

**關於訂定內部規範
的法律制度的法律彙編**

**COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO SOBRE O
REGIME JURÍDICO DE ENQUADRAMENTO
DAS FONTES NORMATIVAS INTERNAS**

澳門特別行政區立法會

Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

書名：關於訂定內部規範的法律制度的法律彙編
組織及出版：澳門特別行政區立法會
排版、印刷及釘裝：印務局
封面設計：印務局
印刷量：500 本
二零零九年九月
ISBN 978-99937-43-72-9

Título : Colectânea de Legislação Sobre o Regime Jurídico de Enquadramento
das Fontes Normativas Internas
Organização e edição : Assembleia Legislativa da RAEM
Composição, impressão e acabamento : Imprensa Oficial
Concepção de capa : Imprensa Oficial
Tiragem : 500 exemplares
Setembro de 2009
ISBN 978-99937-43-72-9

南灣湖畔立法會前地立法會大樓
Aterros da Baía da Praia Grande, Praça da Assembleia Legislativa
Edif. da Assembleia Legislativa
電話 Telephone: (853) 28728377 / 28728379
圖文傳真 Telefax: (853) 28973753
電子郵箱 E-mail: info@al.gov.mo
網址 <http://www.al.gov.mo>

ÍNDICE

Nota prévia	243
Lei n.º 13 /2009, Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.....	245
Proposta de lei	251
Texto de alteração da Proposta de lei (29/03/2009)	259
Texto de alteração da Proposta de lei (18/05/2009)	265
Texto de alteração da Proposta de lei (22/05/2009)	271
Texto de alteração da Proposta de lei (05/06/2009)	277
Parecer n.º 3/III/2009 da 1.ª Comissão Permanente.....	283
Extracção Parcial do Plenário de 3 de Agosto de 2007	427
Extracção Parcial do Plenário de 10 de Agosto de 2007	461
Extracção Parcial do Plenário de 14 de Julho de 2009	493

NOTA PRÉVIA

A Assembleia Legislativa, assumindo a sua função nobre de divulgação do Direito, tem vindo a publicar uma série de colectâneas jurídicas, versando a presente sobre a Lei n.º 13/2009, intitulada *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*.

A relevância desta lei é deveras elevada, sendo incontornável para o futuro nos procedimentos de produção normativa. Na verdade, entre outros factores mais, a extrema complexidade jurídica conatural da lei em questão, as circunstâncias jurídicas e judiciais que a precederam, a sua natureza material de direito constitucional, o seu impacte político, o debate havido e concomitantes diferenças importantes de opinião, o seu carácter inovatório, a sua horizontalidade *vis-à-vis* o sistema organizatório público da RAEM, o rico debate havido nas sessões plenárias de apresentação e votação na generalidade e pertinentes dúvidas e sugestões aí apresentadas, e, bem assim, as inevitáveis consequências da sua aprovação a diversos níveis, mormente, no plano da produção normativa doravante, aconselham vivamente a sua publicação na colecção de «Colectâneas de legislação» da Assembleia Legislativa.

O processo de apreciação e votação da lei em apreço foi, pois, um processo longo, complexo, profundo e participado, tal como se pode constatar pela leitura do parecer da comissão competente e dos seus anexos para além da consulta aos debates realizados em diversas reuniões plenárias. Todos estes elementos constam do presente volume.

Com esta publicação, a Assembleia Legislativa contribui com um importante acervo informativo e doutrinário para um melhor conhecimento e divulgação do novo regime de enquadramento das fontes normativas internas, mormente leis e regulamentos administrativos. Ilustrando novamente a importância desta lei refira-se que, do âmbito desta lei, apenas se acham excluídos os actos normativos externos à RAEM, sejam aqueles provenientes da China continental, sejam os instrumentos de direito internacional.

Pretende-se com esta publicação não apenas fazer chegar o Direito a todos, mas também dar o nosso contributo para a concretização do direito fundamental de acesso ao Direito, plasmado no artigo 36.º da Lei Básica.

A Presidente da Assembleia Legislativa,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive characters that appear to be 'Susana Chou'.

Susana Chou

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º 13/2009

Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

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

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades da presente lei, nomeadamente:

- 1) Enunciar matérias cuja normação é feita através de lei;
- 2) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos independentes;
- 3) Definir as situações em que a normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos complementares;
- 4) Estatuir tipologias de regulamentos administrativos;
- 5) Estabelecer os princípios fundamentais do regime jurídico das leis e dos regulamentos administrativos;
- 6) Clarificar e disciplinar o regime de alteração, suspensão e revogação dos decretos-leis.

Artigo 3.º

Hierarquia e prevalência

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes, e

dos regulamentos administrativos complementares e demais actos normativos internos da RAEM depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

Artigo 4.º

Tipologias dos actos normativos

1. Os tipos de actos normativos principais são os seguintes:

- 1) Lei da Assembleia Legislativa;
- 2) Regulamento administrativo independente do Chefe do Executivo;
- 3) Regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo.

2. A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.

3. O regulamento administrativo independente pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei.

4. O regulamento administrativo complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de leis.

Artigo 5.º

Competência legislativa geral

A Assembleia Legislativa exerce as competências previstas na Lei Básica da RAEM, competindo-lhe fazer, alterar, suspender e revogar leis sobre quaisquer matérias do âmbito de autonomia da RAEM.

Artigo 6.º

Leis

A normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis:

- 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;
- 2) Estatuto de residente de Macau;

- 3) Regime do direito de residência em Macau;
- 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
- 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
- 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º;
- 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;
- 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;
- 9) Código civil e Código comercial;
- 10) Código de procedimento administrativo;
- 11) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;
- 12) Códigos de registo e de notariado;
- 13) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;
- 14) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública;
- 15) Orçamento e regime tributário;
- 16) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 17) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;
- 18) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 19) Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.

Artigo 7.º

Regulamentos administrativos independentes e complementares

1. Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

1) Normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas;

2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;

3) Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;

4) Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal;

5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros;

6) Infracções administrativas e respectivas multas que não excedam 500 000,00 (quinhentas mil patacas);

7) Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei.

2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar.

3. Nos casos previstos no número anterior é feita menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Artigo 8.º **Decretos-leis**

A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-leis é feita:

1) Por lei, nas matérias referidas no artigo 6.º;

2) Por regulamento administrativo independente nas matérias previstas no n.º 1 do artigo 7.º;

3) Por regulamento administrativo complementar nas matérias que requerem normas concretas para a sua execução.

Artigo 9.º

Alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas

O artigo 13.º da Lei n.º 3/1999, «Publicação e formulário dos diplomas», passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 13.º

Regulamentos administrativos

1. Os regulamentos administrativos obedecem na sua parte inicial ao formulário seguinte:

«O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (e demais artigos dos diplomas legais — conforme o caso), para valer como regulamento administrativo independente (ou regulamento administrativo complementar, conforme o caso), o seguinte:».

2. (...).»

Artigo 10.º

Disposição transitória

Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.

Artigo 11.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 15 de Agosto de 2009.

Aprovada em 14 de Julho de 2009.

A Presidente da Assembleia Legislativa, *Susana Chou*.

Assinada em 15 de Julho de 2009.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, *Ho Hau Wah*.

Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos

(Proposta de lei)

Nota Justificativa

1. Necessidade da elaboração da presente lei

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

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

2. Fundamentos para a elaboração desta lei

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

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

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

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

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

3. Relação entre regulamentos administrativos e leis

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

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

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

4. Das matérias a regular apenas por leis

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

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

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

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

5. Das matérias a regular por regulamentos administrativos

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

6. Das regras de alteração aos decretos-leis vigentes

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

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2007

(Proposta de lei)

Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos

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

Artigo 1.º

Objecto

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

Artigo 2.º

Hierarquia

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

Artigo 3.º

Leis

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

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

Artigo 4.º **Regulamentos administrativos**

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

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

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

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

Artigo 5.º **Decretos-leis**

A alteração, suspensão ou revogação dos decretos-leis:

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

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

Artigo 6.º
Entrada em vigor

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

Aprovada em de de 2007.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2007.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wa.

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2009

(Proposta de lei)

Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

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

Artigo 1.º

Objecto

1. A presente lei desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.

2. São fontes normativas internas principais as leis da Assembleia Legislativa, os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares do Chefe do Executivo.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades da presente lei, nomeadamente:

- 1) Enunciar matérias cuja normaçaõ é feita através de lei;
- 2) Enunciar matérias cuja normaçaõ pode ocorrer mediante regulamentos administrativos independentes;
- 3) Enunciar matérias cuja normaçaõ pode ocorrer mediante regulamentos administrativos complementares de leis;
- 4) Estatuir tipologias de regulamentos administrativos;
- 5) Estabelecer os princípios fundamentais do regime jurídico das leis e dos regulamentos administrativos;
- 6) Clarificar e disciplinar o regime de alteraçãõ, suspensãõ e revogaçaõ dos decretos-leis.

Artigo 3.º

Hierarquia e prevalência

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes, e dos regulamentos administrativos complementares e demais actos normativos internos da RAEM depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

Artigo 4.º

Tipologias dos actos normativos

1. Os tipos de actos normativos principais são os seguintes:

- 1) Lei da Assembleia Legislativa;
- 2) Regulamento administrativo independente do Chefe do Executivo;
- 3) Regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo.

2. A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios, ter um conteúdo razoavelmente determinado e preciso que estabeleça o conteúdo essencial do regime jurídico da matéria que visa regular, ou estabelecer o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais do regime complementar ou concretizador a definir por regulamentos administrativos complementares.

3. O regulamento administrativo independente pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei.

4. O regulamento administrativo complementar desenvolve e complementa a norma estabelecida nas leis, ou estabelece as concretizações necessárias à execução de leis e de regulamentos independentes.

Artigo 5.º

Leis

A norma jurídica das seguintes matérias é feita por leis da Assembleia Legislativa:

- 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;
- 2) Estatuto de residente de Macau;
- 3) Regime do direito de residência em Macau;
- 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
- 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
- 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 6.º;
- 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;
- 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;
- 9) Código civil e Código comercial;
- 10) Código de procedimento administrativo;
- 11) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;
- 12) Códigos de registo e de notariado;
- 13) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;
- 14) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública;
- 15) Orçamento e regime tributário;
- 16) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 17) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;
- 18) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 19) Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.

Artigo 6.º

Regulamentos administrativos independentes e complementares

1. Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

1) Normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas;

2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;

3) Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;

4) Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal;

5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros;

6) Infrações administrativas e respectivas sanções pecuniárias que não excedam 500 000,00 (quinhentas mil patacas);

7) Outras matérias não abrangidas no artigo 5.º da presente lei.

2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias que se achem reguladas em leis ou regulamentos administrativos independentes, ou as normas neles estabelecidas que se devam executar ou complementar.

3. Nos casos previstos no número anterior é feita menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Artigo 7.º

Decretos-leis

A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-leis é feita:

1) Por lei, nas matérias referidas no artigo 5.º;

2) Por regulamento administrativo independente nas matérias previstas no n.º 1 do artigo 6.º;

3) Por regulamento administrativo complementar nos termos da lei que se vise desenvolver.

Artigo 8.º

Alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas

O artigo 13.º da lei n.º 3/1999, ‘Publicação e formulário dos diplomas’, passa a ter a seguinte redacção:

« Artigo 13.º

Regulamentos administrativos

1. Os regulamentos administrativos obedecem na sua parte inicial ao formulário seguinte:

“O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (e demais artigos dos diplomas legais — conforme o caso), para valer como regulamento administrativo independente (ou regulamento administrativo complementar, conforme o caso), o seguinte:”.

2. (...)»

Artigo 9.º

Disposição transitória

Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.

Artigo 10.º

Entrada em vigor

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

Aprovada em de de 2009.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2009.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2009

(Proposta de lei)

Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

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

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades da presente lei, nomeadamente:

- 1) Enunciar matérias cuja normação é feita através de lei;
- 2) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos independentes;
- 3) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos complementares;
- 4) Estatuir tipologias de regulamentos administrativos;
- 5) Estabelecer os princípios fundamentais do regime jurídico das leis e dos regulamentos administrativos;
- 6) Clarificar e disciplinar o regime de alteração, suspensão e revogação dos decretos-leis.

Artigo 3.º

Hierarquia e prevalência

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes, e dos regulamentos administrativos complementares e demais actos normativos internos da RAEM depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

Artigo 4.º

Tipologias dos actos normativos

1. Os tipos de actos normativos principais são os seguintes:

- 1) Lei da Assembleia Legislativa;
- 2) Regulamento administrativo independente do Chefe do Executivo;
- 3) Regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo.

2. A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.

3. O regulamento administrativo independente pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei.

4. O regulamento administrativo complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de leis.

Artigo 5.º

Competência legislativa geral

A Assembleia Legislativa exerce as competências previstas na Lei Básica da RAEM, competindo-lhe fazer, alterar, suspender e revogar leis sobre quaisquer matérias do âmbito de autonomia da RAEM.

Artigo 6.º

Leis

A normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis:

- 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;
- 2) Estatuto de residente de Macau;
- 3) Regime do direito de residência em Macau;
- 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
- 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
- 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º;
- 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;
- 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;
- 9) Código civil e Código comercial;
- 10) Código de procedimento administrativo;
- 11) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;
- 12) Códigos de registo e de notariado;
- 13) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;
- 14) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública;
- 15) Orçamento e regime tributário;
- 16) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 17) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;
- 18) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 19) Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.

Artigo 7.º

Regulamentos administrativos independentes e complementares

1. Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

1) Normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas;

2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;

3) Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;

4) Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal;

5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros;

6) Infracções administrativas e respectivas sanções pecuniárias que não excedam 500 000,00 (quinhentas mil patacas);

7) Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei.

2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis.

3. Nos casos previstos no número anterior é feita menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Artigo 8.º

Decretos-leis

A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-leis é feita:

1) Por lei, nas matérias referidas no artigo 6.º;

2) Por regulamento administrativo independente nas matérias previstas no n.º 1 do artigo 7.º;

3) Por regulamento administrativo complementar em matérias de execução.

Artigo 9.º

Alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas

O artigo 13.º da Lei n.º 3/1999, ‘Publicação e formulário dos diplomas’, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 13.º

Regulamentos administrativos

1. Os regulamentos administrativos obedecem na sua parte inicial ao formulário seguinte:

“O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (e demais artigos dos diplomas legais — conforme o caso), para valer como regulamento administrativo independente (ou regulamento administrativo complementar, conforme o caso), o seguinte:”.

2. (...).»

Artigo 10.º

Disposição transitória

Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.

Artigo 11.º

Entrada em vigor

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

Aprovada em de de 2009.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2009.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2009

(Proposta de lei)

Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

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

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades da presente lei, nomeadamente:

- 1) Enunciar matérias cuja normação é feita através de lei;
- 2) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos independentes;
- 3) Definir as situações em que a normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos complementares;
- 4) Estabelecer tipologias de regulamentos administrativos;
- 5) Estabelecer os princípios fundamentais do regime jurídico das leis e dos regulamentos administrativos;
- 6) Clarificar e disciplinar o regime de alteração, suspensão e revogação dos decretos-leis.

Artigo 3.º

Hierarquia e prevalência

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes, e

dos regulamentos administrativos complementares e demais actos normativos internos da RAEM depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

Artigo 4.º

Tipologias dos actos normativos

1. Os tipos de actos normativos principais são os seguintes:

- 1) Lei da Assembleia Legislativa;
- 2) Regulamento administrativo independente do Chefe do Executivo;
- 3) Regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo.

2. A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.

3. O regulamento administrativo independente pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei.

4. O regulamento administrativo complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de leis.

Artigo 5.º

Competência legislativa geral

A Assembleia Legislativa exerce as competências previstas na Lei Básica da RAEM, competindo-lhe fazer, alterar, suspender e revogar leis sobre quaisquer matérias do âmbito de autonomia da RAEM.

Artigo 6.º

Leis

A normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis:

1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;

- 2) Estatuto de residente de Macau;
- 3) Regime do direito de residência em Macau;
- 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
- 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
- 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º;
- 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;
- 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;
- 9) Código civil e Código comercial;
- 10) Código de procedimento administrativo;
- 11) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;
- 12) Códigos de registo e de notariado;
- 13) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;
- 14) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública;
- 15) Orçamento e regime tributário;
- 16) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 17) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;
- 18) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 19) Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.

Artigo 7.º

Regulamentos administrativos independentes e complementares

1. Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

1) Normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas;

2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;

3) Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;

4) Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal;

5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros;

6) Infracções administrativas e respectivas multas que não excedam 500 000,00 (quinhentas mil patacas);

7) Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei.

2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar.

3. Nos casos previstos no número anterior é feita menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Artigo 8.º **Decretos-leis**

A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-leis é feita:

1) Por lei, nas matérias referidas no artigo 6.º;

2) Por regulamento administrativo independente nas matérias previstas no n.º 1 do artigo 7.º;

3) Por regulamento administrativo complementar nas matérias que requeiram normas concretas para a sua execução.

Artigo 9.º

Alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas

O artigo 13.º da Lei n.º 3/1999, ‘Publicação e formulário dos diplomas’, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 13.º

Regulamentos administrativos

1. Os regulamentos administrativos obedecem na sua parte inicial ao formulário seguinte:

“O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (e demais artigos dos diplomas legais — conforme o caso), para valer como regulamento administrativo independente (ou regulamento administrativo complementar, conforme o caso), o seguinte:”.

2. (...).»

Artigo 10.º

Disposição transitória

Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.

Artigo 11.º

Entrada em vigor

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

Aprovada em de de 2009.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2009.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2009

(Proposta de lei)

Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

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

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades da presente lei, nomeadamente:

- 1) Enunciar matérias cuja normação é feita através de lei;
- 2) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos independentes;
- 3) Definir as situações em que a normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos complementares;
- 4) Estatuir tipologias de regulamentos administrativos;
- 5) Estabelecer os princípios fundamentais do regime jurídico das leis e dos regulamentos administrativos;
- 6) Clarificar e disciplinar o regime de alteração, suspensão e revogação dos decretos-leis.

Artigo 3.º

Hierarquia e prevalência

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes, e dos regulamentos administrativos complementares e demais actos normativos internos da RAEM depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

Artigo 4.º

Tipologias dos actos normativos

1. Os tipos de actos normativos principais são os seguintes:

- 1) Lei da Assembleia Legislativa;
- 2) Regulamento administrativo independente do Chefe do Executivo;
- 3) Regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo.

2. A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.

3. O regulamento administrativo independente pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei.

4. O regulamento administrativo complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de leis.

Artigo 5.º

Competência legislativa geral

A Assembleia Legislativa exerce as competências previstas na Lei Básica da RAEM, competindo-lhe fazer, alterar, suspender e revogar leis sobre quaisquer matérias do âmbito de autonomia da RAEM.

Artigo 6.º

Leis

A normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis:

- 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;
- 2) Estatuto de residente de Macau;
- 3) Regime do direito de residência em Macau;
- 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
- 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
- 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º;
- 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;
- 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;
- 9) Código civil e Código comercial;
- 10) Código de procedimento administrativo;
- 11) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;
- 12) Códigos de registo e de notariado;
- 13) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;
- 14) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública;
- 15) Orçamento e regime tributário;
- 16) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 17) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;
- 18) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 19) Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.

Artigo 7.º

Regulamentos administrativos independentes e complementares

1. Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

1) Normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas;

2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;

3) Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;

4) Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal;

5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros;

6) Infracções administrativas e respectivas multas que não excedam 500 000,00 (quinhentas mil patacas);

7) Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei.

2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar.

3. Nos casos previstos no número anterior é feita menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Artigo 8.º

Decretos-leis

A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-leis é feita:

1) Por lei, nas matérias referidas no artigo 6.º;

2) Por regulamento administrativo independente nas matérias previstas no n.º 1 do artigo 7.º;

3) Por regulamento administrativo complementar nas matérias que requirem normas concretas para a sua execução.

Artigo 9.º

Alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas

O artigo 13.º da Lei n.º 3/1999, ‘Publicação e formulário dos diplomas’, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 13.º

Regulamentos administrativos

1. Os regulamentos administrativos obedecem na sua parte inicial ao formulário seguinte:

“O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (e demais artigos dos diplomas legais — conforme o caso), para valer como regulamento administrativo independente (ou regulamento administrativo complementar, conforme o caso), o seguinte:”.

2. (...).»

Artigo 10.º

Disposição transitória

Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.

Artigo 11.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 15 de Agosto de 2009.

Aprovada em de de 2009.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2009.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/III/2009

Assunto: Proposta de lei intitulada «*Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*»

I INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe¹ foi apresentada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, esta doravante RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 405/III/2007, da senhora Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 31 de Julho de 2007, e distribuída nesta mesma data.

2. Em reunião plenária realizada no dia 3 de Agosto de 2007, a proposta de lei agora em análise foi apresentada no Plenário e, posteriormente, no dia 10 do mesmo mês de Agosto, foi debatida na generalidade, tendo merecido a aprovação formal também na generalidade. Por despacho da Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 440/III/2007 do dia 10 de Agosto de 2007, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para «*feitos de exame e emissão de parecer*», até ao dia 31 de Dezembro de 2007. Posteriormente a Comissão, atendendo à complexidade da proposta de lei, solicitou prorrogações daquele prazo, as quais foram deferidas tendo este prazo sido por último fixado até ao dia 30 de Junho de 2009.

3. Dava-se, deste modo, por concluída esta primeira fase da tramitação formal do processo legislativo, passando-se, destarte, a um momento seguinte com a intervenção da Assembleia Legislativa centrada agora na comissão especializada competente.

4. A Comissão reuniu formalmente nos dias 15 de Agosto de 2007, 26 de Outubro de 2007, 7 de Janeiro de 2008, 20 de Maio de 2008, 27 de Maio de 2008, 6 de Fevereiro de 2009, 25 de Março de 2009, 28 de Abril de 2009, 24 e 29 de Junho para análise aturada da proposta de lei, tendo contado com a presença de diversos representantes do Governo, sob a liderança da senhora

¹ Recorde-se apenas que, no início do processo legislativo, a proposta de lei vinha designada por «*Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos*».

Secretária para a Administração e Justiça, Dr.^a Florinda Chan, em várias dessas reuniões.

5. É mister dizer que, para além das referidas reuniões formais, foram inúmeras as reuniões de trabalho realizadas quer a nível interno, aos mais diversos níveis, nomeadamente ao nível da discussão técnico-jurídica, quer ainda entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e do Governo. Nesta tarefa, teve-se sempre presente o respeito da Lei Básica e, como objectivo, o seu cabal cumprimento e a sua mais completa concretização.

6. Na verdade, entre outros factores, a complexidade jurídica das matérias constantes da proposta de lei em apreço, o debate havido e concomitantes diferenças importantes de opinião², o seu carácter inovatório, a sua horizontalidade *vis-à-vis* o sistema organizatório público da RAEM, e as implicações futuras no plano da produção normativa, impôs uma profunda, cuidada e matura reflexão em diversos aspectos relativos à proposta de lei, não se compadecendo pois com uma qualquer urgência de conjuntura que porventura pudesse existir.

