela sua inestimável colaboração e apoio dispensados, agradecimento esse que quero também estender a todos quantos com os seus ensinamentos apoiaram e corresponderam aos trabalhos desta Casa.

Por ocasião do Sexagésimo Aniversário da Implantação da República Popular da China e do Décimo Aniversário do Regresso de Macau à Pátria, formulo os meus mais sinceros votos de prosperidade duradoura à Pátria e dos maiores e mais duradouros progressos para a Região Administrativa Especial de Macau.