7. A já mencionada complexidade jurídica implicou uma aturada reflexão e uma investigação pelos domínios do direito comparado³ em particular quanto aos modos de produção normativa, repartição de poderes de feitura de actos normativos – legislativos e regulamentares –, relação entre fontes normativas internas, seja de hierarquia, seja de articulação e diferenciação, o estudo da jurisprudência relevante, tendo sempre presente que, **na RAEM, a Lei Básica impôs um novo desenho constitucional**, o qual, nestes aspectos, se diferencia a vários níveis daqueloutro outrora vigente. Ou seja, foi necessário um esforço adicional técnico-jurídico o que exigiu também um maior período de tratamento da questão.

8. À Comissão chegaram, no decurso deste tempo, vários contributos técnicos, no âmbito da política de abertura desta Assembleia Legislativa e que se traduz em *«Os residentes podem fazer chegar à Assembleia Legislativa as suas opiniões sobre os projectos e propostas de lei por escrito ou através de e-mail»*⁴. Assim ocorreu nomeadamente por parte de Cheang Kam Io⁵,

² Veja-se, com bastante interesse neste ponto, a *Nota Justificativa*. Veja-se ainda, por exemplo, com diferentes densidades e em sentidos diversificados, Acórdão do TUI, Processo n.º 28/2006, Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, n.º 223/2005, de 27 de Abril de 2006, Acórdão do Tribunal Administrativo, de 8-09-2006, processo n.º 38/05-EF.

³ Veja-se, por exemplo, a *Nota Justificativa*, página 1. Para além do estudo do regime do interior da China, foram ainda considerados, nomeadamente, os exemplos de Portugal, Itália, Taiwan e França.

⁴ http://www.al.gov.mo/Po/po_main.htm

⁵ *Sugestões de alteração à proposta de lei «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos».*

de João Albuquerque⁶ e da Associação de Promoção Jurídica de Macau⁷. Por outro lado, também o Deputado José Pereira Coutinho fez chegar um documento com apreciações e sugestões técnicas⁸. Estes contributos estão anexos ao presente Parecer.

Registe-se ainda a produção de um significativo número de textos que, de forma directa ou indirecta, versam total ou parcialmente, aspectos relevantes no contexto da proposta de lei em apreciação⁹.

Todos estes contributos foram tidos em consideração devida pela Comissão na análise desta estruturante proposta de lei.

9. Os membros da Comissão, e bem assim outros Deputados, nomeadamente a senhora Presidente da Assembleia Legislativa, analisaram, debateram e pronunciaram-se sobre a Proposta de Lei, cuja análise suscitou

⁶ *Contributo para a versão final da proposta de lei intitulada «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos» e Contributo para a versão final da proposta de lei intitulada «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos», 2009.*

⁷ *Opiniões sobre a proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas».*

⁸ *Sugestões para a melhoria da proposta de lei «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos».*

⁹ Vide, por exemplo, entre vários mais, com respostas diversas e ora abordando em especial o problema ora fazendo um exercício de enquadramento, uns considerando os problemas em abstracto, outros já em vista da proposta de lei, Luís Pessanha, *Breves Reflexões em Torno da Reserva de Lei da Assembleia Legislativa da RAEM*, Zheng Wei, *Discussion on the Division of Legislative Power in Macau SAR*, Lian Xisheng, *Analysis on the Evolution of the Legislative System of Macao—from Dual Levels and Dual Tracks to Dual Levels and Single Track*, Mi Jian, *Analysis on the Legislative Power of the Chief Executive of Macau*, Gomes Canotilho, *As fontes do Direito em Macau – a localização e a globalização em confronto*, Wang Yu, *The Reconsideration of the Legal Status of the Administrative Regulations*, Armando Isaac, «*Enquadramento dos actos normativos da Região Administrativa Especial de Macau*», Jorge Bacelar Gouveia, *Fontes do Direito e direitos fundamenatis em Macau*, António Katchi, *As Fontes do Direito em Macau*, Lino Ribeiro, *Curso de Procedimento Administrativo*, Yin Yifen, *The Restrictive and Cooperative Relation between the Legislative Assembly and the Chief Executive in Hong Kong and Macau*, Vitalino Canas, *Estrutura normativa da RAEM*, Duarte Santos, *Lei e regulamentos – será desta que os regulamentos administrativos vão ter uma lei de habilitação?*, Zhao Xiangyang, *The Establishment and Operation of the Political System in Macau*, Cheang Kam Io, *Brief Analysis on the Proposal of “Rules on Laws and Administrative Regulations”*, Cheang Kam Io, *Who is to Abolish or Amend the Decreto-Lei?*, Cheang Kam Io, *Analysis on Questionable Issues in the Judgment of Court of Second Instance*, Cheang Kam Io, *The Possibility of the Administrative Regulations becoming the Object of Administrative Litigations*, Wang Yu, *On the Nature and Status of Administrative Regulations*, Jorge Baptista Bruxo, *Direito e Procedimento Administrativo de Macau*, Cheang Kam Io, *Continuação da análise da proposta de lei sobre «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas».*

um amplo conjunto de questões técnicas e políticas. Das reuniões acima referidas e de memorandos elaborados no âmbito da assessoria e, bem assim, de documentos técnicos elaborados por representantes do Executivo, resultou a dilucidação de várias questões e a apresentação pelo Governo de uma versão alternativa da referida Proposta de Lei entregue em 5 de Junho do corrente ano, para além de quatro outras versões anteriores¹⁰ que foram sendo elaboradas entretanto.

Ao jeito de síntese antecipatória é mister sublinhar que é entendimento da Comissão que a versão final do articulado da proposta de lei em apreciação se acha substancialmente melhorado, em diversos domínios, por referência à versão originalmente entregue e, ademais, várias sugestões formuladas no seio da Comissão encontraram também eco na versão final.

Destarte, as referências aos diversos artigos da proposta de lei que serão feitas ao longo deste Parecer terão como base a nova versão do articulado¹¹ salvo menção expressa em sentido diverso.

II APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

10. O Governo, na Nota Justificativa da proposta de lei, expõe as motivações que presidiram à sua elaboração e apresentação, sendo de utilidade para a melhor compreensão de algumas das questões abordadas pela proposta de lei, razão pela qual e para comodidade de referência, se transcrevem alguns trechos.

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

¹⁰ Veja-se <http://www.al.gov.mo/proposta/lei/po.htm>.

¹¹ Referimo-nos à 5.ª versão formal da proposta de lei, entregue a esta Assembleia no dia 5 de Junho de 2009.

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

12. Afirma-se no mesmo documento oficial «O poder legislativo de que a RAEM goza, consiste em fazer leis sobre todas as matérias compreendidas no âmbito do seu alto grau de autonomia.». E, prossegue-se, «Para o efeito, estipulou-se que a Assembleia Legislativa é o órgão legislativo da RAEM, ao qual compete fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos da Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.».

De outra banda, pode ler-se «compete ao Chefe do Executivo fazer cumprir a Lei Básica e outras leis aplicáveis à RAEM, de acordo com esta Lei, assim como aprovar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos.», concluindo-se aí que «A Lei Básica define expressamente: Compete ao órgão legislativo da RAEM fazer leis e ao Chefe do Executivo aprovar regulamentos administrativos, sendo a presente iniciativa legislativa uma das medidas de implementação das respectivas normas da Lei Básica.».

13. No que respeita à *vexata quaestio* da relação entre regulamentos administrativos e leis, afirma a mesma Nota Justificativa que «A relação entre regulamentos administrativos e leis é um dos elementos essenciais a regular por esta proposta de lei, cujo processamento depende das respectivas normas da Lei Básica. Existe uma relação de eficácia directa entre os regulamentos administrativos e a Lei Básica, dado que o poder regulamentar do Chefe do Executivo provem da autorização prevista na Lei Básica.». Enfaticamente ali se concluindo que «Os regulamentos administrativos não podem contrariar a Lei Básica nem as leis da RAEM. Em caso de divergência entre a lei e o regulamento administrativo que incidem sobre a mesma matéria, prevalece a lei.».

14. A Nota Justificativa prossegue fazendo um elenco das matérias de reserva de lei e das matérias que poderiam ser reguladas por regulamento administrativo providenciando leves justificações pelo que, para além

da circunstância de ambos os referidos elencos estarem profundamente alterados na proposta final, não se cuidará aqui de reproduzir mais trechos daquela Nota. Valendo estas mesmas palavras quanto à questão das regras de alteração aos decretos-lei vigentes.

15. Revela-se de utilidade, nesta sede, fazer um breve exercício de **enquadramento** das questões de que se ocupa a proposta de lei por forma a melhor habilitar todos a uma melhor compreensão dos problemas técnicos em causa e sua articulação interna e, bem assim, a **articulação da futura lei com o restante ordenamento jurídico da RAEM**. Como se disse, o impacto da aprovação da proposta de lei far-se-á sentir de uma forma profunda e horizontal impregnando-se no restante tecido jurídico com uma densidade que, normalmente, não ocorre com outras leis. A função, natureza e a importância da futura lei assim acarreta. Por outro lado, as alterações de grande monta que se verificam entre a primeira versão e a última da proposta de lei aconselham também a um percurso da história deste processo.

16. Com efeito, a Assembleia Legislativa estando consciente da enorme relevância da proposta de lei e da questão que está em causa, procurou contribuir construtivamente para a clarificação e para o respeito pelos poderes normativos da AL e também do Governo, tendo concluído que a proposta de lei, tal como estava originalmente preconizada, não espelhava ainda da melhor forma o sistema inovatório consagrado na Lei Básica, pelo que se aprofundaram estudos, estreitaram-se contactos com o proponente e apresentaram-se várias sugestões, por forma a chegar a bom porto.

17. Pode-se afirmar que, em rigor, no panorama do direito comparado, a criação e execução de normas não se coloca, hoje, em termos dicotómicos, de criação pelo legislador e execução pelo Executivo. Ambos têm competências normativas. Esta é a situação actual do esquema de competências normativas no ordenamento da RAE de Macau.

Ou seja, **o sistema de produção de normas instituído pela Lei Básica é novo** e muito diferente do sistema que vigorava anteriormente no âmbito do Estatuto Orgânico de Macau e, por isso, suscitou dúvidas e equívocos entre diversas instituições públicas.

18. O debate ocorrido no seio do Plenário da AL permitiu concluir e dar como assente algumas questões. Desde logo que **a lei da Assembleia Legislativa é superior aos regulamentos administrativos** devendo estes respeitar todas as leis em vigor em Macau.

19. Permitiu ainda concluir que **é importante aprovar-se uma lei com**

carácter de referência que venha clarificar as dúvidas que têm gerado divergências, nomeadamente na jurisprudência. E, finalmente, tornou-se claro que era necessário proceder a uma reflexão justa, ponderada e não apressada, proceder a estudos profundos e ter bem presente a Lei Básica e a realidade de Macau. E foi isso que, ao longo deste tempo, se procurou fazer, quer no seio da Assembleia Legislativa, quer em colaboração com o Executivo.

20. O ponto de situação da profunda reflexão feita, dos estudos realizados, dos vários contributos recebidos, e das reuniões havidas, pode ser resumido nas suas linhas de partida da forma que se segue.

21. É fundamental que se concretize e detalhe o sistema criado na Lei Básica ou seja, estabelecer na lei um esquema de produção normativa que não assente numa qualquer supremacia desfasada, inadequada e artificial, seja da AL, seja do Executivo.

22. Prosseguindo nesta análise, é necessário tomar ainda em consideração que o sistema que se acha divisado pela Lei Básica da RAEM é diferente daquelo que vigorava anteriormente.

23. Por outro lado, a lei a elaborar não é, nem podia ser, uma lei modificadora da Lei Básica. É uma lei ordinária e, como tal, sujeita ao princípio da conformidade com a Lei Básica¹². Consequentemente, a concretização a fazer no articulado tem de obedecer aos parâmetros fixados naquela lei superior. Trata-se de um ponto indiscutível: a exigência fundamental de legitimação material desta lei é a sua conformidade com o direito superior, a Lei Básica. Isto, claro está, sem prejuízo de se impor como **lei de referência** nas matérias que regula, isto é, de qualquer modo, **ela é uma lei que serve de parâmetro aos actos normativos posteriores¹³ devendo, como tal, ser respeitada por estes, sob pena de não desempenhar então qualquer função de utilidade.**

Diga-se, em boa verdade, que a sobredita questão não é absolutamente nova no contexto constitucional comparado¹⁴. Porventura o exemplo que se afigurará mais próximo do da proposta de lei em apreciação, v.g. quanto à função e natureza, será o da lei italiana sobre o poder normativo do

¹² Veja-se, por exemplo, Wang Zhen-min, «Um País, dois sistemas» e a Lei Básica de Macau.

¹³ Neste mesmo caminho, por exemplo, Cheang Kam Io, *Sugestões de alteração à proposta de lei «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos».*

¹⁴ Para além, refira-se, em medida mais reduzida, do exemplo do interior da China, quanto a um ou outro aspecto.

Governo¹⁵, sendo certo é que, naquele ordenamento jurídico europeu, a referida lei é respeitada como lei ordenadora de procedimento normativo a que se deve obediência e cujo estudo e referência são incontornáveis em qualquer texto universitário¹⁶.

24. O objecto desta futura lei de Macau é muito claro: densificar normativamente, no que respeita às fontes normativas internas, a Lei Básica. E, como diz uma autora italiana, por referência precisamente à lei *simile* n.º 400/1988, esta para além de se ocupar de processos de deslegalização e de regulamentos do Executivo, inova em outras matérias¹⁷.

De resto, no seio do próprio articulado, é afirmada esta ideia de procedimento legal de concretização da Lei Básica, logo a abrir: «*A presente lei estabelece e desenvolve o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau...*».

25. Pretendeu-se esclarecer na lei que **o único órgão na RAEM que pode aprovar leis é a Assembleia Legislativa sendo estas naturalmente prevalentes sobre os regulamentos administrativos.** Mas isso **não pode significar que o Executivo fique limitado a apenas aprovar regulamentos que estão dependentes de leis da AL.** Pelo contrário, o Governo, para além dos vastos poderes de iniciativa legislativa que detém, deve ver reconhecido de uma forma evidente e objectiva que tem um campo de produção normativa, seja na concretização necessária de leis vigentes, seja fazendo regulamentos independentes directamente apoiados na Lei Básica sem necessidade pois de existência prévia de uma lei da AL.

Isto é, legitima-se legalmente a criação de regulamentos independentes. Este ponto é muito importante dado que suscitou muitas reservas nomeadamente da parte de alguma jurisprudência. Afinal, um dos objectivos

¹⁵ Lei n.º 400/1988, intitulada *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, de 23 de Agosto de 1988 (com alterações posteriores). Para o nosso caso interessa sobretudo o capítulo III, sobre potestade normativa do Governo, em especial os artigos 14.º a 17.º.

¹⁶ Cfr., por exemplo, Lucio Pegoraro, *Le fonti del diritto ou Giuseppe de Vergottini, Diritto Costituzionale*.

¹⁷ Romina Gallo, *I regolamenti di delegificazione per l'organizzazione ministeriale*. Ou, nas palavras de outro autor, houve o objectivo de operar, na medida máxima consentida pelo modelo constitucional, a extensão da actividade de normação ordinária do Governo, seja primária, seja secundária, Enzo Cheli, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*.

mais importantes que o Executivo pretendia ver esclarecido na proposta de lei que apresentou ficará consagrado de uma maneira que permitirá afastar as dúvidas.

26. É importante ter presente, à luz de diversos critérios, que **a AL sendo o órgão nobre de produção normativa tem de ver essa qualidade reflectida no esquema que se pretende concretizar de competências de produção normativa.** De uma forma muito simplificada pode dizer-se que a Assembleia Legislativa reterá a capacidade de produção em exclusivo de normas em áreas nobres, repousando sobre o Executivo espaço de poder normativo, por via de regulamentos independentes.

27. Há apenas competência legislativa da Assembleia e só da Assembleia. Para além desta competência geral de feitura de leis pela AL existem competências específicas e que podem ser entendidas como imputações de competência à Assembleia Legislativa para a regulação de certas matérias, e que são expressamente exigidas pela Lei Básica. De outra banda, **o Executivo tem poderes regulamentares, incluindo mesmo a competência para a emanação de regulamentos independentes, mas não dispõe de poder legislativo.**

Solução equilibrada, razoável e adequada por um lado e, por outro lado, na observância do que devem ser os poderes da Assembleia Legislativa e do Governo e no fiel respeito, cumprimento e concretização e pormenorização da Lei Básica.

28. Há, como se disse, um campo de admissão dos chamados regulamentos independentes. Ou seja, a Lei Básica legitima – e a futura lei o concretizará e esclarecerá – um poder regulamentar autónomo por parte do Executivo. Neste âmbito agora referido, o poder regulamentar exerce-se fora de um reenvio expresso para a lei, pois ele radica numa competência própria e inicial conferida ao Executivo pela própria lei superior. Este poder regulamentar autónomo não é pois um «*poder legalmente dirigido*» mas está, naturalmente, sujeito ao princípio da legalidade, desde logo, no respeito pela Lei Básica.

29. Pode-se pois afirmar que a **aprovação da proposta de lei em apreço se trata de um procedimento de concretização da Lei Básica** e com o fim de garantir equilíbrio, racionalidade e orientação quanto aos resultados, no campo das fontes de direito interno, e contribuir decisivamente para a eliminação das dúvidas actuais.

30. É importante providenciar, ainda que em jeito de súmula, uma apresentação das principais alterações que se verificam entre o articulado

inicial da proposta de lei e aquele que, a final, vem a ser objecto do presente Parecer.

31. Em síntese, o texto da proposta de lei apresenta-se, nesta última versão, mais extenso, mais profundo em diversos aspectos, inovador em outros aspectos e, em alguns casos, fornece soluções diferentes daquelas que originalmente vinham propugnadas. Para além de tudo isto, apresenta ainda algumas benfeitorias de cariz técnico e, como se viu, modifica a sua designação – a qual expressa agora melhor o objecto da futura lei.

32. O articulado desenvolveu-se, cresceu e quase dobrou o número de artigos passando de 6 para 11 artigos; tal se devendo, primordialmente, não somente à adição de novos artigos – perdoe-se o pleonasma - mas outrossim à verdadeira inclusão de matérias novas, por referência à proposta original. Com efeito, o artigo 2.º, *Finalidades*, o artigo 4.º, *Tipologias dos actos normativos*, o artigo 5.º, *Competência legislativa geral*, artigo 9.º, *alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas*, e o artigo 10.º, *Disposição transitória*, comportam substancialmente matéria nova face à proposta original.

Por outro lado, outras matérias novas foram inseridas em preceitos originais, por exemplo, a questão da prevalência e conformidade perante a Lei Básica, a consagração formal de dois tipos distintos de regulamentos administrativos – independentes e complementares -, o alargamento das matérias expressamente objecto de reserva de lei, a densificação daquelas que podem ser objecto de regulamentos independentes, o fornecer de prescrições positivadas relativamente aos actos normativos principais – leis, regulamentos administrativos independentes e regulamentos administrativos complementares – traçando, desde logo, um perfil legal de cada uma destas várias fontes. Enfim, como se pode verificar *prima facie*, o articulado foi objecto de significativas ampliações e benfeitorias técnico-jurídicas, o que apraz à Comissão registar com apreço.

III APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

33. Como se advertiu previamente a análise que se segue tem por objecto a versão final da proposta de lei entregue pelo Governo da RAEM, em 5 de Junho do corrente ano de 2009, pelo que as referências feitas são-no a esta versão final.

34. Artigo 1.º- Objecto

A Comissão manifesta a sua concordância com este artigo e realça a

sua importância no sentido em que o presente preceito permite traçar de imediato que se está perante uma lei que vem fazer o enquadramento das fontes normativas e, por outro lado, que o faz nos termos da Lei Básica, ou seja, procede à concretização, densificação e dilucidação do esquema previamente exposto por aquela.

35. Artigo 2.º - Finalidades

O presente artigo estabelece um conjunto de finalidades nomeadamente aquelas que se revelam de suma importância e que foram, afinal, a verdadeira força motriz do processo legislativo, como a enunciação de matérias cuja normação é feita através de lei, cuja normação pode ser feita por regulamentos administrativos independentes e a clarificação e disciplina do regime de alteração e revogação dos decretos-lei.

Fica pois logo iluminada a finalidade da lei o que, tendo em conta a relevância e complexidade da lei futura, é de encomiar. Como também é de mencionar que o presente artigo se revelará, com certeza, um importante auxiliar interpretativo – ademais na ausência, como se consabe, de preâmbulos¹⁸.

36. Artigo 3.º - Hierarquia e prevalência

O presente artigo comporta algumas novidades importantes, desde logo, e na sequência de uma proposta da Comissão, «*A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes, e dos regulamentos administrativos complementares e demais actos normativos internos da RAEM depende da sua conformidade com a Lei Básica.*»¹⁹. Este princípio vector fica pois expressamente consagrado e densificado em forma de lei local.

¹⁸ De resto, este enunciar de finalidades pode ser constatado em vários outros diplomas, com maior ou menor proximidade de estilo, como por exemplo na Lei N.º 2/2007, Regime Tutelar Educativo dos Jovens Infractores, Lei n.º 8/2004, Princípios relativos à avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública ou na Lei n.º 9/2002, Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau. Propugnando idêntica solução veja-se, por exemplo, João Albuquerque, *Contributo para a versão final da proposta de lei intitulada «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos»*.

¹⁹ Veja-se, por exemplo, Wang Zhen-min, que em «*Um País, dois sistemas*» e a *Lei Básica de Macau*, afirma com peremptoriedade, «*A Lei Básica é superior a todas as leis de Macau, portanto, é sempre nulo o diploma que violar o estipulado na Lei Básica*». A este propósito é de utilidade lembrar aqui importantes preceitos da Lei Básica como os seus artigos 11.º, segundo parágrafo, «*Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei.*», e outros como o artigo 83.º e o artigo 50.º, 2).

Por outro lado, concretiza de uma forma clara o n.º 2. que «*As leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores.*», ao passo que o número 3, também ele novo, esclarece que «*Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.*», daqui retirando o intérprete mais um importante elemento de configuração da natureza do regulamento administrativo em causa e da sua relação com o acto normativo que lhe é primaz, a lei.

37. Artigo 4.º - Tipologias de actos normativos

Este artigo constitui uma novidade *in totto* e vem, de uma forma sistemática estabelecer os tipos de actos normativos principais, os quais são a Lei da Assembleia Legislativa, o Regulamento administrativo independente do Chefe do Executivo e o Regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo²⁰.

O articulado prossegue com definições essenciais e com o traçar do perfil doravante dos actos normativos principais representando um precioso esforço que é de justiça saudar.

A «*lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.*». Isto é, exige-se a este acto normativo por excelência que detenha de per se a virtualidade de determinar de forma precisa e suficiente os comandos normativos não devendo, pois, por exemplo, limitar-se a estabelecer meramente o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais dum regime complementar a definir por regulamento complementar.

Os Regulamentos Administrativos devem ser tipificados em duas categorias, consoante se tratam de mera execução das leis da AL - Regulamento Administrativo Complementar - ou de normaçoão derivada directamente da Lei Básica - Regulamento Administrativo Independente.

O «*regulamento administrativo independente pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei.*»,

²⁰ Estes são somente os actos normativos regionais principais que não são só os únicos. Por exemplo, as resoluções da Assembleia Legislativa e os decretos-leis são, naturalmente, também eles actos normativos no ordenamento da Região.

claro está desde que em matérias que não recaiam sob a alçada da reserva de lei. Ou seja, com a presente norma, são arredadas quaisquer dúvidas quanto à possibilidade e legitimidade de existência de regulamentos administrativos directamente fundados na LB sem necessidade de qualquer intermediação prévia de lei ordinária habilitante, permitindo-se assim, reduzir potencialmente em larga medida eventual conflitualidade judicial outrora existente a este propósito.

Finalmente, determina-se que «*O regulamento administrativo complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de leis.*», dando-se, pois, também guarida expressa a estes regulamentos de execução de leis.

Pelo exposto, a Comissão manifesta a sua concordância com este artigo 4.º.

38. Artigo 5.º - Competência legislativa geral

Nesta norma, uma das que foram sugeridas pela Comissão, estabelece-se o princípio geral de que «*A Assembleia Legislativa exerce as competências previstas na Lei Básica da RAEM, competindo-lhe fazer, alterar, suspender e revogar leis sobre quaisquer matérias do âmbito de autonomia da RAEM.*», reafirmando-se que, dentro dos vastos limites da autonomia normativa da Região, a Assembleia Legislativa não lhe vê vedado, por princípio, qualquer assunto e, concomitantemente, esclarece-se do mesmo passo, que não haverá reserva de regulamento administrativo²¹.

39. Artigo 6.º - Leis

O artigo 6.º providencia o leque de matérias que se acham sujeitas a reserva de lei.

Assim, a normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis da AL:

«*1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;*

2) Estatuto de residente de Macau;

²¹ Cfr., TUI, no já citado Acórdão recaído sobre o processo n.º 28/2006. Veja-se também João Albuquerque, *Contributo para a versão final da proposta de lei intitulada «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos», Cheang Kam Io, Sugestões de alteração à proposta de lei «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos».*

- 3) *Regime do direito de residência em Macau;*
- 4) *Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;*
- 5) *Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;*
- 6) *Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º;*
- 7) *Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;*
- 8) *Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;*
- 9) *Código civil e Código comercial;*
- 10) *Código de procedimento administrativo;*
- 11) *Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;*
- 12) *Códigos de registo e de notariado;*
- 13) *Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;*
- 14) *Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da administração pública;*
- 15) *Orçamento e regime tributário;*
- 16) *Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;*
- 17) *Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;*
- 18) *Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;»*

Verifica-se, de imediato, que o *core* das matérias mais nobres e que de uma maneira mais sentida se reflectem na vida dos particulares acha-se

exposto nesta listagem, por exemplo os direitos fundamentais²², o direito de residência (também ele um direito fundamental) o direito penal e processual penal, o procedimento administrativo. Como também as traves mestras deste ordenamento jurídico de matriz continental são confiados à lei: o código civil, o código de processo civil ou o código comercial. Por outro lado, matérias de índole política relevante, como o orçamento e regime tributário, sistemas monetário e financeiro e operações de crédito, estatuto do Deputado e regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa e regimes fundamentais dos trabalhadores da administração pública e a determinação da «lei formulário», também incluem a listagem.

E, prudentemente – dado que seria mui difícil empreitada lograr fechar o conjunto de matérias sujeitas a reserva de lei – termina com a seguinte norma: «19) *Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.*». Nestas outras matérias poderemos referir, exemplificativamente, a organização, competência e funcionamento dos tribunais e do Ministério Público²³, a competência e a constituição dos órgãos municipais²⁴, o ensino obrigatório,²⁵ a protecção da investigação científica e tecnológica, patentes, descobertas e invenções²⁶, a protecção dos resultados alcançados pelos autores nas criações literárias, artísticas e outras, bem como os seus legítimos direitos e interesses²⁷.

Justificam-se algumas palavras adicionais relativamente à listagem supra transcrita.

O elenco de matérias foi solidamente reforçado, em sequência de opiniões manifestadas no seio da Comissão, por referência à primeira versão, por exemplo, quanto ao código de procedimento administrativo, códigos de registo e notariado, formulário dos actos normativos, regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente, o regime financeiro, ou o regime da propriedade, da requisição e da expropriação por

²² Já neste sentido, entre outros, Jeong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Paulo Cardinal, *Os direitos fundamentais em Macau no quadro da transição: algumas considerações*, Wu Xingping, *O sistema jurídico da Região Administrativa Especial de Macau*. E como se escreveu no Parecer N.º 3/II/2005, da 3.ª Comissão Permanente, « É consabida e genericamente observada a reserva de lei formal em matéria de direitos fundamentais no quadro da Lei Básica ».

²³ Artigos 84.º e 90.º da Lei Básica.

²⁴ Artigo 96.º da Lei Básica.

²⁵ Artigo 121.º, 2.º parágrafo, da Lei Básica.

²⁶ Artigo 124.º, 1.º parágrafo, da Lei Básica.

²⁷ Artigo 125.º, 2.º parágrafo, da Lei Básica.

utilidade pública. E, bem assim, o regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções, sem prejuízo no entanto do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º.

Prosseguindo, no que respeita à alínea relativa aos direitos fundamentais – emblematicamente a alínea 1 – é mister referir que a actual redacção se acha profundamente melhorada por referência à primeira versão porquanto fica claro que a reserva de lei abrange todo o regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais e não apenas as suas restrições²⁸ e, por outro lado, a reserva de lei não se limita, não se circunscreve aos direitos e liberdades fundamentais dos residentes, outrossim abrange direitos fundamentais de quaisquer titulares²⁹.

Por outro lado, e em conjugação com o disposto na alínea 4) do número 1 do artigo 7.º, é também esclarecido que podendo embora haver lugar a regulamentos independentes quanto à estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas, todavia excepcionam-se os organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal.

Também nesta alínea se esclarece que as fontes normativas dos direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, são várias, desde logo, a Lei Básica e outras leis³⁰.

Cabe ainda referir nesta sede a questão das infracções administrativas dado que, na versão primeira da proposta de lei, e votada em plenário,, não constavam da elencagem da reserva de lei estando outrossim colocadas no conjunto das matérias objecto de regulamentos administrativos independentes, ou seja, o regime das infracções administrativas, incluindo a estatuição das respectivas sanções *passou* a ser da competência da AL. Sobre este assunto, para mais desenvolvimentos, remete-se para o que vem expandido no ponto seguinte.

A Comissão manifesta a sua concordância com todas as questões supra-mencionadas, considerando que a versão nova deste artigo está deveras melhorada e clarificada.

²⁸ Cfr., por exemplo, Duarte Santos, *Lei e regulamentos – será desta que os regulamentos administrativos vão ter uma lei de habilitação?*,

²⁹ Veja-se a referência, também como pano de fundo da reserva de lei, Ieong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM a «Os direitos e liberdades dos residentes de Macau e de outros cidadãos»*.

³⁰ Para além, naturalmente e também por força do artigo 40.º da Lei Básica, dos instrumentos de direito internacional, os quais podem pois ser, e são-no, fontes de direitos fundamentais.

40. Artigo 7.º - Regulamentos administrativos independentes e complementares

Relativamente a este artigo ele apresenta-se como nuclear nomeadamente quanto à consagração expressa da admissibilidade de regulamentos administrativos independentes, enquanto actos normativos exarados no exercício de funções administrativas. Destarte, podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias:

«1) *Normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas;*

2) *Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;*

3) *Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;*

4) *Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal;*

5) *Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros;*

6) *Infracções administrativas e respectivas multas que não excedam 500 000,00 (quinhentas mil patacas);».*

Quanto à questão das infracções administrativas recorde-se o que foi expandido no ponto precedente e assinala-se que, salvo a situação especial e limitada prevista no presente artigo, a matéria é agora expressamente objecto de reserva de lei da Assembleia Legislativa³¹. A Comissão entendeu que deve revestir a natureza de lei (com o inerente envolvimento do órgão de representação da população), a produção de normas jurídicas que estatuem

³¹ Sobre esta questão, por exemplo, Luís Pessanha, *Breves Reflexões em Torno da Reserva de Lei da Assembleia Legislativa da RAEM*, João Albuquerque, *Contributo para a versão final da proposta de lei intitulada «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos»*.

punições que, em virtude da sua gravidade e natureza, não podem estar disponibilizadas ao exercício do poder regulamentar.

Todavia, tendo presente a realidade concreta de o Governo ter necessidade de intervir, primária e originariamente, em áreas da sua competência administrativa, designadamente em aspectos regulatórios do exercício de algumas importantes actividades económicas (v. g. actividades económicas objecto de concessão pública), entende-se que o regulamento administrativo independente pode estabelecer infracções administrativas e respectivas sanções de natureza pecuniária (isto é, multas), desde que não excedam determinado montante. Note-se que, de fora desta permissão de normação por regulamento ficam, nomeadamente, as multas superiores àquele montante e, bem assim, outras sanções que não pecuniárias, por exemplo sanções de inibição de profissão ou de encerramento de estabelecimento.

Inicialmente, a Comissão e o Governo entenderam que as sanções pecuniárias de valor não significativo podem ser deslegalizadas (ou seja, podem ser objecto de intervenção regulamentar). Pensou-se na aferição do critério tendo em consideração o valor da alçada dos tribunais de primeira instância ou uma sua fracção, concretamente Mop 25.000. Esta forma regulatória permitiria a regulamentação de matérias que, pela sua relativa insignificância, pense-se simplificada nas multas de «pejamento na via pública», relativas aos «pingos de ar condicionado», entre outras mais, poderia ser deslegalizada, não tendo muitas delas dignidade que justificasse um procedimento legislativo.

Admitido o princípio de que determinadas sanções pecuniárias, por razões de ordem prática e certamente não violadoras da Lei Básica, podem ser deslegalizadas, urgia encontrar então o limite dentro do qual a mesma encontraria a sua legitimação.

Propõe o Governo que este limite máximo deve ter em conta as especificidades de algumas actividades económicas de Macau, em especial as que decorrem de concessões públicas.

Como já anteriormente mencionado, não há necessidade de uma lei ordinária habilitante ou de intermediação entre o regulamento administrativo independente e a Lei Básica, não equivalendo tal a uma qualquer reserva de regulamento³².

³² Questão que, face à redacção da versão original, poderia eventualmente gerar algumas dúvidas. Veja-se, por exemplo, João Albuquerque, *Contributo para a versão final da proposta de lei intitulada «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos»*.

O número 2. afirma que podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar e, neste caso, é feita menção expressa às normas legais que se visa regulamentar.

Prosseguindo para outros aspectos, sublinhe-se que a listagem deste artigo 7.º, a exemplo da metodologia seguida no elenco das matérias de reserva de lei, fecha abrindo uma porta: «7) *Outras matérias não abrangidas no artigo 6.º da presente lei.*»

41. Artigo 8.º - Decretos-leis

A questão dos decretos-leis e sua força normativa e a sua posição face aos regulamentos administrativos tem sido uma das mais discutidas e geradora de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. A proposta de lei enfrenta o problema e, de acordo com o modelo por si gizado, e com soluções que se afiguram com equilíbrio, agilidade e razoabilidade, permite superar problemas e dogmas sobreviventes de um sistema anterior o qual, nestes domínios, não foi totalmente abrangido pelo princípio da continuidade.

Desta forma, «*A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-leis é feita:*

- 1) *Por lei, nas matérias referidas no artigo 6.º;*
- 2) *Por regulamento administrativo independente nas matérias previstas no n.º 1 do artigo 7.º;*
- 3) *Por regulamento administrativo complementar nas matérias que requeiram normas concretas para a sua execução.*».

42. Artigo 9.º - Alteração à Lei n.º 3/1999 que regula a publicação e formulário dos diplomas

Em consonância com a opção do diploma que se aprecia em formalizar uma distinção entre regulamentos administrativos independentes e regulamentos administrativos complementares era mister proceder à concomitante alteração da Lei n.º 3/1999, ‘Publicação e formulário dos diplomas’, obtendo-se assim a desejável harmonização legislativa.

A Comissão concorda, pois, com este artigo da proposta e com a nova redacção a dar ao artigo 13.º da Lei n.º 3/1999.

43. Artigo 10.º - Disposição transitória

Por razões de certeza e segurança jurídica, criar uma disposição transitória que pudesse, *prima facie*, salvaguardar efeitos produzidos, posições subjectivas entretanto criadas, entre outros, pelo que este novo artigo estabelece «*Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.*».

É uma solução transitória e que se afigura adequada e equilibrada pelo que merece o acolhimento da Comissão.

44. Artigo 11.º - Entrada em vigor

Estabelece-se que «*A presente lei entra em vigor no dia 15 de Agosto de 2009.*», solução que merece concordância nomeadamente tendo em conta que é precisamente nessa data que o «*período normal de funcionamento da Assembleia Legislativa*» cessa, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 3/2000³³.

IV Em síntese

45. Aqui chegados, e depois de concluída a análise à proposta de lei, quer em geral, quer na especialidade, tendo em consideração a relevância e complexidade da mesma, afigura-se de utilidade apresentar agora uma síntese dos aspectos mais relevantes.

46. A proposta de lei visa concretizar aspectos que estão ínsitos na Lei Básica, no atinente à produção normativa, tendo em conta o modelo organizatório dos poderes públicos que passou a vigorar na RAEM a partir de 20 de Dezembro de 1999. Para a resolução de problemas que lhe são inerentes, **considera a Comissão que qualquer solução deverá, igualmente, ter em devida atenção a realidade concreta de Macau, face às necessidades do seu desenvolvimento económico e social.**

47. Ao fechar-se o primeiro ciclo de experiência na aplicação da Lei Básica, **julga a Comissão oportuna a consagração de regras sobre a produção normativa** na RAEM. Para o efeito, é útil para a apreciação do diploma a

³³ Da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa.

constatação de alguns pressupostos que devem ser dados como assentes no actual quadro legal de Macau:

- 1) A função legislativa pertence, em exclusivo, à Assembleia Legislativa.
- 2) O Governo, no exercício da sua função administrativa, pode emitir actos normativos que, porém, não têm a natureza ou força de lei.
- 3) A AL, enquanto titular exclusivo do Poder Legislativo, pode fazer leis sobre todas as matérias compreendidas no âmbito da autonomia de Macau.
- 4) O Chefe do Executivo, enquanto responsável máximo da RAEM e do Governo, pode emitir regulamentos administrativos visando a regulação primária e originária (ancorando-se a sua legitimação na Lei Básica) sobre aspectos da vida social, políticas públicas ou actividades públicas, e adoptar providências necessárias à satisfação das necessidades colectivas.
- 5) A Lei Básica não restringe o âmbito do universo dos regulamentos administrativos a actos de mera execução das leis da AL.
- 6) A Lei Básica é uma lei com valor superior, supra-ordinário, e nenhum acto normativo da RAEM a pode contrariar.
- 7) Os regulamentos administrativos independentes não podem, em circunstância alguma, prevalecer e contrariar as leis da AL, à luz do princípio da prevalência de Lei.
- 8) Existem matérias que só à AL cabe regular através de leis.
- 9) Não há reserva de regulamentos administrativos.

48. A Comissão registou que **a Proposta de Lei contemplava os traços essenciais do regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas da RAEM, carecendo, contudo, de maior desenvolvimento e concretização.**

Daí, a pertinência em efectuar estudos, análises e debates aprofundados, tendo-se procurado apreender as necessidades concretas de Macau e auscultar experiências de outros ordenamentos jurídicos nomeadamente mas não apenas aqueles que consagram a existência de um único órgão com a exclusividade da competência legislativa e aqueles que reconhecem um poder regulamentar independente.

49. A Comissão é da opinião que **a futura lei será útil ao estabelecer e clarificar, com a precisão possível, regras sobre a produção normativa, desempenhando neste âmbito a função de lei (ordinária) de referência para actos normativos posteriores.**

50. Em jeito de síntese, e com relevância para a apreciação e análise, na especialidade, do novo texto alternativo apresentado na sequência das reuniões havidas com o Executivo, entende a Comissão que decorrem dos princípios da Proposta de Lei as seguintes principais consequências:

1) O Governo pode emitir actos normativos, no exercício da sua função administrativa, os quais não podem, em caso algum, contrariar a Lei Básica e as leis da AL (vide art. 3.º da proposta de lei).

2) Os Regulamentos Administrativos devem ser tipificados em duas categorias, consoante se tratam de mera execução das leis da AL – R. A. Complementar - ou de normação derivada directamente da Lei Básica – R. A. Independente - (vide art. 4.º).

3) As matérias que a Lei Básica impõe que sejam reguladas pela AL, em consequência, não podem ser objecto de intervenção do poder regulamentar (vide art. 5.º).

4) A fixação do regime de alteração, incluindo a revogação, de Decretos-leis , tendo em consideração a repartição de poderes de produção normativa, ora preconizadas pela futura lei.

51. Registe-se, ainda, que o regime das infracções administrativas, incluindo a estatuição das respectivas sanções (ao contrário do previsto na proposta de lei na versão votada no Plenário) passou a ser da competência da Assembleia Legislativa.

Entendeu a Comissão que deve revestir a natureza de lei a produção de normas jurídicas que prevejam punições que, em virtude da sua gravidade e natureza, não podem ser objecto de exercício do poder regulamentar. São actos que carecerão de legitimação superior.

Todavia, atendendo à realidade concreta do Governo ter de intervir, primária e originariamente, em áreas da sua competência administrativa, designadamente em aspectos regulatórios do exercício de algumas importantes actividades económicas, entende-se que o regulamento administrativo independente pode estabelecer infracções administrativas e respectivas sanções pecuniárias, desde que não excedam determinado montante.

V
Conclusões

52. Apreciada e analisada a presente Proposta de Lei, a Comissão:

1 – é de parecer que a Proposta de Lei intitulada «*Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*» reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e

2 – mais sugere que, na reunião plenária o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, aos 29 de Junho de 2009.

*A Comissão, Kwan Tsui Hang (Presidente) – Iong Weng Ian (Secretária)
– Chow Kam Fai David – Leonel Alberto Alves – Ng Kuok Cheong – Chan
Chak Mo – Ung Choi Kun – Lei Pui Lam – Chui Sai Peng José.*

ANEXO

1. Opiniões de Cheang Kam Io sobre a Proposta de Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos Regulamentos Administrativos (tradução);
2. Opiniões de João Albuquerque sobre a última versão da Proposta de Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos Regulamentos Administrativos;
3. Opiniões do Deputado Pereira Coutinho sobre a Proposta de Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos Regulamentos Administrativos;
4. Opiniões de João Albuquerque sobre a última versão da Proposta de Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos Regulamentos Administrativos;
5. Opiniões da Associação para a Promoção Jurídica de Macau sobre a Proposta de Lei intitulada Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas (tradução sobre a parte de conclusão).

1

**Opiniões de Cheang Kam Io sobre a Proposta de Lei
intitulada Enquadramento das Leis e dos Regulamentos
Administrativos (tradução)**

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2007

(Proposta de lei)

Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos

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

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei visa implementar o enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, e regulamentar a força jurídica e o âmbito de todas as normas jurídicas que possam ser produzidas propriamente pela Região Administrativa Especial de Macau.

Artigo 2.º

Definição

As expressões abaixo mencionadas têm a seguinte definição, com excepção das definições constantes nos restantes artigos da presente lei:

1. Norma jurídica é a designação atribuída a todas as normas escritas com efeitos legais na RAEM;
2. Hierarquia é a designação para a categoria das diferentes normas jurídicas;

Tradução
(Opinião do cidadão Cheang Kam Io)

3. Acordo internacional é a designação para os diversos acordos internacionais aplicáveis em Macau designados no artigo 138.º da Lei Básica da RAEM, e para os pactos internacionais designados no artigo 40.º da Lei Básica da RAEM;

4. Lei é a designação para as normas jurídicas elaboradas pela Assembleia Legislativa nos termos do n.º 1 do artigo 71.º da Lei Básica da RAEM;

5. Ordem executiva é a designação para as normas jurídicas ou decisões do Chefe do Executivo nos termos do n.º 4 do artigo 50.º da Lei Básica da RAEM;

6. Regulamento administrativo é a designação para as normas jurídicas elaboradas pelo Chefe do Executivo nos termos do n.º 5 do artigo 50.º da Lei Básica da RAEM;

7. Diploma administrativo é a designação, para além dos regulamentos administrativos, das normas escritas com efeitos legais emanadas pelo órgão executivo, incluindo o Chefe do Executivo, e por diversas unidades orgânicas, independentemente da sua designação. Inclui todos os despachos normativos e portarias do Governador elaboradas antes da transferência de poderes;

8. Órgão executivo é, nos termos da Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo), o Governo da RAEM, incluindo todos os institutos públicos e associações públicas.

Artigo 3.º **Hierarquia**

1. A hierarquia do acordo internacional é superior a lei, a da lei é superior à do regulamento administrativo, a do regulamento administrativo é superior à da ordem executiva, e a da ordem executiva é superior à do diploma administrativo.

2. Se sobre uma mesma matéria existirem divergências entre uma norma jurídica hierarquicamente superior e uma norma jurídica hierarquicamente inferior prevalece sempre a de hierarquia superior, ainda que esta possa ter sido definida posteriormente

à primeira.

3. A alteração, suspensão ou revogação das normas jurídicas têm de ser efectuadas através de normas jurídicas da mesma hierarquia ou de hierarquia superior.

4. A hierarquia das normas jurídicas designadas pela alínea 8) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação), e a dos decretos-lei vigentes, mesmo após a transferência de poderes, que regulam matérias designadas pelo n.º 2 do artigo 5.º da presente lei, são equiparadas a regulamento administrativo; se o total ou parcial das matérias não se incluírem nas matérias designadas no n.º 2 do artigo 5.º da presente lei, a sua hierarquia é equiparada a lei.

5. Todas as leis, regulamentos administrativos, ordens executivas e diplomas administrativas não podem violar as disposições da presente lei.

Artigo 4.º

Leis

1. Compete à Assembleia Legislativa fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da RAEM.

2. As leis podem regulamentar todas as matérias do âmbito da autonomia da RAEM, mas quanto às matérias que, de acordo com a Lei Básica da RAEM, são reservadas exclusivamente a outros órgãos, a Assembleia não pode legislar, podendo apenas fazê-lo os órgãos designados para o efeito.

3. As matérias designadas no número anterior incluem as matérias reguladas pela Lei Básica da RAEM, com excepção das matérias reguladas pelos artigos 117.º e 129.º.

4. São reguladas exclusivamente por lei as seguintes matérias:

- 1) Estatuto de residente e regime do direito de residência em Macau;
- 2) Direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau, nomeadamente

Tradução
(Opinião do cidadão Cheang Kam Io)

- as restrições desses direitos e liberdades;
- 3) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
 - 4) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e os respectivos pressupostos;
 - 5) Regimes fundamentais do direito civil e direito comercial;
 - 6) Regimes processuais e regime de arbitragem;
 - 7) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da Administração Pública;
 - 8) Orçamento, regime tributário e expropriação por utilidade pública;
 - 9) Regimes económicos fundamentais relativos ao sistema monetário e operações de comércio externo;

5. Não se pode interpretar o número anterior como uma limitação imposta pela presente lei, no sentido das leis poderem meramente regulamentar as matérias definidas nesse número.

Artigo 5.º **Regulamentos administrativos**

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

2. As matérias abaixo mencionadas que ainda não foram reguladas por lei podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes, o que não impede que a Assembleia Legislativa legisle, de acordo com a sua competência, sobre as mesmas:

- 1) Definição de políticas e sua implementação;
- 2) Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;
- 3) Criação, reorganização e extinção dos serviços do órgão executivo;
- 4) Infracções administrativas e respectivas sanções;

3. Em relação às matérias acima mencionadas que se encontram já reguladas por regulamento administrativo, se a Assembleia Legislativa vier posteriormente a legislar sobre elas e se verificarem divergências entre a lei e o regulamento administrativo,

Tradução
(Opinião do cidadão Cheang Kam Io)

verifica-se o disposto no artigo 3.º da presente lei.

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

Artigo 6.º

Ordens executivas

1. As ordens executivas são elaboradas pelo Chefe do Executivo nos termos do n.º 4 do artigo 50.º da Lei Básica da RAEM.

2. As normas ou decisões tomadas pelo Chefe do Executivo, no exercício das suas competências previstas na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, na qualidade de dirigente da RAEM e não na qualidade de dirigente do Governo, se em virtude das competências em causa não se revestirem de natureza administrativa, assumem a forma de ordem executiva.

Artigo 7.º

Diplomas administrativos

1. Os serviços do órgão executivo, incluindo o Chefe do Executivo, podem elaborar diplomas administrativos em relação às matérias referidas no n.º 2 do artigo 4.º da presente lei, quando as mesmas recaiam no âmbito das suas competências legais. Os diplomas administrativos entram em vigor após a sua publicação na I Série do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

2. A hierarquia, os procedimentos de elaboração, o âmbito susceptível de regulamentação e revogação dos diplomas administrativos são definidos em regulamento administrativo, não se podendo, no entanto, violar o Código do Procedimento Administrativo.

3. Caso se verificarem divergências de conteúdo entre diplomas administrativos da mesma hierarquia, de modo a que não haja certeza na sua aplicação, cabe ao Chefe

Tradução
(Opinião do cidadão Cheang Kam Io)

do Executivo decidir, por despacho. Esta decisão pode ser tomada mediante pedido ao Chefe do Executivo, sendo a respectiva entidade competente e requisitos em concreto definidos por regulamento administrativo.

4. A decisão referida no n.º anterior é um acto administrativo contenciosamente recorrível, e entra em vigor após a sua publicação na I Série do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

5. A competência para a tomada das decisões referidas no n.º 3 é indelegável.

Artigo 8.º **Decretos-lei**

A alteração, suspensão ou revogação dos decretos-lei:

- 1) É feita por lei ou por regulamento administrativo, desde que envolva matérias abrangidas no disposto no n.º 2 do artigo 4.º da presente lei;
- 2) Só pode ser feita por lei desde que não envolva matérias referidas na alínea anterior.
- 3) Se a Assembleia Legislativa alterar, suspender ou revogar regulamentos administrativos que contenham matérias designadas na alínea 1) do presente artigo e, posteriormente, legislar sobre as mesmas matérias e se verificarem divergências entre a lei e o regulamento administrativo, tem de se aplicar o disposto do artigo 3.º da presente lei.

Artigo 9.º **Poder de interpretação das normas jurídicas**

1. Para além da Declaração Conjunta Luso-Chinesa celebrada para a resolução da questão de Macau, cabe ao Tribunal o poder de interpretação das normas jurídicas produzidas na RAEM e dos acordos internacionais.

2. Para além das decisões do Tribunal de Última Instância, se qualquer uma das partes do processo judicial entender que a decisão tomada pelo tribunal de qualquer

Tradução
(Opinião do cidadão Cheang Kam Io)

instância constitui um grave erro sob o ponto de vista jurídico, pode recorrer-se ao Tribunal de instância superior, independentemente do valor da alçada.

3. Cabe ao Tribunal de Última Instância julgar os recursos referidos no n.º anterior, competindo aos tribunais das outras instâncias julgar apenas a matéria de interpretação das normas jurídicas objecto da decisão recorrida.

4. Quando a norma jurídica em causa já tenha sido objecto de interpretação pelo tribunal de instância superior, o tribunal de instância inferior fica sujeito a essa interpretação aquando do julgamento.

5. Considera-se grande erro sob o ponto de vista jurídico quando a interpretação das normas jurídicas afecte os resultados da decisão, e quando se verifique qualquer um dos seguintes requisitos:

- 1) Quando a interpretação seja diferente das decisões tomadas pelos tribunais de instância superior;
- 2) Quando a interpretação não esteja conforme com o artigo 8.º do Código Civil.

6. Todas as decisões judiciais são tomadas públicas mediante vias de fácil acesso ao público.

Artigo 10.º **Prazo de alteração**

1. Qualquer norma jurídica sujeita à presente lei que não seja compatível com ela terá que ser compatibilizada, antes de 19 de Dezembro de 2009, devendo, para o efeito, serem adoptadas todas as soluções possíveis, caso contrário serão revogadas, a partir de 19 de Dezembro de 2009.

2. Quando determinadas normas jurídicas não estejam em conformidade com a presente lei, e digam respeito a matérias que só possam ser reguladas em leis de hierarquia superior, a entidade que as elaborou obriga-se a submetê-las, dentro dum prazo razoável, à entidade competente para elaboração de leis de hierarquia superior, para que esta defina as devidas normas jurídicas, dentro do prazo referido no

Tradução
(Opinião do cidadão Cheang Kam lo)

n.º anterior.

3. Dentro do prazo definido no n.º 1, as entidades competentes pela elaboração de leis têm que elaborar novas normas jurídicas para substituição das constantes da alínea 8) do número 1 do artigo 4.º da Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação), caso contrário, as normas não substituídas até 20 de Dezembro de 2009 serão revogadas a partir dessa data.

Artigo 11.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, e tem efeitos retroactivos a 20 de Dezembro de 1999.

Aprovada em de de 2007.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2007.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wa.

**Opiniões de João Albuquerque sobre a última versão da
Proposta de Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos
Regulamentos Administrativos**

I - JUSTIFICAÇÃO DA APRESENTAÇÃO DE OPINIÕES E SUGESTÕES

O interessado é Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de Macau, desde 1996 até ao presente: há, pois, 12 anos. Por força do exercício das suas funções docentes viu-se o mesmo na necessidade de proceder a um estudo aprofundado do Direito Constitucional de Portugal, da República Popular da China e de Macau, que constituem objecto das suas lições. A razão é óbvia: só um estudo integrado e comparatístico desses domínios do direito permitem compreender a nova realidade emergente em 20 de Dezembro de 1999: a Ordem Jurídica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).

Dizer-se que a Ordem Jurídica da RAEM é autónoma relativamente à Ordem Jurídica precedente (Ordem Jurídica da República Portuguesa) e da Ordem Jurídica que lhe sucedeu (Ordem Jurídica da República Popular da China), por força dos princípios que estruturam o seu sistema jurídico, poderá parecer uma evidência que, todavia, nem sempre os juristas têm a necessária percepção.

Apenas um exemplo. Os juristas portugueses nunca sentiram a necessidade de lidar com a figura dos regulamentos independentes que, pelo contrário, é perfeitamente familiar dos juristas chineses. Aqueles vêem-se, por isso, embrulhados em múltiplos equívocos. Em contrapartida, para os juristas chineses a figura do decreto-lei é fonte das maiores perplexidades: como é que um acto normativo pode ser uma lei (acto legislativo) que não é lei (do parlamento)?

XIAO WEI HUN, um dos mais eminentes constitucionalistas chineses¹, pelo seu contributo para o Direito Constitucional da RPC e da RAEM – infelizmente falecido, pelos muitos contributos que poderia continuar a dar àquele ramo do Direito -, sentiu essa mesma dificuldade. A língua Portuguesa não dominada pelos juristas chineses e a língua Chinesa não dominada pelos juristas portugueses, em momentos cruciais anteriores ao

¹ A par de XU XONGDE, que foi nosso Professor, no Mestrado.

nascimento do Direito da RAEM, constituiu, inegavelmente, uma das fontes mais relevantes para o acentuar dessas dificuldades, apesar do vivo e mútuo interesse em tentar compreender “o outro”, respeitar as suas diferenças e resolver as contradições.

Por outro lado, de 1990 a 1996, exerceu o interessado funções técnico-jurídicas e de Chefia nos Serviços da Administração e Função Pública (SAFP), tendo tido a possibilidade de conhecer a legislação que, no essencial, continua a reger a Administração Pública de Macau. Por outro lado, de 2000 a 2005 foi assessor do Gabinete do Comissariado Contra a Corrupção, na área da Provedoria da Justiça, tendo tido a oportunidade de fazer um estudo exaustivo sobre as infracções administrativas. Por outro lado ainda, no ano de 2000, como Professor a tempo inteiro, o interessado proferiu uma conferência na Universidade de Macau, subordinada à problemática da revogação dos decretos-leis por regulamentos administrativos, necessitando, para o efeito, de fazer o necessário estudo sobre as questões em causa. Finalmente, se a sua candidatura ao Doutoramento não voltar a ser rejeitada pela Universidade de Macau, o interessado prosseguirá o estudo dos Actos do Executivo da RAEM, que constitui a sua tese e que abrange a análise técnico-jurídica, designadamente, da problemática dos regulamentos administrativos.

Se se tiver presente que as matérias relativas à “*Criação, reorganização e extinção de serviços públicos*”, das “*Infracções administrativas e respectivas sanções*” e da revogação dos *decretos-leis* por regulamentos administrativos, constituem, porventura, as principais matérias sobre as quais a Proposta de Lei *sub judice* se propõe dar solução, a par da espinhosa tarefa de delimitar os domínios da reserva de lei, daqueles em que o regulamento independente pode “ver a luz do dia”, facilmente se alcança que não poderia o interessado, por elementares direito e dever cívicos, de pôr à consideração da Assembleia Legislativa e da RAEM, a sua experiência e os resultados da sua investigação. Seria um “crime de lesa-pátria” como sói dizer em Portugal.

É o que passamos de imediato a fazer, apresentando uma versão própria da Proposta de lei, que melhor poderá ajudar na feitura de uma Proposta final, que dignifique os órgãos de governo próprio da RAEM (Assembleia Legislativa, Chefe do Executivo, Governo e Tribunais), envolvidos numa acção de clarificação das suas relações institucionais, fundada na separação e colaboração de poderes, e no que ao plano normativo diz respeito.

Uma última nota. Em artigo publicado no jornal Ponto Final, de 30.05.08, manifestou o interessado pessimismo quanto à superação da desconformidade da Proposta de Lei — a manter-se nos seus exactos termos —, com a Lei Básica (pelas razões que, mais adiante se verão), agravado pela preocupação, resultante do facto de a Ordem Jurídica da RAEM não ter instituído, ainda, um mecanismo de fiscalização das normas contidas em lei e o processo de impugnação das normas, constante do Código do Processo Administrativo Contencioso, não contemplar a possibilidade de declaração da ilegalidade com força obrigatória geral dos regulamentos independentes. Advogou, em consequência, no aludido artigo, o abandono da Proposta de Lei, continuando os Tribunais a pronunciar-se sobre as matérias em causa. Está, agora, porém, convicto de que a Assembleia Legislativa pode dar o seu contributo para a solução dos problemas, ajudando os Tribunais, através de um diploma legal, na solução dos casos concretos sujeitos a julgamento dos mesmos.

A Proposta de Lei foi submetida à Assembleia Legislativa há quase um ano. Perder algum tempo mais, poderá significar um ganho para a RAEM. Acreditamos nisso e para isso apresentamos opiniões e sugestões que, esperamos, venham a ser úteis.

Como o nosso contributo para a versão final da proposta de lei, em apreciação pela Assembleia Legislativa da RAEM, envolve o Governo e o Tribunal de Última Instância, damos conhecimento do mesmo a esses órgãos. Como é, também, de interesse para a comunidade dos residentes de Macau, reserva-se o interessado o direito de dar publicidade, no todo ou em parte, desta sua iniciativa e pelos meios que mais julgar convenientes e adequados.

II - ANÁLISE DA PROPOSTA DE LEI APRESENTADA PELO GOVERNO

A) Apreciação na generalidade

1. Como se refere na proposta de lei, «A Lei Básica define expressamente: Compete ao órgão legislativo da RAEM fazer leis e ao Chefe do Executivo aprovar regulamentos administrativos ...». Por outro lado, o artigo 82.º da Lei Básica estipula que «*Compete aos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau exercer o poder judicial*».

A Lei Básica define o quadro geral da organização e actuação dos órgãos de governo próprio da RAEM. Esse quadro geral necessita de ser complementado por uma lei que delimite, claramente, as esferas de actuação própria de cada um dos referido órgãos, nas relações que travam com os residentes da RAEM e nas relações que travam entre si. Esse quadro deveria ter sido definido no momento do nascimento da RAEM. Circunstâncias históricas não o permitiram. Mas, inviabilizado no início do período de transição das administrações sobre Macau, não é ainda tarde para ser levado a cabo, como o deve ser, no fim desse período, que se avizinha.

2. As matérias de reserva de lei, áreas mais relevantes, de todo o ordenamento constitucional, para a comunidade da RAEM, constituem como que o “farol”, que ilumina o caminho do agir do poder político. Se a função daquele não está bem precisa, é toda a navegação que sofre os efeitos políticos das anomalias.

Ora, como, também, a própria Nota de Justificação da Proposta de Lei refere, o elenco das «*Matérias a regular apenas por lei*», somente tem «*em conta a prática da produção normativa adoptada desde o estabelecimento da RAEM*», mas não as demais matérias que não foram objecto dessa produção normativa, ou seja, não contempla o valiosíssimo património jurídico — que foi deixado, em herança, à RAEM —, nem o projecta no futuro.

3. Mas, mesmo que o elenco das matérias de reserva de lei — que constitui o núcleo essencial à volta do qual gira a necessidade de uma lei, como a que está na agenda da Assembleia Legislativa —, seja enriquecido, deve aproveitar-se o presente momento histórico para fazer o balanço do que correu menos bem e aproveitar essa experiência para estabelecer as regras que evitem que os erros se venham a repetir. O primeiro período da Nota Justificativa faz referência a essa experiência e saber acumulados, mas não extrai devidamente os seus corolários: fica-se timidamente pelos lugares comuns que, já há muito deveriam ter sido interiorizados pelos protagonistas dos processos político e jurídico.

É nesta perspectiva, que entendemos que deva aproveitar-se a oportunidade para resolver outras questões constitucionais e administrativas, que ainda aguardam solução. Com coragem, realismo e sentido de responsabilidade da missão cumprida.

4. Por um lado, importa conferir ao Chefe do Executivo a dignidade constitucional, que a Lei Básica lhe confere, sem subterfúgios de ordem político-ideológica, definindo claramente os actos normativos que são instrumento do seu agir: o regulamento independente e o regulamento delegado. Regulamentos administrativos estes que implicam, simultaneamente, independência e complementariedade entre os dois órgãos de direcção política da RAEM². Como que um desdobramento do seu agir político.

5. Mas, também de nada vale ter um catálogo de matérias reservadas à Assembleia legislativa — por mais exaustivo que ele seja —, se não se criam os mecanismos de controlo jurisdicional, que permitam o controlo da actividade regulamentar independente do Chefe do Executivo. Também de nada vale a Lei Básica proclamar que «*Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da RAEM pode contrariar esta Lei*», se esse desrespeito não é sancionado juridicamente. Tal tarefa co-envolve, no processo, os Tribunais da RAEM, mais concretamente, o Tribunal de Última Instância (TUI).

² Veja-se, *infra*, o que se diz a propósito dos regulamentos administrativos.

Como este Tribunal declara, no Processo n.º 28/2006 (págs. 33-34): «... “a título incidental” qualquer tribunal poderá conhecer da legalidade dos regulamentos (...). Mas, esta questão nunca foi controvertida». Por outro lado, «“Não é possível o recurso directo das disposições regulamentares, que constem de decreto (...), mas pode recorrer-se do acto administrativo que as aplique, com fundamento em violação de lei resultante da contradição entre o regulamento e a lei a que deve obedecer”».

E o conhecimento incidental da legalidade de um regulamento, officiosamente pelo juiz, no recurso contencioso de acto administrativo, também nunca suscitou dúvidas, com fundamento no princípio da hierarquia das normas». Finalmente, «... o princípio da hierarquia das normas conduz não apenas à recusa de aplicação pelo tribunal — independentemente de ser ou não requerida — de uma norma regulamentar que contrarie a lei, mas também a desaplicação (...) de uma norma regulamentar que viole outra norma regulamentar hierarquicamente superior».

Todavia, o TUI reconhece, noutros acórdãos, o seguinte:

- 1) «... na Região Administrativa Especial de Macau *nem há Tribunal Constitucional nem existe nenhum meio específico de fiscalização da conformidade das leis com a Lei Básica*. Os tribunais podem conhecer desta matéria no julgamento dos casos e, cumprindo o disposto no artigo 11.º da Lei Básica, *não podem aplicar normas que infrinjam o disposto na Lei Básica ou os princípios nela consagrados*, sem prejuízo do disposto no artigo 143.º daquela Lei. Mas na Ordem Jurídica de Macau o conhecimento de tais matérias faz-se de acordo com os meios processuais que couberem o caso. É que *não existe nenhum recurso específico para fiscalização da conformidade das leis com a Lei Básica*» (Processo n.º 9/2006, de 2006/10/25);
- 2) «De resto, nunca o Reclamante poderia ter utilizado o meio processual da *impugnação de normas*, com a finalidade de *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral*, pois há norma expressa a excluir o regime de impugnabilidade regulado nos arts. 88.º e seg. do Código de Processo

Administrativo Contencioso a norma contida em regulamento administrativo que viole a Lei Básica. (...) Ou seja, (...) o Reclamante (...) *nunca poderia ter optado pela impugnação de normas pois neste meio não se pode impugnar norma com fundamento em violação da Lei Básica*, a lei fundamental de que fala a norma da alínea a) do n.º 2 do art. 88.º do Código o Processo Administrativo Contencioso³» (*Idem*).

No Capítulo V da nossa proposta (artigos 20.º-24.º), relativo à «*Garantia da Legalidade*», esboçamos um programa normativo, assente na fiscalização concreta da legalidade (reforçada) que apenas pretende servir de ponto de partida para a reflexão e elaboração de uma legislação que o desenvolva e implemente ou que, se necessário, seja alternativo. O TUI tem aí uma palavra a dizer sobre a melhor maneira de garantir a legalidade de todos os actos normativos e de prever os meios processuais necessários.

6. Há quem sustente a necessidade de rever a Lei Básica para conferir ao Chefe do Executivo a competência legislativa que o Governador possuía. Não pensamos que tal seja necessário.

Em primeiro lugar, a revisão da Lei Básica só deve ocorrer num momento particularmente grave, depois de esgotados todos os meios juridicamente admissíveis e em que nenhuma outra via é possível. O que, manifestamente, não é o caso.

Em segundo lugar, o Chefe do Executivo não reivindica poderes que o exercício das suas funções reclamariam. Pelo contrário, é a Assembleia Legislativa que considera necessário delimitar o seu espaço normativo reservado, sem embaraçar a iniciativa do

³ O TUI acrescenta: «E a razão deste regime é a seguinte: o legislador do Código de Processo Administrativo Contencioso (aprovado em Dezembro de 1999) contava que a Ordem jurídica da Região Administrativa Especial de Macau viesse a prever um recurso para fiscalização da legalidade das normas, com fundamento em violação da Lei Básica, que seria da competência do Tribunal de Última Instância (cfr. os arts. 93.º e segs. do Regime das Custas nos Tribunais). Mas, devido a vicissitudes várias do processo de transição, que não cabe aqui tratar, isto não veio a acontecer. Por isso é que na competência do Tribunal de Última Instância não consta nenhum meio específico para fiscalização da legalidade de normas (art. 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária)».

executivo, tanto mais que a Lei Básica confere, implicitamente, ao Governo um punhado de reservas de iniciativa legislativa e, fora das mesmas, tudo se passa na realidade constitucional, “como se” (*als ab*) a iniciativa legislativa lhe pertencesse por inteiro ou a mesma fosse um bem sucedido sucedâneo de uma competência legislativa própria, à boa maneira portuguesa.

Em terceiro lugar, mesmo que o Chefe do Executivo, ou qualquer outro órgão de governo próprio da RAEM, reivindicasse outros poderes, necessários para o cabal desempenho das suas funções, os mesmos sempre lhes poderiam ser atribuídos pelas Autoridades Centrais, tal como previsto no artigo 20.º da Lei Básica, sem necessidade de revisão da mesma.

Finalmente, o sistema político-jurídico da RAEM estabelece um modelo de interação normativa, que confere: ao executivo a possibilidade de um agir autónomo, através de propostas de lei (do Governo) e de regulamentos independentes e delegados (do Chefe do Executivo), necessário aos executivos que enfrentam hoje os desafios do Estado Social e da Globalização; à Assembleia Legislativa, a possibilidade de agir sobre a actuação do Chefe do Executivo (já que não há reserva de regulamento), sem prejuízo de um domínio de matérias protegidas, que aquele órgão não pode invadir.

Tanto basta para que a acção política deste órgão se desenrole sem desnecessários empecilhos, mas também sem os desmedidos e excessivos abusos de poder, que sempre resultariam de uma competência legislativa, pronta a “ceifar” as leis provenientes da Assembleia Legislativa. Perde esta em matéria de iniciativa legislativa; ganha em iniciativa de fiscalização e controlo político. É um modelo considerado adequado a ambos os órgãos? Se sim, que prossiga. Se não, que se procurem novos reequilíbrios políticos, assentes num rearranjo das correspondentes responsabilidades.

Há, pois, os poderes e os meios necessários para alcançar e realizar os fins de interesse público. O que é preciso é fazer bom uso desses poderes. É para isso, que hoje a Assembleia Legislativa é convocada a “separar as águas”.

7. Mas, não basta delimitar a esfera de acção entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do Executivo. Na linha da clarificação do estatuto constitucional deste, impõe-se, também, determinar quais os regulamentos administrativos e respectivo regime jurídico, que lhe pertencem em exclusivo, de modo a que se saiba exactamente o meio idóneo a ser utilizado, para alcançar o diferente quadro de objectivos de ordem normativa.

É isso o que sugerimos que seja acolhido, fazendo-o com toda a minúcia, por vezes excessiva. Mas, a lei aprovanda pode também servir de guia aos juristas da Administração e aos estudantes do Direito. Possui uma função pedagógica, que não lhe deve ser negada.

Enfim, é este o contrato político que entendemos que a Assembleia Legislativa, o Chefe do Executivo, o Governo e os Tribunais devem, simbolicamente, assinar, a bem do futuro próspero, pacífico e harmonioso da RAEM e das suas gentes. E é esta uma forma, provavelmente mais significativa até, da RAEM celebrar os 15 anos de existência da Lei Básica. Pelo menos, para nós, tem esse especial significado. E será, provavelmente, uma das melhores formas de o Governo, liderado pelo Dr. Edmundo Ho, encerrar o período de transição, por si aberto, após a transferência do exercício da soberania sobre Macau.

B) Apreciação na especialidade

1) Objecto (art. 1.º)

1. A Proposta de Lei do Governo define o seu “*Objecto*” (artigo 1.º), utilizando a expressão “*A presente lei visa...*”, que na realidade aponta para a sua finalidade e não para o seu objecto. Daí, o fazermos a distinção entre “*Objecto*” (artigo 1.º) e “*Finalidades*” (artigo 2.º).

2. Por outro lado, não se «*visa implementar o enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos*», mas definir o próprio «*enquadramento*», para futura implementação. Isto é, porque a Lei Básica não distingue de modo expresso, claro e exaustivo o que é do domínio da lei e o que pode ser domínio dos regulamentos administrativos é que a aprovação de uma lei que leve a cabo a tarefa de delimitar as esferas de acção dos órgãos, pode ter justificação. Ou, dito ainda por outras palavras, impõe-se definir as áreas, que a Lei Básica reserva ao órgão legislativo, e que o órgão executivo não pode invadir.

2) Hierarquia (art. 2.º)

3. A proposta de lei do Governo limita-se a prever a forma mais simples de hierarquia: a que se estabelece entre a lei e o regulamento administrativo, mas não responde às seguintes questões: o que se deve entender por «lei»? é apenas a lei da Assembleia Legislativa da RAEM ou compreende, de igual modo, a lei da Assembleia Legislativa do território de Macau? Abrange os decretos-leis, todos ou são alguns? E a Lei Básica e as leis nacionais, também, se incluem nesse termo?

Por outro lado, se houver uma divergência entre o disposto num decreto-lei, por exemplo, o Decreto-lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que «*define o regime geral das*

infrações administrativas e o respectivo procedimento» e uma lei que fixe um regime material e procedimental, ao abrigo do seu artigo 3.º, o que prevalece: o decreto-lei do Governador do Território de Macau ou a lei da Assembleia Legislativa da RAEM? E se esta lei violar o disposto naquele decreto-lei, a lei é inválida?⁴

4. Se uma dada matéria for regulada por um regulamento do Chefe do Executivo, ela pode ser revogada por lei da Assembleia Legislativa. Mas, se a lei se limitar a definir o conteúdo essencial do seu regime material e remeter para o regulamento administrativo, qual dos regulamentos administrativos prevalece: o primitivo regulamento administrativo do Chefe do Executivo ou o regulamento administrativo produzido ao abrigo da lei?

Se uma dada matéria for regulada por um regulamento administrativo, por remissão da lei, pode ser emitido um regulamento independente que o revogue?

Se um despacho regulamentar externo de um Secretário contrariar o disposto num regulamento administrativo do Chefe do Executivo, também existe hierarquia? De órgãos ou de normas?⁵

5. Em sùmula: a proposta de lei não responde a um bom punhado de questões jurídicas que se suscitam, limitando-se a enunciar os princípios que, como evidências, são de conhecimento geral, mas sem prever soluções, nem apontar critérios que sirvam de guia e orientação, para quem tenha de lidar, no seu quotidiano, com tais questões. Perante o senso comum, uma lei, assim, pouco mais valerá.

⁴ As respostas a estas questões, podem ser encontradas no artigo 22.º da nossa versão da proposta de lei.

⁵ A resposta a esta, e outras questões, podem ser encontradas no artigo 23.º da nossa versão da proposta de lei.

3) Leis (artigo 3.º)

6. O n.º 1 do artigo 3.º da Proposta de lei do Governo reproduz o disposto na alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica, mas não clarifica se os poderes para derrogar, alargar ou restringir o âmbito de aplicação das leis, de proceder à sua interpretação autêntica ou à integração das lacunas, se inserem na competência exclusiva da Assembleia Legislativa ou se também podem ser exercidos pelo Chefe do Executivo, através de regulamentos administrativos.

7. Certo é que a totalidade dos poderes que se consideram inseridos na competência legislativa só podem ser exercidos pela Assembleia Legislativa - «*o órgão legislativo*» da RAEM, como resulta, inequivocamente, do artigo 67.º da Lei Básica. E isso deve estar claramente esclarecido na Proposta de lei.

4) Reserva de lei (artigo 3.º)

8. Como o modelo de legalidade na RAEM assenta nos princípios de que “*o que não é reserva de lei é prevalência da lei*”⁶, não havendo, pois, *reserva de regulamento*⁷ e “*a reserva de lei preclude o exercício independente do poder regulamentar*”⁸, impõe-se, antes de mais, enunciar as matérias de reserva de lei, relativamente à quais não pode o Chefe do Executivo emitir regulamentos independentes (Proposta de lei, art. 2.º, al. 2).

⁶ No mesmo sentido, v. o acórdão do TUI, proferido no Processo n.º 28/2006, de 2007/7/18, pág. 102. O modelo da RAEM, que se aproxima do modelo alemão, surgido historicamente, com a monarquia constitucional, é diverso dos actuais modelos: francês “*o que não é reserva de lei é reserva de regulamento*”; e português “*o que não é reserva de lei nem reserva de decreto-lei é concorrência entre lei e decreto-lei*”. O modelo alemão é de concorrência imperfeita e o modelo português de concorrência perfeita.

⁷ No mesmo sentido, o sobredito acórdão: «*Da Lei Básica não parece transparecer uma “reserva de regulamento administrativo”, isto é, matérias que estão reservadas à norma do Governo, com exclusão do poder legislativo da Assembleia Legislativa*» (pág. 105); «*Ora resulta desta norma [artigo 75.º, 3.º período] que a competência legislativa não está limitada aos casos que a Lei Básica assinala como sua reserva de lei, já que mesmo nas matérias de política do Governo a Assembleia Legislativa pode legislar, embora necessite, nesta situação, de prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo*» (pág. 106).

⁸ *Idem*, pág. 105: “*Nestas matérias, parece claro que o Chefe do Executivo e o Governo não têm poder regulamentar (reserva de lei)*”.

Do ponto de vista da Metodica constitucional, as matérias de reserva de lei só podem ser definidas em função do concreto ordenamento jurídico-constitucional (Lei Básica), pelo que só depois da determinação daquelas matérias é possível precisar o que não são matérias protegidas por reserva de lei, caso em que o ordenamento admite a emissão de regulamentos independentes⁹. Nessa definição, porque houve sucessão de ordenamentos jurídicos e se salvaguardou a “maneira de viver” e a continuidade dos princípios do sistema jurídico¹⁰, tem de se ter presente a matéria de reserva de lei no ordenamento jurídico do Território de Macau, o que facilita, aliás, a determinação dos decretos-leis que podem ou não ser revogados por regulamentos administrativos.

Ora, n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de Lei do Governo não é peremptório quanto à reserva de lei que protege as matérias enunciadas nas suas alíneas, embora se chegue a esse entendimento, por via da interpretação.

9. Por outro lado, o elenco das matérias de reserva de lei restringe-se a menos de uma dúzia. Pergunta-se: o Governo sabe exactamente quais são as matérias de reserva de lei, ainda que as não enuncie, nas alíneas do n.º 2 do artigo 3.º da sua Proposta, ou considera irrelevantes matérias, tais como, por exemplo: Estrutura política e organização e funcionamento do Governo; Regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados; Lei Orgânica da Assembleia Legislativa; Bases da Organização Judiciária; Estatuto dos Magistrados; regime de ingresso nas magistraturas; estatuto dos funcionários de justiça e respectivos regimes; regime geral das infracções administrativas, etc.?

Resultam essas matérias das disposições que regulam os órgãos executivo, legislativo e judiciais e, portanto, estão previstas indirectamente, através da alínea 10) do n.º 2 do artigo 3.º? É verdade. Mas, porque é que não se consagram essas matérias e, em contrapartida, na alínea 8) do n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de lei, fala-se em

⁹ «A Lei Básica (...) não diz numa norma concentrada que matérias devem ser objecto de lei e de regulamento». V. o acórdão do TUI, proferido no Processo n.º 28/2006, de 2007/7/18, pág. 104.

¹⁰ Ver: LB, arts. 5.º, 11.º, primeiro parágrafo e 19.º, parágrafo segundo; DCLC, 2 (4) e Anexo I, III, parágrafo segundo.

«orçamento, regime tributário e expropriação por utilidade pública»? Também não poderiam ser consideradas por via da aludida alínea? Ou são estas matérias mais importantes, para o Governo, do que as outras?¹¹

10. Também, na alínea 9) do n.º 2 do artigo 3.º da proposta de lei, se prevêem os «Regimes económico os fundamentais relativos ao sistema monetário e operações do comércio externo», considerando-se que se trata de matérias de reserva de lei¹². Todavia, não se prevê o «direito à propriedade privada», um dos mais importantes direitos sociais fundamentais da RAEM, já que vem consagrado no artigo 6.º, que se insere no Capítulo I da Lei Básica, relativo aos Princípios Gerais.

Se se considera que o mencionado direito fundamental está previsto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de lei, está-se a confundir «... direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau»¹³, com *direitos económicos, sociais e culturais*¹⁴, concretamente, com o direito previsto nos artigos 103.º e 128.º, par. 3.º da Lei Básica.

11. Acresce que o regime dos «... direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau», limita-se ao regime das «restrições», a que alude o segundo parágrafo do artigo 40.º da Lei Básica. Mas, pergunta-se: pode o Chefe do Executivo “criar” direitos e liberdades fundamentais por regulamento administrativo? E, através de regulamentos administrativos, pode regular direitos e liberdades fundamentais, cujas normas não são exequíveis por si mesmo: por exemplo, o direito eleitoral, consagrado no artigo 26.º da Lei Básica¹⁵.

¹¹ Aliás, do ponto de vista sistemático, junta-se a matéria do «orçamento» com a do «regime tributário», o que faz sentido, já que vêm previstas no artigo 71.º, alíneas 2) e 3) da Lei Básica. Mas, não vemos nexos em juntar-lhes a matéria respeitante à «expropriação por utilidade pública». É-se induzido a pensar que aquelas matérias são uma espécie de «expropriação», embora por «utilidade pública»! No entanto, a figura da «expropriação por utilidade pública» está conexa com o «direito à propriedade privada», como, aliás resulta do artigo 103.º da Lei Básica.

¹² De facto, o «sistema monetário», como, aliás, também o «financeiro», são matérias reservadas à lei, como resulta do primeiro parágrafo do artigo 107.º da Lei Básica.

¹³ Cujo catálogo consta do Capítulo III da Lei Básica.

¹⁴ Cujo catálogo consta dos Capítulos V e VI da Lei Básica.

¹⁵ Resposta a essa questão, podem ser encontradas no artigo 8.º da nossa versão da proposta de lei.

Em suma: fica no ar a dúvida de que o que é importante para a sociedade civil, possa não o ser para o Governo e vice-versa. E para o órgão que representa a sociedade civil (Assembleia Legislativa) o que é importante?

Sustentamos que as matérias de reserva de lei devem ficar claramente enunciadas na versão final da proposta de lei, para que não surjam equívocos a esse propósito e se evite a conflitualidade e a desconfiança. Tudo, em nome da sociedade harmoniosa.

5) Regulamentos administrativos (artigo 4.º)

12. O n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de lei reproduz a alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica e o seu n.º 2 começa por definir as matérias que podem ser «*objecto de regulamentos administrativos independentes*».

Mas, o que se deve entender por «*regulamentos administrativos independentes*»? São aqueles cuja competência subjectiva se fundamenta na alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica ou, também, aqueles que se fundamentam numa lei (que define a competência objectiva para a sua emissão), à maneira do ordenamento jurídico-constitucional português (artigo 112.º, n.ºs 6 e 7)?

É que, existe por vezes uma confusão entre regulamentos que se fundamentam exclusivamente na Lei Básica, mais concretamente, na alínea 5) do seu artigo 50.º, e outros regulamentos que, invocando tal disposição, são porém emitidos ao abrigo de uma lei que, directa ou indirectamente, expressa ou implicitamente, remete para o Chefe do Executivo ou, simplesmente, para o regulamento administrativo, a disciplina jurídica contida na lei: (1) nuns casos, para executar ou complementar a lei, isto é, procedimentalizar, pormenorizar ou desenvolver o conteúdo da lei, a fim de a tornar operativa; (2) noutros casos, para definir o conteúdo que o legislador, por autocontenção ou heterolimitação, não define. Apesar de todos esses regulamentos administrativos

invocarem a alínea 5) do seu artigo 50.º da Lei Básica, as situações são diferentes: no primeiro caso, trata-se de regulamentos de execução; no segundo, de regulamentos delegados.

Existem, pois, a par dos *regulamentos independentes* (aqueles que se fundamentam exclusivamente na Lei Básica) os *regulamentos delegados* (aqueles em que a competência subjectiva se fundamenta na Lei Básica, mas em que a competência objectiva se fundamenta numa lei). Todavia, nunca em Macau se falou em *regulamentos delegados*, pela simples razão de que o ordenamento constitucional português afasta, no n.º 5 do seu artigo 112.º essa figura, que historicamente surgiu com efeitos legislativos¹⁶, mas que não tem, necessariamente, de os ter, se se aceitar a figura da remissão normativa e rejeitar a figura da deslegalização¹⁷.

A Lei Básica, no seu artigo 67.º, estabelece a competência legislativa exclusiva da Assembleia Legislativa, ao dispôr: «A Assembleia Legislativa (“立法會” [láp fát wuí]) é o órgão legislativo (“立法機構” [láp fát kei káu]), da Região ...». A alínea 1) do seu artigo 71.º explicita os poderes compreendidos na *competência legislativa*¹⁸, a qual é exercida segundo um *procedimento legal* (“法定程序” [fát têng ch'êng chói]) e reveste a uma dada forma: a forma (força) de lei (“法律效力”) [fát lôt háu lêk, fǎlù xiàolì]. A

¹⁶ É natural que, se o Governo português tem à sua disposição a figura dos *decretos-lei autorizados*, não necessita de recorrer à figura dos *regulamentos com efeitos legislativos* (regulamentos delegados). Por outro lado, se tem uma competência legislativa própria (decretos-lei), em concorrência com o Parlamento (Assembleia da República), não necessita da figura dos *regulamentos independentes* que, embora desprovidos de efeitos legislativos, devem reclamar uma lei (ou decreto-lei), que defina a *competência subjectiva e objectiva* para a sua emissão (CRP, art. 112.º, n.º 7).

¹⁷ Na relação entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do Executivo, consideramos que a Lei Básica não admite qualquer fenómeno de “deslegalização”. Relativamente à “deslegalização”, no domínio do Direito Transitório, ver *infra* o que se diz a propósito dos decretos-leis.

¹⁸ A competência legislativa compreende os poderes de «Fazer (“制定” [chái têng]), alterar (“修改” [sáu kóí]), suspender (“暫停” [chám t'êng]) ou revogar (“修訂” [fái ch'óí]) leis (“法律” [fát lòi)». Os poderes de interpretar (“解釋” [kái sêk]) e integrar (“填補漏洞” [t'in pou láu tóng]) também se devem considerar incluídos. Como diz Jorge Miranda, *Funções ...*, cit., p. 241: «... quando um órgão especificamente recebe competência para fazer leis sobre certa matéria, também só ele as pode interpretar (autenticamente), modificar, suspender ou revogar [...], bem como alargar ou restringir o seu âmbito de aplicação – pois poder legislativo abrange todas estas faculdades, e não só a faculdade positiva originária».

forma de lei, o *procedimento legislativo* e a *competência legislativa* implicam-se, pois, reciprocamente. «A forma de lei arrasta uma força de lei específica»¹⁹.

Como legislar é da exclusiva competência da Assembleia Legislativa, daí decorre que o regulamento não pode ter força de lei e está impedido de regular matéria legislativa, isto é, o regulamento não pode: «modificar, suspender, revogar, invalidar, destruir» leis em vigor (força de lei *formal* positiva); impedir que as leis os modifiquem, suspendam, revoguem, invalidem ou destruam (força de lei *formal* negativa); «modificar, suspender, revogar ou impedir a subsistência da regulamentação de qualquer matéria por lei anterior» (força de lei *material* negativa); «dispor originariamente (ou, como por vezes, se diz, de inovar) sobre todas as matérias, em especial sobre relações e situações da vida» (força de lei *material* negativa). Portanto, o regulamento não pode ter força de lei activa, nem passiva²⁰.

Apesar de muitos regulamentos administrativos do Chefe do Executivo serem regulamentos delegados, e não regulamentos independentes, aquela figura jurídica não mereceu, ainda, a necessária atenção por parte dos juristas da RAEM, em que nos incluímos²¹, aparecendo amiudadas vezes confundidos com os regulamentos administrativos independentes²².

¹⁹ Cf. Jorge MIRANDA, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 197-198.

²⁰ Sobre a classificação da *força de lei* (força de lei *material*, positiva e negativa; força de lei *formal*, positiva e negativa; força de lei *activa* e força de lei *passiva*), que faz com que a lei seja *hierarquicamente superior* ao regulamento, ao acto e ao contrato administrativo e ao acto jurisdicional, cf. Jorge MIRANDA, *Funções...*, cit., pp. 268-270.

²¹ Só recentemente nos apercebemos dela, quando analisámos os regulamentos administrativos que, emitidos ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, têm sido qualificados, nomeadamente pelo Tribunal de Segunda Instância (TSI), como regulamentos independentes, quando, na realidade, são regulamentos delegados, por se fundamentarem, expressa ou implicitamente, nesse acto legislativo. O próprio TUI não tem utilizado, tanto quanto se sabe, essa designação.

²² Na doutrina portuguesa, cf. Afonso Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, I, 1976, p. 68; Jorge Miranda, «Lei», DJAP 5 1993, p. 382 e *Funções*, cit., p. 250; Luís S. Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, p. 1049-1062, em especial, pp. 1051-1053. Cf. Jorge Manuel Coutinho de Abreu, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 84.

Tal confusão resulta do facto de os regulamentos administrativos do Chefe do Executivo se limitarem, fora dos casos dos regulamentos de execução, a invocar apenas a alínea 5) do seu artigo 50.º da Lei Básica e não a lei que visam desenvolver e em que se fundamentam²³. Impõe-se, pois, a previsão legal desse tipo de regulamentos²⁴ e proceder à sua distinção, relativamente aos regulamentos independentes, por um lado, e aos regulamentos de execução ou complementares, por outro.

O conteúdo do regulamento independente e do regulamento delegado pode envolver a criação de direitos e a imposição de deveres, tal como a lei, desde que não afectem direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau²⁵. Ambos se sujeitam aos regimes da reserva de lei e da prevalência da lei e assumem a forma de “Regulamento Administrativo”, já consagrada na tradição constitucional da RAEM e que decorre da identidade do sujeito político que lhe serve de suporte: o Chefe do Executivo. Mas, o seu fundamento é diverso.

Com efeito, o regulamento independente, à semelhança da lei, funda-se apenas na Lei Básica (competência subjectiva) e só pode emergir na ordem jurídica, fora das áreas reservadas à lei e não disciplinadas, ainda que apenas nos seus aspectos essenciais, por lei da Assembleia Legislativa²⁶. Já o regulamento delegado, funda-se na Lei Básica, que define a competência subjectiva, mas, diversamente do regulamento independente, pressupõe uma lei que, no mínimo, defina a competência objectiva para a sua emissão²⁷.

²³ Ver os n.ºs 2 e 3 do art. 19.º da nossa proposta.

²⁴ Isto é, a criança já nasceu à muito tempo, já cresceu, mas ainda não se foi registar o nome.

²⁵ No art. 8.º da nossa proposta explanamos o regime dos direitos e liberdades fundamentais, de forma a ter se presente as funções da lei nesse domínio.

²⁶ Ver, o que se diz no n.º 1 do artigo 13.º da nossa proposta.

²⁷ A concepção de regulamento delegado, que perfilhamos, por a considerarmos a mais adequada ao bom funcionamento do ordenamento jurídico da RAEM, aproxima-se do regulamento independente, em Portugal, mas dele se distancia por, o n.º 7 do art. 112.º da CRP, exigir «leis» que definam «a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão». Por outro lado, não possui força legislativa (CRP, art. 112.º/5).

No entanto, a proposta de lei ignora esta distinção primordial entre os regulamentos administrativos, com as consequências que se verão a propósito das infracções administrativas e respectivas sanções.

13. No n.º 3 do artigo 4.º da sua Proposta, o Governo fala em «*regulamentação complementar ou de execução das leis*», mas nada acrescenta sobre a distinção entre regulamentos de execução e regulamentos complementares, nem o seu regime. Deve ficar para a doutrina essa distinção ou deve aproveitar-se para enunciar os casos em que têm lugar os regulamentos de execução *stricto sensu* (em sentido próprio) e os regulamentos complementares?

Nos artigos 12.º a 19.º da nossa proposta, definimos os princípios fundamentais do regime jurídico dos diferentes tipos de regulamentos administrativos, para que o Governo saiba exactamente quando deve utilizar um tipo ou o outro e não haja dúvidas sobre essa matéria.

14. O disposto no n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei suscita-nos reservas. Diz-se aí, que a «*Definição de políticas e sua implementação*» pode ser «*objecto de regulamentos administrativos independentes*», mas não se distingue entre as políticas que, pelos Capítulos V e VI da Lei Básica, envolvem matérias de reserva de lei²⁸ e as políticas que não envolvem matérias reserva de lei²⁹.

Tal distinção joga com a interpretação que fazemos do último período do artigo 75.º da Lei Básica³⁰: «*A apresentação de projectos de lei (...) que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo*», quer envolvam

²⁸ Independentemente de terem ou não conexão com direitos fundamentais: direitos económicos, sociais e culturais. Ver, nomeadamente, LB, artigos 92.º, 107.º, 108.º, 109.º, 114.º, 115.º, 119.º, 121.º, 122.º, 123.º, 124.º, 125.º, 127.º.

²⁹ Definem-se, por exclusão de partes: são todas as que não estejam sujeitas a reserva de lei. É por isso que é mais fácil definir matérias de reserva de lei, do que definir matérias não reservadas à lei.

³⁰ V., também, art. 104.º do Regimento da AL, aprovado pela Resolução n.º 1/1999. Os caracteres chineses, traduzidos por «*políticas do Governo*», em todas as referidas disposições, são os mesmos: (“*政府政策*” [*chên fú chêng ch'ak*] [*zhèngfǔ zhèngcè*]).

matérias de reserva de lei ou não. Dito por outras palavras: a política do Governo, protegida por reserva de lei, é reserva de iniciativa legislativa do Governo³¹. Mas, o Chefe do Executivo pode autorizar os Deputados a apresentarem projectos de lei sobre tal política do Governo, renunciando, assim, a que a mesma seja objecto de uma proposta de lei do Governo. Não pode é o Chefe do Executivo regular através de regulamento independente uma política do Governo que esteja protegida por reserva de lei.³²

A contrario sensu, a política do Governo, não protegida por reserva de lei, pode ser objecto de regulamento independente³³. Pergunta-se: podem os Deputados apresentar um projecto de lei que se proponha revogar uma política do Governo, definida por regulamento independente? Em nosso entender, podem, porque a Lei Básica não consagra nenhuma reserva de regulamento, mas, para tal, também, devem «*obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo*».

Em conclusão: este modelo atípico e *sui generis* de relacionamento, relativamente à definição das políticas do Governo, entre a Assembleia Legislativa, o Chefe do Executivo e o Governo nada tem a ver com reserva de regulamento³⁴, para onde o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei parece, no entanto, resvalar.

³¹ V.g.: LB, arts. 92.º; 114.º, par. 1.º, 2.ª parte; 121.º, par. 1.º; 123.º, 1.ª parte; 124.º, par. 1.º, 1.ª parte; 125.º; par. 1.º; 126.º; 127.º, 1.ª parte; 129.º, par. 1.º, 1.ª parte; 130.º, *in fine*; 132.º. Daí, o termos contemplado uma disposição na nossa proposta (artigo 7.º), respeitante às «*Reservas de iniciativa legislativa*», para clarificar que, o facto de determinadas matérias serem *reserva de lei*, não significa que, em certos casos, tais matérias não sejam *reservas de iniciativa legislativa do Governo*.

³² Preclusão do *poder regulamentar independente* do Chefe do Executivo e preclusão da *iniciativa legislativa originária* dos Deputados constituem os dois corolários da *reserva de iniciativa legislativa originária* do Governo (ver o n.º 6 do art. 7.º da nossa proposta).

³³ Só com este sentido, é que a alínea 2) do n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei pode ser aceite. Ver os artigos 7.º, n.º 9 e 10.º, n.º 2 do da nossa proposta.

³⁴ Na RAEM não há matérias de reserva de regulamento, como existem em França. No acórdão, proferido no Processo n.º 28/2006, de 2007/7/18, na nota 110, pág. 105, o TUI afirma: «Uma excepção ao que se disse e em que se pode defender-se tal *reserva de regulamento* é a matéria do artigo 129.º (...)». Mas, em nosso entender, porque não teve em atenção a versão chinesa da Lei Básica, o TUI não nos parece ter razão. De facto, a expressão portuguesa «*regulamentos*», constante da aludida disposição da Lei Básica, é a tradução de diferentes caracteres chineses, que apontam para a ideia de “definição de regras”: (“*辦法*” [*pán fǎ*]) (par. 1); (“*規定*” [*k’wai têng*]) (pars. 2 e 3) e são distintos da expressão «*fazer regulamentos administrativos*” (“*制定行政法規*” [*zhìdìng hángzhèng fǎt k’wái*]), que consta da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica. Refira-se, também, que a versão inglesa da LB traduz os caracteres (“*辦法*” [*pán fǎ*]), do par. 1, por «*provisions*»; e os caracteres chineses (“*規定*” [*k’wai têng*]), nos pars. 2 e 3, por «*regulations*». Mas, na

Diga-se, por último, que o facto das políticas do Governo estarem sujeitas a reserva de lei, por realizarem direitos sociais fundamentais não significa que as mesmas não se cinjam às bases gerais³⁵, como actualmente sucede³⁶, no que respeita às Bases das políticas do Governo e regimes de prestações que realizam os direitos económicos³⁷, sociais³⁸ e culturais^{39 40} e, em especial, as Bases dos sistemas educativos⁴¹ e organização e funcionamento das instituições, públicas ou privadas, que desenvolvam actividades de ensino e respectivo regime jurídico⁴²;

15. O disposto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei é sobre a «Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos. Trata-se de matéria que se prende com o funcionamento do Governo⁴³. Ora, tendo presente o princípio de que, “salvo disposição legal em contrário, a matéria de organização e funcionamento de um órgão de governo próprio da RAEM, pertence a esse órgão”⁴⁴, a Assembleia Legislativa está impedida de, sobre ela, legislar, não porque se trate de

al. 5) do art. 50.º, os caracteres (“制定行政法規” [chái têng háng chêng fái k'wái]) são traduzidos por «*formulate the administrative regulations*».

³⁵ Ver n.º 3 do art. 10.º da nossa proposta. O n.º 2 do art. 12.º da Lei n.º 3/1999, admite «*lei de desenvolvimento de bases gerais contidas na Lei Básica ou em leis*». Pode e deve-se fazer uso dessa figura jurídica, especialmente, na matéria das políticas reservadas à lei que, como veremos, constam já de leis.

³⁶ Tal justifica-se, tanto mais quanto é certo que os Deputados não possuem iniciativa legislativa em matéria de definição de políticas, necessitando de autorização do Chefe do Executivo, como se viu. A AL poderá, no entanto, definir os grandes princípios, que lhe hajam submetidos por proposta de lei do Governo.

³⁷ LB, arts. 115.º (política laboral). Ver, também, a Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais, consta da Lei n.º 4/98/M, de 27 de Julho.

³⁸ LB, arts. 123.º (política de saúde).

³⁹ LB, arts. 124.º (política de investigação científica e tecnológica e direitos de autor), 125.º (política cultural), 127.º (política para o desporto). Ver, também, a Lei de Bases das Ciências e da tecnologia, aprovada pela Lei n.º 9/2000.

⁴⁰ A Lei de Bases da Política Familiar, aprovada pela Lei n.º 6/94/M, de Agosto define as bases das seguintes políticas: família (arts. 1.º a 5.º); privacidade da vida familiar (art. 6.º); maternidade e paternidade (art. 7.º-10.º); pessoas idosas e deficientes (art. 11.º); e, de um modo geral, a promoção económica, social e cultural da família (Capítulo V), compreendendo a educação e o ensino (arts. 15.º e 16.º); família e o trabalho (art. 17.º), acção social (art. 18.º), saúde (art. 19.º), habitação e ambiente (art. 20.º). Ver a Lei de Bases das Telecomunicações, aprovada pela Lei n.º 14/2001.

⁴¹ Ver a Lei n.º 11/91/M, que «estabelece o quadro geral do sistema educativo de Macau ...» e, também, a Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior).

⁴² A Lei n.º 1/2006 define o regime jurídico da UM.

⁴³ Ver LB, art. 64.º, alíneas 10 e 2).

⁴⁴ É com base neste princípio que, no n.º 2 do artigo 7.º da nossa proposta, prevemos a reserva absoluta de iniciativa legislativa dos Deputados sobre o Regime da Legislatura e do Estatuto Deputados, a Lei Orgânica da Assembleia Legislativa e lhe acrescentamos a aprovação, por resolução, do seu Regimento.

matéria de reserva de regulamento, mas porque o aludido princípio exige uma atitude de auto-contenção por parte do órgão legislativo⁴⁵. Auto-contenção essa que, na prática, não se verifica, visto que a iniciativa legislativa originária reside, essencialmente, no Governo.

16. O artigo 21.º da Lei de Bases da Orgânica do Governo (LBOG), aprovada pela Lei n.º 2/1999, diz que «A criação, reorganização e regulação dos serviços públicos são fixadas por diploma legal (“法規” [fát k'wai, fāguī])»⁴⁶.

Qual o sentido de tal disposição? A Proposta de lei do Governo não o clarifica. Pelo contrário, a alínea 3) do n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei parece apontar para a revogação dessa disposição. Mas, se essa é a intenção do Governo, então, a lei que vier a ser aprovada, na sequência da sua Proposta de lei, é ilegal, por violar uma lei de valor reforçado (a LBOG)⁴⁷. A menos que o faça expressamente. No entanto, entendemos que o não o deve fazer, porque a fórmula, consubstanciada no artigo 21.º da LBOG, é uma boa solução: há casos em que a criação de serviços públicos *deve ser* feita por lei e há casos em que *pode ser* feita por regulamento administrativo ou por lei⁴⁸, nos termos em que explicitamos nos artigos 11.º e 18.º da nossa proposta.

⁴⁵ O mesmo se pode dizer no que respeita ao Conselho Executivo, que deve continuar a estar na disponibilidade do Chefe do Executivo.

⁴⁶ A versão portuguesa fala em «*diploma legal*» e a versão chinesa em (“法規” [fát k'wai, fāguī]).

⁴⁷ Sobre o que são *leis de valor reforçado*, ver o artigo 20.º da nossa proposta.

⁴⁸ A história do preceito é a seguinte, segundo o relato feito da discussão: Na proposta que serviu de base à lei em apreço – a Proposta de Lei n.º 10/199-10, apresentada em 9 de Dezembro de 1999 pelo Governo constituído para exercer funções após a reunificação (...) – a expressão que constava do artigo supracitado era, na verdade, “regulamento administrativo” (“行政法規” [hāng chēng fát k'wai] [xíngzhèng fāguī] [xíngzhèng fāguī]). Todavia, alguns deputados manifestaram discordância, dúvidas ou reservas a respeito dessa redacção, uns por considerarem que os serviços públicos em geral deveriam ser criados e regulados por lei (Anabela Ritchie e Au Chong Kit), outros por entenderem que pelo menos alguns teriam de ser, designadamente os Serviços de Alfândega (Leong Heng Teng). No termo desta discussão, realizada no dia 16 de Dezembro, foi deliberada a supressão, na versão chinesa, da expressão *hāng chēng* (ou *xíngzhèng*) (“administrativo”) (...), tendo-se mantido o termo *fát k'wai* (ou *fāguī*), a qual, isoladamente, designa qualquer acto normativo de direito interno. Na versão portuguesa, esta alteração implicou a substituição de “regulamento administrativo” por “diploma legal”, expressão que, no seu sentido amplo, abrange indistintamente a lei e os regulamentos administrativos..

17. A alínea 4) do n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei fala em «*Infracções administrativas e respectivas sanções*», sem prever, no n.º 2 do seu artigo 3.º, o «*regime geral das infracções e sanções administrativas*».

A investigação que fizemos sobre o tema, encontra-se, resumida, no ANEXO I, para o qual remetemos. Aqui apenas diremos que o Tribunal de Última Instância, tanto quanto sabemos, ainda não se pronunciou sobre a questão de se saber se o «*regime geral das infracções e sanções administrativas*» constitui ou não matéria de reserva de lei⁴⁹, como o era no domínio do Estatuto Orgânico de Macau.

O Tribunal Administrativo (TA), no acórdão proferido em 08 de Setembro de 2006, no Processo n.º 38/05-EF, todavia, tomou decisões sobre a questão: declarou ilegal o “Regulamento Geral dos Espaços Públicos” e, conseqüentemente, recusou a sua aplicação no caso dos autos; declarou nulo o acto sancionatório, tomando como fundamento legal o regulamento para sanção administrativa; e declarou terminado o processo de execução fiscal decorrente do acto sancionatório.

⁴⁹ O TSI, no Proc. 223/2005, a propósito do REGA 17/2004, que «*estabelece a proibição aceitação ou prestação ilegal de trabalho e o correspondente regime sancionatório*», considerou: «... afigura-se-nos que não poder o Órgão Executivo da RAEM, sem prévio aval da Assembleia Legislativa, ter instituído, através daquele Regulamento Administrativo n.º 17/2004, um regime *ex novo e sui generis* de sancionamento de situações de emprego ilegal no actual ordenamento jurídico de Macau» (pp. 56-57). Naturalmente, que na parte do regime das infracções e sanções administrativas, o REGA 17/2004 tem o seu fundamento no art. 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, que define o regime geral e estabelece matéria de reserva de lei. Não se trata, pois, de um regulamento independente, mas de um regulamento delegado. Todavia, O TUI, no Processo 28/2006 (p. 121), divaga sobre os regulamentos independentes, mas não se pronuncia sobre a questão de fundo: «Quer dizer, é de todo irrelevante que o Regulamento Administrativo n.º 17/2004 estabeleça a proibição da aceitação ou prestação ilegal de trabalho e o correspondente regime sancionatório, quando a norma que era relevante para a apreciação de permanência na Região não respeitava a trabalho ilegal e muito menos dizia respeito a sancionamento de trabalho ilegal, limitando-se a dispor sobre matéria respeitante a permanência de pessoas na Região, embora conexonada com com prestação de trabalho e serviços em Macau. Não estava, pois, em causa, no caso dos autos, qualquer punição administrativa de situações de trabalho ilegal, pelo que não se entende a que a propósito é que o Acórdão recorrido abordou a questão de saber se o Regulamento Administrativo n.º 17/2004 podia revogar o regime constante da Lei n.º 2/90/M (Lei de Imigração Clandestina) no que concerne a tal regime punitivo». Como se vê há questões que necessitam de ser esclarecidas.

No aludido acórdão, foi aduzida, entre outros argumentos, a seguinte fundamentação:

- 1) O poder de criar sanção administrativa cabe ao Legislativo e é a tradução do poder legislativo do órgão legislativo do Estado⁵⁰
- 2) O preceituado na “Lei das Sanções Administrativas” ao permitir a criação de sanções administrativas, através de regulamento, «contraria o conceito legal da Administração de acordo com a lei», pelo que, parte da “razão” do círculo académico da China continental não reconhece que um regulamento administrativo possua a competência para estabelecer multas;
- 3) No mundo ocidental, o regulamento administrativo não possui competência para criar multas, ou seja, os governos francês e português somente podem criar sanção administrativa quando exercem o poder legislativo decorrente da Constituição e os governos dos outros países (E.U.A, Reino Unido e Alemanha) apenas podem criar sanção administrativa na “legislação delegada”;
- 4) *«Quanto a Macau, podemos tecer a seguinte consideração: De acordo com a divisão dos poderes prevista na ‘Lei Básica’, o regulamento administrativo é destituído de competência para criar sanção administrativa, salvo nos casos em que haja ‘lei de habilitação prévia’ ou ‘autorização legislativa’. O ‘Regulamento Geral dos Espaços Públicos’ que o caso em apreço envolve, não obteve autorização legislativa, nem existiu habilitação prévia. Em vista disso, é ‘ilegal’ a sua norma que cria sanção administrativa ...’».*

18. No ANEXO I procedemos à análise crítica desta jurisprudência e, nomeadamente, no que respeita ao entendimento que, “No mundo ocidental”, existe sobre o tema.

Aí concluímos que: podem ser “criadas” infracções e sanções administrativas por regulamento, ainda que formalmente legislativo, como no caso português, desde que verificados os seguintes requisitos: (1) haja uma *lei de habilitação*, que defina o seu regime geral, devendo considerar-se como tal, no caso da RAEM, o Decreto-lei n.º

⁵⁰ Cf. Hu Jinguang, *Estudo sobre a sanção administrativa*, Editora da Lei, 1998, pág 56.

52/99/M⁵¹; (2) a *sanção principal* (multa) não seja de valor excessivamente gravoso, face ao *princípio da proporcionalidade*; (3) as *sanções acessórias*, para além das prescrições constantes do n.º 3 do artigo 6.º do sobredito diploma legal, não incidam sobre matéria protegida por reserva de lei, designadamente, estabelecendo restrições a direitos e liberdades fundamentais. Não se verificando tais requisitos, o regime material aplicável às infracções administrativas apenas pode ser definido por lei⁵².

Ora, das duas uma: ou o Governo, ao arrepio da tradição constitucional de Macau⁵³, do pensamento jurídico ocidental e da própria legislação da RPC sobre a matéria, tem a intenção de — através da aprovação da sua Proposta de lei e mediante um regulamento independente, a ser proferido ao abrigo da alínea 4) do n.º 2 do seu artigo 4.º —, revogar o *«regime geral das infracções administrativas e respectivas sanções»*, consagrado no Decreto-lei n.º 52/99/M⁵⁴ e submeter à disciplina dos regulamentos independentes essa matéria⁵⁵; ou o Governo, não pretendendo negar que tal regime geral constitui matéria de

⁵¹ Tal como prevemos no n.º 1 do art. 5.º da nossa proposta, enquanto não for substituído por lei (n.º 4 do art. 26.º da nossa proposta) os decretos-leis, cujo conteúdo normativo essencial envolve matérias de reserva de lei são equiparados às leis da Assembleia Legislativa do Território de Macau e consideram-se como leis em vigor na RAEM. Falamos em «leis da Assembleia Legislativa do Território de Macau» e não em «leis previamente vigentes», pelas razões que passamos a expor. A versão portuguesa do artigo 8.º fala em «*As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau*». Por outro lado, a versão portuguesa do artigo 18.º fala em «*as leis previamente vigentes em Macau, conforme previsto no artigo 8.º desta Lei*». Mas, a versão chinesa do artigo 18.º fala em «*as leis de origem em Macau*» (“澳門原有法律” [ou mun yün yáu fát lóit]), expressão que é a mesma da utilizada no artigo 8.º e no primeiro parágrafo do artigo 145.º. Ora, a expressão, contida no artigo 18.º abrange, necessariamente, «*as leis*», mas, já não pode abranger os «*regulamentos administrativos e demais actos normativos*». Daí que, confrontando a versão portuguesa com a chinesa, seja duvidoso que o legislador da Lei Básica (APN) pretendesse abranger, também, os «*decretos-leis*», atendendo à interpretação que Xiao Wei Yun deu ao que, não constando do ponto III do Anexo I à DCLC, foi aditado na parte final do art. 8.º, cuja tradução literal é a seguinte: «*pelo órgão legislativo* (“立法 [lái fát k'ei]) *ou por outros correspondentes/competentes órgãos* (“其他有關機構” [k'ei t'a yáu kwan kwei kwan]), *de acordo com os processos estabelecidos por lei* (“依照法定程序” [yi chiu fát t'eng ch'eng ch'oi]) *para fazer alterações, em conformidade com* (“作出修改外” [ch'ók ch'ót s'áu k'oi])».

⁵² Ver os artigos 9.º 17.º da nossa proposta, onde, inclusivamente, propomos um limite máximo, a partir do qual o regime especial deve ser reservado à Assembleia Legislativa (art. 9.º, n.º 3).

⁵³ Quer a que respeita ao Território de Macau, quer a que se implantou após a transferência de poderes.

⁵⁴ O que consubstanciaria uma “deslegalização material” (não seria apenas a forma de decreto-lei que seria degradada, mas a própria matéria de reserva de lei, nele contida).

⁵⁵ Anote-se que o «*regime geral infracções administrativas e respectivas sanções*» não vem elencado como matéria de reserva de lei, no n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de lei do Governo.

reserva de lei, refere-se a regulamentos independentes quando, na verdade, pretenderia referir-se ao que denominamos por regulamentos delegados⁵⁶.

Se isto é assim, como estamos em crer que o seja, mais justificação tem o que temos vindo a defender: o «*regime geral das infracções administrativas e respectivas sanções*», porque é matéria de reserva de lei, deve — conjuntamente com outras matérias —, vir enunciado no elenco das matérias de reserva de lei⁵⁷; e o regulamento independente deve ser distinguido do regulamento delegado, pela diferente natureza das funções normativas, que cada um deles desempenha.

19. Mas, mais do que estabelecer-se uma reserva de regulamento, através da lei aprovanda, na matéria acabada de referir, o que sobremaneira nos preocupa, diz respeito ao disposto na alínea 5) do n.º 2 do seu artigo 4.º da Proposta de lei do Governo, ao afirmar que são objecto de regulamentos administrativos independentes: «*outras matérias não abrangidas no artigo anterior*»⁵⁸.

Estamos em crer que a interpretação que o Governo faz, da disposição que propõe, é no sentido de que «*Só são objecto de regulamentos administrativos independentes as matérias não reservadas à lei, ainda que não abrangidas no n.º 2 do artigo 3.º, e que não se encontrem reguladas por lei da Assembleia Legislativa*»⁵⁹.

⁵⁶ Os princípios garantísticos, que constam do DL 52/99/M, são muitos e da máxima importância do ponto de vista do princípio do Estado-de-direito e da conseqüente protecção dos direitos e liberdades fundamentais dos residentes da RAEM. Deve aquele decreto-leis ser substituído o mais rapidamente possível por uma lei? Não temos a mínima dúvida, tanto mais que o mecanismo instituído não é muito ortodoxo: se, na vigência do EOM, ainda se pode compreender que um decreto-lei desenvolva outro decreto-lei; já na vigência da LB, uma lei da AL desenvolver um decreto-lei previamente vigente, é susceptível de gerar incompreensões. Seria de boa técnica legislativa, pois, que uma lei da AL substituísse o DL 52/99/M - como por várias vezes temos preconizado -, a qual, como lei de bases seria desenvolvida por outras leis; ou, quanto muito, como lei geral, fosse executada por regulamentos, tal como aquele decreto-lei o é.

⁵⁷ Ver a alínea 5) do artigo 6.º da nossa proposta.

⁵⁸ A expressão «*São objecto de regulamentos administrativos independentes ...*», em vez de «*Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes*», inculca uma tendência, quase inconsciente, para se considerar a previsão de matérias de reserva de regulamento.

⁵⁹ Ver os artigos 7.º, n.º 9 e 13.º, n.º 1 da nossa proposta.

Não duvidamos, pois, da seriedade de propósitos dos autores da Proposta de lei. O nosso receio resulta, apenas, da possibilidade — por essa via não arredada —, de a disposição em causa ser interpretada e aplicada, por terceiros, no futuro, no seu sentido literal; o que leva a que matérias de reserva de lei, não abrangidas no elenco do n.º 2 do artigo 3.º da Proposta de lei, possam vir a ser revogadas por regulamentos administrativos. O que de todo, a Lei Básica não admite.

20. Porque a disposição pode ser uma “porta aberta para a entrada de ventos e a saída de tempestades” e porque “vale mais prevenir, que remediar”, julgamos que a única forma de o evitar é ter um elenco de matérias de reserva de lei, suficientemente denso, e acolher uma disposição como a que propomos no n.º 1 do artigo 13.º da nossa proposta ou, pelo menos, estabelecê-la nos termos que anteriormente o fizemos⁶⁰.

6) Decretos-leis (artigo 5.º)

21. A proposta de lei admite a alteração, suspensão ou revogação dos decretos-leis em dois casos:

- 1) Por lei, desde que envolva as matérias de reserva de lei, abrangidas no disposto no n.º 2 do artigo 3.º;
- 2) Por regulamento administrativo, desde que não envolva matérias referidas na alínea anterior.

Todavia, esta distinção pouco acrescenta ou clarifica, relativamente ao entendimento vulgar que existe sobre a questão. Uma vez mais, a divergência inicial reside no elenco das matérias de reserva de lei. Ao remeter-se para uma enunciação que, apesar de não taxativa, não é suficientemente densa, abre-se a possibilidade de um elevado número de matérias de reserva de lei, contidas em decretos-leis, virem a ser revogadas por

⁶⁰ No Anexo II fazemos a comparação entre as matérias de reserva de lei no Estatuto Orgânico de Macau (EOM) e na Lei Básica.

regulamentos administrativos, com as consequências políticas, daí resultantes: conflito com a Assembleia Legislativa e descrédito junto dos residentes de Macau, em geral, e da comunidade jurídica em particular.

Tal clarificação é tanto mais importante quanto é certo que, tratando-se de matérias que, à luz da Lei Básica, são objecto de reservas de lei, porque protegem direitos fundamentais, ou porque são consideradas essenciais e necessárias à continuidade da ordem jurídica e dos seus princípios fundamentais, os decretos-leis não podem ser modificados ou revogados por regulamentos independentes do Chefe do Executivo, porque a reserva de lei preclui o exercício independente do poder regulamentar. Nestes casos, não é admissível a “deslegalização”⁶¹.

Por outro lado, a Proposta de lei não apresenta qualquer sanção jurídica para os casos em que os decretos-leis, contendo matéria de reserva de lei, são revogados por regulamentos independentes. Como garantia das matérias de reserva de lei, sugerimos uma disposição (art. 21.º), em que se estabelecem três regimes:

- 1) Um regime de gravidade máxima para os casos em que as leis e os decretos-leis envolvem matérias de reserva de lei, que são especialmente valoradas pela comunidade, designadamente, as matérias penal, fiscal, direitos, liberdades e

⁶¹ Há quem sustente que a deslegalização deveria ser feita, caso-a-caso, através de lei que identificaria o decreto-lei a deslegalizar. Isto é, o Governo apresentaria uma proposta de lei de deslegalização que, depois de aprovada pela AL, permitiria que o Chefe do Executivo revogasse, através de um regulamento administrativo, o decreto-lei. Porque não apresentar logo uma proposta de lei, que se destinasse a substituir o decreto-lei pela lei, ainda que fora da matéria de reserva de lei? Acresce que se poderia correr o risco de a AL deslegalizar um decreto-lei, que contivesse matérias de reserva de lei (ver, *supra*, a deslegalização material do Decreto-lei n.º 52/99/M, pela proposta de lei, ora em apreciação). Há também quem sustente que a deslegalização se operasse através de uma lei, que identificaria, numa lista, os decretos-leis a deslegalizar. Mas, há decretos-leis (ver n.º 2 do art. 5.º da nossa proposta) que contêm normas com matérias de reserva de lei e normas com matérias não reservadas à lei. Deste modo, não é praticável, entre centenas de decretos-leis, distinguir umas e outras, na lei deslegalizadora. Além disso, a Lei Básica não é omissa (o aditamento ao art. 8.º, válido ou inválido à luz da DCLC, tem a intencionalidade de deslegalização, como resulta do pensamento de Xiao Wei Yun), nem a continuidade jurídica é uma regra que proíba a “deslegalização” formal dos decretos-leis, que não envolvem matérias de reserva de lei (é a forma de decreto-lei que é degradada e não a matéria). Só aquelas é que conferem força de lei formal negativa, pelo que é inadmissível a “deslegalização” material.

- garantias fundamentais e grandes códigos, que acarretam a inexistência, a qual não necessita de ser declarada pelo tribunal⁶²;
- 2) Um regime de gravidade média para os casos em que as leis e os decretos-leis envolvem matérias de reserva de lei, mas não as anteriormente referidas, que acarretam a nulidade absoluta, mas em que a mesma necessita de ser declarada pelo tribunal⁶³;
 - 3) Um regime de gravidade média para as leis da Assembleia Legislativa da RAEM, que não envolvam matéria de reserva de lei, que acarretam a nulidade relativa, que também necessita de ser declarada pelo tribunal.

No artigo 5.º da nossa proposta sustenta-se que não podem ser revogados por regulamentos independentes os decretos-leis que regulam matéria de reserva de lei no domínio do Estatuto Orgânico de Maco (EOM)⁶⁴, que também o é no domínio da Lei Básica, ou seja:

- 1) Os decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa da Assembleia Legislativa do Território de Macau;

⁶² Acolhe-se o sugerido no Relatório n.º 2/III/2008 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa. Nele se sustentou a interpretação restritiva da revogação de um decreto-lei (DL 27/99/M, de 28 de Junho) por um regulamento independente (REGA n.º 15/2003): os efeitos revogatórios, neste caso, abrangem apenas as normas que não disponham sobre matéria de reserva de lei, verificando-se a sobrevigência dos efeitos das demais normas. O mencionado Relatório concluiu que «vai acompanhar o assunto objecto desta petição, nomeadamente no âmbito da análise do projecto de lei “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos”». Significa isto que, não é admissível a revogação total de um decreto-lei por regulamento administrativo quando aquele contenha matéria de reserva de lei, pelo que deve proceder-se a uma interpretação restritiva da revogação. É que, a reserva de lei preclude o exercício independente ou delegado do poder regulamentar. Apenas é admissível o seu exercício por regulamento de execução.

⁶³ É o que sucede com o REGA n.º 9/2004. Trata-se de um regulamento independente que, nalgumas normas, revoga matérias de reserva de lei. Este regulamento deve ser absorvido pela lei que substituir o Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro (um diploma exemplarmente concebido). Aliás, a finalidade do art. 26.º da nossa proposta é a de alertar que os decretos-leis, nele previstos, não podem ser revogados por regulamentos independentes; só por leis. Também serve como exemplo para outros casos, não expressamente contemplados.

⁶⁴ O facto de a ordem jurídica da RAEM absorver as matérias de reserva de lei, consagradas no EOM (ver Anexo II), permite identificar facilmente os decretos-leis que, possuindo força de lei formal negativa (porque envolvem matérias de reserva de lei), foram publicados no uso de autorização legislativa ou no exercício da competência legislativa concorrential (n.º 1 do art. 5.º da nossa proposta). Tais decretos-leis, considerando-se como leis em vigor na RAEM, não podem ser objecto de modificação ou revogação por regulamentos independentes ou delegados. Só os decretos-leis, previstos no n.º 3 do artigo 5.º são desprovidos de qualquer força de lei, porque não envolvem matérias de reserva de lei.

- 2) Os decretos-leis publicados no exercício de competência cumulativa ou concorrencial;
- 3) Os decretos-leis que, proferidos no exercício de competência exclusiva, envolvam matérias de reserva de lei, nomeadamente, aprovando os códigos, previstos nas alíneas 13) e 14) do artigo 6.º.

Repare-se que, há matéria penal e contravencional, protegida por decretos-leis, sem autorização legislativa, como o anterior Código da Estrada (DL 16/93/M), que tipificava crimes e contravenções⁶⁵, bem como Códigos, aprovados por decretos-leis, que não foram emitidos ao abrigo de uma autorização legislativa e que, nalguns casos, têm até a ver com o poder judicial: o Código de Processo Administrativo Contencioso (DL 110/99/M)⁶⁶, sobre o qual já anteriormente se falou; o Código do Registo Civil (DL 59/99/M)⁶⁷; o Código do Procedimento Administrativo (DL 57/99/M)⁶⁸; o Código do Registo Predial (DL 46/99/M)⁶⁹; o Código Civil (DL 39/99/M)⁷⁰. Alguns desses decretos-leis foram, entretanto, alterados, total ou parcialmente, por leis da Assembleia Legislativa: o Código Comercial (DL 40/99/M)⁷¹; o Código de Processo Civil (DL 55/99/M)⁷²; o Código do Registo Comercial (DL 56/99/M)⁷³; o Código do Notariado (DL 62/99/M)⁷⁴.

Tratando-se de matérias que, à luz da Lei Básica, são protegidas por reservas especiais de lei, porque protegem direitos fundamentais ou matérias, que, tendo sido

⁶⁵ Outros exemplos de decretos-leis, nessas condições são: o DL 5/91/M, que criminaliza o tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas; o DL 30/92/M, de 22 de Junho, parcialmente alterado pela Lei 7/96/M, de 22 de Julho, o qual redefine o tipo de crime quanto a actividades especulativas sobre a venda ou revenda de títulos de transportes de passageiros entre o Território e o exterior, por preço superior ao custo aprovado pela entidade competente; o DL 11/93/M, de 15 de Março, parcialmente alterado pelo C.P., aprovado pelo DL 58/95/M, e que “Revê a punição por detenção, uso e porte de armas”; o DL 86/99/M, de 22 de Novembro, que “regula o regime da intervenção jurisdicional na execução da pena de prisão e da medida de segurança de internamento e respectivos efeitos”.

⁶⁶ Sem autorização legislativa.

⁶⁷ Sem autorização legislativa.

⁶⁸ Sem autorização legislativa (garantia dos administrados).

⁶⁹ Sem autorização legislativa.

⁷⁰ Sem autorização legislativa.

⁷¹ Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 6/2000.

⁷² Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 9/1999.

⁷³ Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 5/2000.

⁷⁴ Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 4/2000.

consideradas essenciais e necessárias à continuidade da ordem jurídica e dos seus princípios fundamentais, foram objecto de acordo no Grupo de Ligação Conjunta, os decretos-leis em causa não podem ser modificados ou revogados por regulamentos independentes do Chefe do Executivo, porque a reserva de lei preclui o exercício independente do poder regulamentar. Nestes casos, não é admissível a “deslegalização”.

Confessamos que foram, especialmente, as matérias enunciadas no n.º 2 do artigo 4.º da sua Proposta de lei, bem como o reduzido elenco de matérias de reserva de lei, que nos estimularam a avançar com uma versão alternativa à da Proposta de lei Governo, certos de que a *rule of law*⁷⁵ e a protecção das matérias de reserva de lei devem ser devidamente acauteladas.

22. São estas as principais questões que suscitamos sobre a Proposta de lei do Governo e estamos em crer que a versão final tudo terá a ganhar, em reflectir algumas das preocupações, por nós manifestadas, bem como acolher, se não todas, pelo menos as nossas sugestões mais relevantes.

Oxalá, o nosso esforço não tenha sido em vão!

⁷⁵ Ver o parágrafo primeiro do art. 5.º da Constituição da RPC: « *A República Popular da China administra o país segundo as leis, construindo um país de legalidade socialista* ». Aditado pelo art. 13.º do Projecto de Revisão da Constituição da RPC, aprovado no dia 15 de Março de 1999, na Segunda Sessão Plenária da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional, com a entrada em vigor na data de sua publicação no comunicado do mesmo dia da Assembleia Popular Nacional. A consagração constitucional da *rule of law* foi um louvável empreendimento do ex-Presidente (“江泽民[JIANG ZEMIN]”). Afirmá-la, plenamente, em Macau será a melhor forma de lhe prestarmos a justa homenagem, que lhe é devida.

III - JUSTIFICAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA DA VERSÃO APRESENTADA

Como a justificação técnico-jurídica das soluções apresentadas na nossa versão da Proposta de lei, releva, sobretudo, para os juristas, que dominam a língua portuguesa, pensamos não ser necessário proceder à tradução, para a língua chinesa, dos **Anexos I e II**, nem juntamos o texto que fundamenta as referidas soluções.

O facto de não apresentarmos o aludido texto, não impede a nossa total disponibilidade para quaisquer esclarecimentos de dúvidas que se suscitem aos Senhores Deputados ou ao Governo.

ANEXO I

Infracções e sanções administrativas

1. A Constituição portuguesa (CRP) insere, através da alínea d), do n.º 1, do seu artigo 165.º, na «Reserva relativa da competência legislativa» da Assembleia da República, o «Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo».

Comentando a disposição constitucional, Coutinho de Abreu escreve, em 1987: «Como é corrente na dogmática jurídica, o regime *geral* ou *comum* contrapõe-se a regime *especial*. Pergunta-se: pode o Governo estabelecer os regimes especiais através de regulamentos independentes? Ou, doutra forma: pode uma lei ou um decreto-lei habilitar o Governo a fazê-lo através de regulamentos independentes? Penso que é de responder negativamente⁷⁶.

Na verdade, os regimes especiais são aplicáveis a uma espécie ou classe particular de factos ou relações jurídicas enquadráveis numa categoria ou classe geral. Dentro — poderá dizer-se — dum *tipo* de factos ou relações jurídicas, podem autonomizar-se *sub-tipos* merecedores de uma disciplina que, embora não rompa ou quebre os princípios gerais ou fundamentais informadores do tipo, se afaste, no entanto, do regime geral que para ele vigora.

Ora, este afastamento ou desvio implica normalmente relevantes opções normativas. Aliás, recorde-se, os regimes jurídicos especiais são qualificados como tais numa perspectiva global. Não quer isso, pois, dizer que uma ou outra solução neles contida não signifique verdadeira ruptura dos princípios gerais ou comuns — o todo *especial* pode comportar partes *excepcionais*. Isto será suficiente para afirmarmos que os regimes especiais em causa, apesar de não serem da competência reservada [absoluta] do

⁷⁶ Parecem ir no mesmo sentido Vital Moreira e J.J. G. Canotilho, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., Coimbra, 1984, e 2.º vol., Coimbra, 1985, pp. 197-198.

Parlamento, não-de ser definidos pelo Governo (se o não forem pela Assembleia ou, sendo caso disso, pelas assembleias regionais) no exercício do seu poder legislativo»⁷⁷.

A exigência do exercício do poder legislativo pelo Governo e não do seu poder regulamentar independente, prende-se, no Direito Constitucional português, não só com o facto de se tratar de matéria de reserva de lei, embora protegida por reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, mas também pelos mecanismos de controlo da legislação governamental, que não existem sobre os regulamentos independentes. Daí que, a doutrina sustente que, sempre que o Governo possa, e deva, exercer a sua competência legislativa, está-lhe subtraída a possibilidade de deitar mão da sua competência regulamentar independente.

Assim, em Portugal, a alínea *d*) do artigo 167.º da CRP protege com reserva de lei, apenas o «*Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo*». O que quer dizer que, os regimes especiais das infracções administrativas compreendem «a definição de cada infracção concreta e a cominação da respectiva pena» e podem, também, ser estabelecidos por decretos-leis autorizados⁷⁸. A figura dos regulamentos independentes, num caso e no outro, está, pois, arredada.

Anote-se, porém, que os «decretos-lei emitidos ao abrigo de uma autorização legislativa» (ao abrigo do artigo 165.º da CRP) são «de um ponto de vista substancial (...) normas regulamentares, providas embora de uma eficácia jurídica delas diferenciada»⁷⁹.

⁷⁷ Cf. Jorge Manuel Coutinho de Abreu, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Almedina, Coimbra, 1987, págs. 81-82.

⁷⁸ Neste sentido, cf. cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. Rev., Coimbra Editora, 1993, anot. X ao art. 168.º [actual art. 167.º]: «Em relação aos restantes direitos sancionatórios explicitamente previstos na Constituição – o direito disciplinar e o direito de mera ordenação social -, constitui reserva legislativa de AR apenas o respectivo “regime geral” (al. d). Cabe assim à AR definir a natureza [administrativa: disciplinar ou de mera ordenação social] do ilícito e os tipos de sanções, bem como os seus limites, além das regras gerais do respectivo processo incluindo o processo de execução, mas não a definição de cada infracção concreta e a cominação da respectiva pena».

⁷⁹ Cf. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., pág. 1061. Diversamente, o regulamento independente (decreto regulamentar) é um «diploma desprendido da ordem legislativa e dotado de

Trata-se de uma actividade formalmente legislativa (com força de lei activa e passiva), embora «funcionalmente administrativa [regulamentar], porque (ainda) de ‘execução’ de um quadro legislativo»⁸⁰. Diversamente do decreto-lei emitido no âmbito das competências exclusiva e concorrencial (CRP, art. 198.º), em que o decreto-lei é material e formalmente um acto legislativo.

2. A mencionada disposição constitucional foi reproduzida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Orgânico de Macau (EOM). Porém, as alíneas b) e d) do seu n.º 1, conjugadas com o seu n.º 5, inseriam, na «*competência cumulativa*» da Assembleia Legislativa do Território de Macau e do Governador, o poder de legislar sobre as matérias respeitantes aos «*Direitos, liberdades e garantias*» e ao «*Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo*».

Por outro lado, dois meses antes da transferência da soberania, houve uma mudança da política normativa, com a publicação do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que «*define o regime geral das infracções administrativas e o respectivo procedimento*» (RGIA) (art. 1.º). Qual a justificação deste regime?

Na “Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento” refere-se: «*Fora do âmbito civil ou disciplinar, o legislador tem vindo a sentir a crescente necessidade de prever ilícitos de natureza não penal, não só em razão da tendência para descriminalizar certas condutas que não merecem tutela penal mas também em função da progressiva tipificação de*

liberdade de escolha de critérios normativos)», é «um acto substancialmente legislativo sob forma regulamentar». Cf. Jorge Miranda, *Decreto*, Coimbra, 1974, pp. 58 e 59. No mesmo sentido, cf. Sérvulo Correia, *ob. cit.*, p. 108.

⁸⁰ A «... a actividade desenvolvida neste caso [dos decretos-leis emitidos ao abrigo de uma autorização legislativa] é funcionalmente administrativa, porque (ainda) de ‘execução’ de um quadro legislativo, conforme o requerem as exigências de densidade do n.º 2 do art. 165.º da Constituição, o regime referido é parte integrante da legalidade: respeita ao relacionamento recíproco entre duas normas que estão colocadas numa necessária relação de compatibilidade material e analisa-se, enquanto tal, em fortes limitações ao poder dispositivo da administração». Cf. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., págs. 993-994.

infracções meramente relacionadas com regulamentação administrativa e de ordenação social» (pág. 1).

Daí, o facto de o legislador ter adoptado «inúmeros diplomas legais que prevêm ilícitos que não podem ser qualificados de civis, disciplinares ou penais e de normas que não se podem considerar como tuteladoras de bens jurídicos relevantes para o Direito Penal» (pág. 2).

Todavia, aquando da revisão do Código Penal (CP), adoptou-se como opção de política legislativa, «que não haveria lugar, no ordenamento jurídico de Macau, aos chamados ilícitos administrativos. Na verdade, todo o ilícito não civil ou disciplinar seria qualificado como penal: se o bem jurídico tutelado fosse muito importante para a vida em sociedade, a sua violação seria qualificada de crime; se fosse menos importante, caber-lhe-ia a de contravenção!» (pág. 3).

Tributário desta concepção de «desgradação de um qualquer ilícito até então tipificado como crime» e da conseqüente necessidade de estabelecer uma «ordem decrescente de dignidade penal dos bens jurídicos», o artigo 123.º do CP define a contravenção como «o facto ilícito que unicamente consiste na violação ou na falta de observância de disposições preventivas de leis ou regulamentos» (n.º 1).

Embora, o artigo 125.º do mesmo Código estabeleça a regra de que «nas contravenções a pena de multa é inconvertível em prisão», não deixa, todavia, de salvaguardar «disposição em contrário» (n.º 1), que declare «a convertibilidade da multa em prisão» (n.º 2), cujo «limite máximo», no entanto, não pode ser superior a «6 meses» (art. 124.º, n.º 2).

A circunstância de o CP qualificar como contravenção, os ilícitos não civis ou disciplinares, independentemente da convertibilidade da multa em prisão, criou dificuldades de adopção de um critério que estabeleça, com segurança, uma linha rigorosa entre a contravenção e a infracção administrativa.

Dessa dificuldade ressentiu-se o legislador, o qual, para acentuar o carácter administrativo do regime das infracções administrativas, por um lado, põe o assento tónico na *multa*, que deste modo surge como sanção principal, para o afastar do Direito Penal criminal, que gira à volta da pena de *prisão*⁸¹; por outro lado, afasta a possibilidade de *convertibilidade da multa em prisão*, para assim se distinguir da contravenção⁸².

Deste modo, o actual regime apenas se aplica quando a sanção principal é um *multa administrativa*, independentemente da aplicabilidade de uma *sanção acessória*.

3. Justificada a feitura do Decreto-Lei n.º 52/99/M, impõe-se determinar agora o modo como o referido diploma legal definiu o «*regime geral das infracções administrativas*» (art.º 1.º).

Como regime geral que é, contém o mesmo, «*um núcleo imperativo de normas substantivas e procedimentais*», a que todos os regimes especiais se devem sujeitar e «*permite, igualmente, a manutenção da maior parte dos (...) regimes [então] vigentes como legislação avulsa especial*» (preâmbulo).

⁸¹ Para além deste propósito, o legislador pretendeu que a sanção pecuniária não fosse designada de “coima” (como o é em Portugal no âmbito das contra-ordenações), adoptando, assim, a denominação vigente de multa, «*o que tem a vantagem de não ter de se alterar, neste ponto, a legislação que actualmente vigora (não obstante não ser a designação mais apropriada, até para não se confundir com a multa penal)*» (pág. 11).

⁸² V. o art. 2.º do RGIA.

Tendo preocupações garantísticas⁸³, o legislador poderia ter sujeitado a definição dos regimes sancionatórios especiais à forma legislativa⁸⁴. Não o fez, porém, considerando que o recurso à figura do regulamento, embora sujeito ao conjunto das normas imperativas do regime geral, seria tão suficiente para garantir os «inalienáveis direitos dos particulares», tal como a lei ou o decreto-lei o são, na vigência do EOM.

Nesta conformidade, o Decreto-Lei n.º 52/99/M estipulou, no seu artigo 3.º, n.º 1, que «Os regimes *material e procedimental* aplicáveis às *infracções administrativas* são fixados nas *leis ou regulamentos* que as prevêm e sancionam».

Tal preceito legal admitiu, deste modo, a possibilidade de os regulamentos administrativos, sem substituírem as leis⁸⁵, procederem, também, à definição de *regimes sancionatórios especiais*, mas devendo as respectivas «leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º», «conformar-se» com o regime geral (art. 3.º, n.º 2), ou ser objecto de «Adaptação», no «prazo de 60 dias» (art.º 20.º, n.º 1)), sem o que «consideram-se revogados» — prescreve-se, como sanção do incumprimento, no n.º 2 deste último segmento normativo.

Assim, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, ao exigir a conformidade, às suas disposições, das «leis ou regulamentos», que definam «Os regimes *material e procedimental* aplicáveis às *infracções administrativas*», passou a constituir, não só o fundamento legal dos regulamentos administrativos (REGA) que procedam a essa definição — independentemente de invocarem lei especial de habilitação⁸⁶ ou não⁸⁷ —,

⁸³ No último parágrafo do preâmbulo, afirma-se a pretensão de instituir «um regime simples, célere e eficaz na prossecução dos interesses que a Administração visa tutelar mas de igual forma garantístico dos inalienáveis direito dos particulares».

⁸⁴ Haveria, nesta hipótese, um decreto-lei, estabelecendo o regime geral das infracções administrativas e decretos-leis avulsos, definindo os seus regimes especiais. Aquele detendo um valor reforçado relativamente a estes, na medida em que o deveriam respeitar.

⁸⁵ As matérias de reserva de lei só podem ser objecto de leis. Ver artigos 9.º e 17.º da nossa proposta.

⁸⁶ Os regulamentos, que se reportam a lei especial, são os seguintes: o REGA 24/2002, de 4/11, que invoca a al. 1) do n.º 2 do art. 6.º da L 14/2001; o REGA 5/2003, de 14/4, que invoca, indirectamente, a LA/2003; o REGA 28/2003 e o REGA 29/2003, ambos de 11/9, que invocam o art.º 55.º da L 7/2003, de de 23/6.

⁸⁷ Os regulamentos que invocam, por regra, apenas a al. 5) do artigo 50.º da Lei Básica (LB) são todos os demais, ou seja: o REGA 5/2001, de 2/4; o REGA 27/2001, de 12/11; o REGA 16/2002, de 28/1; o REGA 26/2002, o REGA 28/2002 e o REGA 29/2002, todos de 16/12; o REGA 35/2002, de 30/12; o REGA 3/2003, de 10/3; o REGA 31/2003, de 29/9; o REGA 37/2003, de 24/11; o REGA 7/2004, de 1/3; o REGA 17/2004, de 14/6; o REGA 28/2004, de 16/8; o REGA 42/2004, de 30/12.

como ainda, das leis que, procedam a essa definição ou habilitem o Executivo a fazê-lo, através de regulamento administrativo⁸⁸.

Efectivamente, o EOM, na alínea d) do n.º 3 do seu artigo 31.º, exigia que uma lei da Assembleia Legislativa ou um decreto-lei do Governador, por estar em causa a «*competência cumulativa*» da Assembleia Legislativa e do Governador, definissem apenas o «regime geral» («*Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo*»).

Na RAEM, «*infracções e sanções administrativas*»:

- a) Porque contendem com direitos fundamentais, devem ser consideradas como matéria *essencial*, protegida por reserva especial de lei, embora não expressamente protegida pela Lei Básica;
- b) Devem ser objecto de um «regime geral» definido por «lei».

Como até ao presente momento nenhuma lei da Assembleia Legislativa da RAEM define esse «regime geral» e porque se encontra em vigor um decreto-lei, que procede a essa definição, então deve considerar-se o mesmo como satisfazendo as exigências da reserva de lei, como se passa a demonstrar.

O Decreto-Lei n.º 52/99/M define o «*regime geral das infracções administrativas e o respectivo procedimento*» e autoriza, no seu artigo 3.º, n.º 1, o Chefe do Executivo a definir os «*regimes material e procedimental aplicáveis às infracções administrativas*», nos vários sectores da actividade comunitária (económicos, sociais, culturais, ecológicos,

⁸⁸ O DL 52/99/M arrogou-se, assim, a qualidade de *lei de valor reforçado*, relativamente às leis definidoras dos regimes especiais de infracções administrativas, segundo o critério de *parametricidade geral* (Gomes Canotilho) ou da *vinculação geral e plural* (Jorge Miranda) que, na Constituição Portuguesa, vigente à data da sua entrada em vigor, se encontra ancorado no *art. 112.º, n.º 3, in fine*. O mesmo valor se deve considerar conservado na vigência da LB.

etc.), através de regulamentos, quando o legislador o não faça e não afecte direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau ou outras matérias de reserva de lei.

Tratando-se de «regulamentos delegados ou autorizados»:

- a) Podem disciplinar «com efeitos inovadores a matéria sobre que já incidiu a disciplina legislativa» (DL 52/99/M), por força do *reenvio* ou *remissão* normativa (art. 3.º, n.º 1).
- b) Mas não podem ter, em circunstância alguma, «efeitos modificativos, revogatórios, derogatórios ou suspensivos da lei», nem sendo admissível a “*deslegalização*”;
- c) Assim, tais regulamentos não devem ser considerados regulamentos independentes, por não dispensarem a intermediação legislativa, mas regulamentos delegados ou autorizados, que se inserem nos regulamentos de execução em sentido lato que, por desenvolverem e complementarem a lei, se assemelham aos regulamentos complementares.

«Em caso algum pode ser cominada, pela prática de uma infracção administrativa, qualquer medida privativa ou restritiva da liberdade pessoal», como se prescreve no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, seja por lei ou regulamento.

O Decreto-Lei n.º 52/99/M, apesar de não ser uma «lei» da Assembleia Legislativa da RAEM ou do Território de Macau, porque faz parte da reserva de função legislativa⁸⁹ ou *reserva da lei em sentido amplo*⁹⁰, constitui o mínimo exigível para se

⁸⁹ Sobre a reserva da função legislativa, distinta, entre outras, da reserva do Parlamento, cf. Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva da Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Teses, Porto, 1992, p. 473 e ss. A reserva da função legislativa não se esgota na reserva do Parlamento (lei formal do Parlamento), porque compreende o Governo como titular de uma competência legislativa própria e mesmo exclusiva, para além de autorizada (decreto-lei), mas constitui um «poder heterónimo» relativamente «a outros poderes do Estado», concretamente «ao poder administrativo», incluindo, naturalmente, a sua actividade regulamentar. Isto é, agora a lei e o decreto-lei constituem não apenas limite mas fundamento dos regulamentos. Daí o A. dizer que «É (...) ao nível da função legislativa que a lei (acto legislativo) joga a sua causa e dela faz merecimento em toda a linha» (ob. cit., p. 504).

continuar a falar em reserva de lei, no domínio da Lei Básica. Daí que, não pode ser modificado ou revogado, total ou parcialmente, por um regulamento independente, mas apenas por uma lei da Assembleia Legislativa.

É que, o Decreto-Lei n.º 52/99/M consagra um conjunto de sub-princípios, corolários do princípio do Estado-de-direito. Tais sub-princípios do princípio do Estado-de-direito, porque anteriores e superiores à emissão dos regulamentos delegados e porque constituem *limites heterónomos* vinculativos do exercício do poder regulamentar do Chefe do Executivo, evitam que o poder regulamentar delegado tenha efeitos legislativos e seja exercido arbitrariamente; protegendo, por essa via, o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes da RAEM.

Na medida em que constitui uma *heterolimitação* da actividade regulamentar, o Decreto-Lei n.º 52/99/M desempenha a mesma *função garantística* que a lei desempenha no domínio que lhe é próprio e reservado.

4. No “mundo ocidental”, e de um modo geral, considera-se que as «relações especiais de poder ou sujeição» — uma “invenção” da doutrina da monarquia alemã —, já não faz sentido nos nossos dias. Em vez de se partir de domínios “excluídos” da legalidade parte-se da reserva de lei, admitindo-se, assim, a sua extensão aos domínios compreendidos nas aludidas «relações especiais de poder».

Mas, por outro lado, a reserva de lei não é entendida em sentido tão estrito que constitua barreira intransponível a qualquer colaboração do executivo. Isto é, admite-se que a reserva de lei seja susceptível de graus de intensidade diferente. A lei constitui o ponto de partida, mas a mesma condescende com intervenções regulamentares

⁹⁰ Referindo-se implicitamente aos decretos-leis, o Professor Rogério Soares escreve: «As outras manifestações de ‘criação do direito’, se o ordenamento constitucional o admite, estão confiadas a órgãos não parlamentares, nomeadamente o governo. Dão cumprimento a uma reserva da lei em sentido amplo. São materialmente leis, mas não apresentam a dignidade formal de leis do parlamento». Cf. Rogério Ehrardt Soares, *Direito Administrativo, I* (policopiado), Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Ciências Humanas, Curso de Direito do Porto, 1980, pp. 82-83.

(regulamentos delegados ou autorizados), mais ou menos limitadas, conforme a essencialidade das matérias que merecem protecção legal⁹¹. Dito por outras palavras, a reserva de lei é um *princípio* e não uma *regra*: a *regra* é um conceito qualitativo que obedece à lógica do “tudo ou nada” (ou se aplica a lei ou o regulamento); o *princípio* é um conceito quantitativo, obedece a *exigências de optimização*, visto que os «princípios permitem o balanceamento de valores e interesses» (Gomes Canotilho). Assim, o *princípio* admite a aplicação, simultânea, da lei e do regulamento, embora em diferentes proporções (para a lei, por ex., pode estar reservada a definição do “regime geral”, sendo este depois desenvolvido e concretizado por regulamento, limitado por aquele “regime geral”).

5. Espanha constitui um caso paradigmático. Apesar de ter duas disposições constitucionais que estabelecem a reserva de lei em matéria de «*direitos fundamentais e liberdades públicas*» (art. 81.º) e em matéria de «*infracción administrativa*» (art. 25.º), a sua doutrina considera que «o alcance das infracções» não pode ser «tão estrito na identificação das infracções e sanções administrativas como no das sanções penais propriamente ditas. A reserva de lei neste domínio requer que o alcance da lei vá até ao necessário, ao indispensável ou seja, às bases gerais do regime daquelas infracções. Muito embora se não negue aí à administração um poder sancionatório próprio⁹² tal só é possível num quadro mínimo de legalidade. Assim é que, embora se admita que a descrição da infracção administrativa não tenha de constar completamente da lei formal, ao invés do que se passa com as infracções penais, podendo ser completada ulteriormente

⁹¹ Na Alemanha, considera-se hoje que «Àquelas relações [especiais de poder] aplica-se na sua íntegra o regime constitucional da protecção aos direitos fundamentais (art. 19 GG) (...), o que significa que não pode haver limitações aos direitos fundamentais por obra de normas regulamentares autónomas sem fundamento legislativo mínimo e isto mesmo no domínio das relações funcionais ou de serviço, só que o aludido regime fica sujeito às contingências decorrentes da presença de outros valores também constitucionalmente protegidos». Cf. Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, Coimbra editora, 2002, pp. 447-448.

⁹² É esse aliás o alcance da reserva de lei nesta matéria, à face da al. d) do n.º 1 do art. 165.º da Constituição Portuguesa. Dir-se-ia que nas palavras do tribunal supremo “... en el seno de estas relaciones de sujeción especial la reserva de ley pierde parte de su fundamentación en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del jus puniendi genérico del Estado...” [“no seio destas relações de sujeição especial, a reserva de lei perde parte da sua fundamentação enquanto manifestações de uma capacidade administrativa de autoordenação, que as distingue do *jus puniendi* genérico do Estado”].

por um regulamento, os critérios mínimos da descrição respectiva e das sanções aplicáveis têm de ser legislativos. Não se trata de deslegalizar a matéria das infracções administrativas, mas simplesmente de admitir moderadamente a possibilidade de remissão para o regulamento no que toca aos seus elementos essenciais, cuidando sempre de evitar que possa existir aí uma regulamentação independente da lei»⁹³

«A legalidade está pois presente, embora em proporção elástica, admitindo a colaboração regulamentar no tratamento dos regimes aplicáveis. À lei apenas ficam reservados os elementos essenciais do ilícito administrativo e das sanções aplicáveis, de modo a garantir a inviabilidade de normas regulamentares, sem qualquer referência legislativa neste tão amplo domínio. Assim se assegura a permanência da categoria das “relações especiais de sujeição”, muito embora interpretada em conformidade com a constituição. A legalidade está deste modo presente nas exigências peculiares, se bem que se deva admitir que neste domínio o “*jus puniendi*” do Estado dispõe, também, de um fundamento diverso que lhe permite criar sanções e infracções com um mínimo de referência à lei formal, fundamento esse que resulta da especial situação de proximidade do cidadão relativamente ao aparelho estadual»⁹⁴.

6. Na Alemanha, «O percurso é agora o inverso [ao da concepção das “relações especiais de poder”]: há que partir da lei e só da lei para chegar àquelas restrições. A diagnose de uma situação especial não dispensa a presença de uma lei ou pelo menos de um directo fundamento legislativo para a limitação dos direitos fundamentais (...). Sintetizando, pode dizer-se que as relações especiais de poder só justificam uma diminuição da protecção fornecida pelo regime dos direitos fundamentais, quando há expressa autorização constitucional para isso (arts. 17^a e 33, n.º 5 da GG) e devendo os limites cingir-se ao mínimo necessário para a prossecução de certos fins públicos, também constitucionais, apresentando-se como verdadeiramente imprescindíveis». Assim, «... não se pode recusar liminarmente a validade dos direitos fundamentais no âmbito das

⁹³ Cf. Luís S. Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., nota (1298), págs. 772-773.

⁹⁴ Cf. Luís S. Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., nota (1298), pág. 774.

relações em causa o que significa que se lhes aplica também o regime constitucional do art. 19 GG, pelo que as restrições a fazer terão sempre um fundamento legislativo mínimo além de respeitarem os outros elementos da protecção constitucional dos direitos fundamentais»⁹⁵.

7. No direito norte-americano, «... as restrições aos direitos fundamentais não impedem a delegação de poderes legislativos, apenas a lei de autorização deve ser mais densa do que relativamente a outras matérias fora daquele domínio». «Da análise da jurisprudência pode retirar-se a noção de que só se condescende com delegações menos ricas em conteúdo se estiverem em causa objectivos legislativos de polícia económica e social, mostrando-se, pelo contrário, mais exigente logo que possa ser afectado qualquer direito fundamental». «Pode assim concluir-se que, embora admitindo o princípio geral da necessidade de uma densificação da autorização legislativa a favor do executivo, têm a jurisprudência e a doutrina norte-americanas interpretado tal necessidade de maneira gradualista, de um mínimo a um máximo, de acordo com o teor das matérias sobre que incide a autorização legislativa»⁹⁶.

8. Na RPC, certos sectores da doutrina criticam a "Lei das Sanções Administrativas" (LSA) ("行政處罰法" [*hâng chêng ch'ü fât fât*])⁹⁷. A admissibilidade de criação de infracções administrativas e de correspondentes sanções administrativas (multas) por regulamento administrativo não põe em causa, à luz do direito ocidental, a reserva de lei, visto que aquela lei estabelece o seu «regime geral», delegando no executivo a criação de concretas infracções e sanções administrativas, que devem, obviamente, respeitar aquele regime geral, sob pena de ofensa, então, ao princípio da legalidade.

⁹⁵ Cf. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., nota (706), pág. 448. Sobre o *princípio da essencialidade e o alcance da reserva de lei*, no direito alemão actual, cf., deste A., pp. 168 e ss.

⁹⁶ Cf. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., pág. 638.

⁹⁷ Trata-se da lei adoptada pela 4.ª Sessão da 8.ª Legislatura da Assembleia Popular Nacional, de 17 de Março de 1996. Seguimos a versão inglesa "Law of the People's Republic of China on Administrative Penalty" e a versão chinesa ("行政處罰法" [*hâng chêng ch'ü fât fât*]), English-Chinese Bilingual Education Series with Laws and Regulations, Administrative Law & Social Law, Law Press-China, 2004, pág 1 e segs.

É certo que, diversamente do que o artigo 9.º, n.º 2 da LSA admite⁹⁸. «*Em caso algum pode ser cominada, pela prática de uma infracção administrativa, qualquer medida privativa ou restritiva da liberdade pessoal*», como se prescreve no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M.

Portanto, o «regime geral» das infracções administrativas deve ser definido por lei, por se tratar de matéria de reserva de lei, mas «a definição de cada infracção concreta e a cominação da respectiva pena» pode ser levada a cabo por regulamento administrativo, que é um regulamento delegado ou autorizado, se não envolver matéria de reserva de lei. É neste sentido que deve entender-se que «O poder de criação de sanções administrativas cabe ao legislativo e é a tradução do poder legislativo do Estado».

9. Em conclusão: o direito comparado admite que, em matéria de direito administrativo sancionatório, a *reserva de lei* fique limitada à definição do *regime geral, material e procedimental* das infracções administrativas e das multas administrativas (ou das contra-ordenações e coimas, como a legislação portuguesa refere) (Portugal, Espanha e Alemanha) e que os *regimes especiais* possam, por remissão da lei, ser definidos por: decreto-lei autorizado (Portugal); regulamento delegado ou autorizado (Alemanha); regulamento independente (Espanha).

Caso excepcional parece ser o de França, em que o direito administrativo sancionatório não constitui reserva de lei, pelo que, por força do artigo 37.º da respectiva Constituição, deve considerar-se que se trata de «... matérias que (...) revestem carácter regulamentar», e, portanto, objecto de reserva de regulamento: «... os tradicionais regulamentos de polícia (que não correspondem à execução de nenhuma lei de polícia) e [os regulamentos] criadores de serviços públicos, [foram] desde sempre admitidos pelo “Conseil d’État”, sem qualquer espécie de habilitação legislativa»⁹⁹.

⁹⁸ De acordo com este preceito, as sanções administrativas, que envolvam a restrição da liberdade da pessoa, podem ser criadas por lei: «*Administrative penalties involving restriction of person shall be created by law*». Onde a «relação especial de poder» emerge é no caso do art. 13.º, par. 2 da LSA

⁹⁹ Cf. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., p. 714.

Por outro lado, podem ser “criadas” infracções e sanções administrativas por regulamento, ainda que formalmente legislativo, como no caso português, desde que verificados os seguintes requisitos: (1) haja uma *lei de habilitação*, que defina o seu regime geral, devendo considerar-se como tal, no caso da RAEM, o DL 52/99/M, enquanto não for substituído por lei; (2) a *sanção principal* (multa) não seja de valor excessivamente gravoso, face ao *princípio da proporcionalidade*; (3) as *sanções acessórias*, para além das prescrições constantes do n.º 3 do artigo 6.º do sobredito diploma legal, não incidam sobre matéria protegida por reserva de lei, designadamente, estabelecendo restrições a direitos e liberdades fundamentais. Não se verificando tais requisitos, o regime material aplicável às infracções administrativas apenas pode ser definido por lei.

Anexo II

ESTATUTO ORGÂNICO DE MACAU		LEI BÁSICA DA RAEM	
		Lei Básica	Leis e Decretos-leis
Reserva absoluta (EOM, 31.º/7)	a) Regime eleitoral	LB, 26.º, 47.º (Anexo I, 3 e 7) 68.º (Anexo II, 1 e 3)	L 3/2001 (LEAL) L 3/2004 (LBCE) L 12/2000 (LRE)
	Direito de Associação	LB, 26.º, 47.º (Anexo I, 1 a 3) 68.º (Anexo II, 1)	L 2/99/M
	b) Estatuto dos Deputados (EOM, 32.º a 42.º)	LB, Cap. IV (em especial, 70.º, 76.º, 77.º, par. 2 e 79.º a 80.º)	L 3/2000 (ED) R 1/1999 (RAL) L 8/93/M (LOAL) RAL, 144.º e Res. 4/2000 (RA) RAL, 134.º e 135.º e Res. 2/2004 (DI)
Reserva Relativa (EOM, 31.º/2)	a) Regime da prisão preventiva, das buscas domiciliárias, do sigilo das comunicações privadas das penas relativamente indeterminadas e das medidas de segurança e respectivos pressupostos	LB, 28.º a 32.º (CRPC, 37.º, 39.º, 40.º 61.º/3)	DL 48/96/M (CP) DL 58/95/M (CP)
	b) Regime geral das concessões	LB, art. 7.º	Lei de Terras (L 6/80/M)
	c) Elementos essenciais do regime tributário, estabelecendo a incidência e a taxa de cada imposto e ficando os termos em que podem ser concedidas isenções fiscais (Impostos)	LB, 71.º/3) e 106.º (CRPC, 56.º)	L 1/94/M e leis e decretos-leis
	g) Bases do regime da administração pública do território h) Criação de novas categorias ou designações funcionais, alteração das tabelas que definem aquelas categorias e fixação dos vencimentos, salários e outras formas de remuneração do pessoal dos quadros	LB, arts. 97.º a 100.º LBOG, 15.º a 17.º, 21.º CPA, 31.º	DL 87/89/M (ETAPM) DL 86/89/M (ROC) DL 85/89/M (EPDC) DL 85/84/M (BCEAF) e L 8/87/M
Competência concorrential (EOM, 31.º/3)	a) Estado e capacidade das pessoas	Critério da essencialidade (CRPC, 61.º/3)	DL 39/99/M (CC)
	b) Direitos, liberdades e garantias em tudo o que não contrarie o disposto na alínea a) do número anterior	LB, arts. 4.º, 40.º, par. 2, 41.º e 43.º Cap. III e art. 6.º	L 70/90/M, L 16/92/M, L 2/93/M, L 5/94/M, L 6/94/M, L 4/98/M, L 5/98/M e DLs
	c) Definição de crimes, penas e respectivos pressupostos, bem como processo penal em tudo o que não contrarie o disposto na alínea a) do número anterior	LB, 28.º a 32.º (CRPC, 61.º/3)	Legislação penal avulsa (L 70/90/M, L 16/92/M, L 8/97/M, L 15/98/M) e DLs
	d) Regime geral de punição das contravenções e do respectivo processo	LB, 28.º e 29.º	DL 8/96/M (CP) DL 8/95/M (CP)
	Regime geral de punição das infracções disciplinares	LB, art. 100.º	DL 87/89/M
	Regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo	Critério da essencialidade (Regime geral)	DL 52/99/M (RGIA) CPAC, 118.º/119.º
	Regimes especiais, materiais e procedimentais, de infracções administrativas	LB, art. 40.º, § 2	Leis e decretos-leis
	e) Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública	LB, 6.º e 103.º (CRPC, 10.º, 11.º e 13.º)	L 12/92/M e DL 43/97/M DL 86/84/M (art. 9.º)
	f) Regime geral do arrendamento	LB, 6.º	L 12/95/M DL 7/95/M
	g) Sistema monetário e financeiro e padrão de pesos e medidas	LB, 107.º, § 1 LB, 114.º	DL 32/93/M e DL 27/97/M L 14/95/M
	A) Associações públicas, garantias dos administrados e responsabilidade civil da Administração	Princípio geral da reserva de lei em matéria de direitos, liberdades e garantias fundamentais (Garantias dos administrados)	DL 57/99/M (CPA) DL 28/91/M (RCECA) CC, 480.º, 481.º e 491.º CPAC, 116.º e 117.º
	i) Bases gerais do estatuto das empresas públicas	—	DL 56/82/M e DL 9/87/M (TDM) L 1/1999 (LA)
	j) Bases do sistema judiciário de Macau	LB, 84.º, § 3, 90.º, § 4, 83.º, 89.º, § 1, 90.º, § 1	L 9/1999 (LBO), L 9/2004 L 10/1999 e L 7/87/M e outros DLs
	h) Sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico (ambiente) e do património cultural	LB, 119.º LB, 125.º, § 3	L 2/91/M (LBA) DL 56/84/M
	m) Sistema de segurança social	LB, 39.º, 98.º, 130.º e 132.º (CRPC, 44.º)	DL 58/93/M e DL 87/89/M (ETAPM)
e saúde	LB, 39.º, 119.º e 132.º	DL 26/84/M e DL 34/90/M DL 87/89/M (ETAPM)	

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2008

(Proposta de lei)

Regime geral das leis e regulamentos administrativos

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

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei fixa o regime geral das leis e regulamentos administrativos, complementando a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, abreviadamente designadas por Lei Básica e por RAEM.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades do presente diploma:

- 1) Precisar o estatuto constitucional das leis previamente vigentes;
- 2) Clarificar e disciplinar o regime de revogabilidade dos decretos-leis, que se inserem no direito transitório da ordem jurídica da RAEM;

- 3) Enunciar as matérias de reserva de lei, que precludem o poder de emissão de regulamentos independentes e delegados;
- 4) Definir o regime jurídico das matérias de reserva de lei mais relevantes;
- 5) Delimitar as reservas de iniciativa legislativa dos Deputados e do Governo da RAEM, em função das matérias de reserva de lei;
- 6) Fixar os tipos de regulamentos administrativos e estabelecer os princípios fundamentais do seu regime jurídico;
- 7) Reforçar a garantia do acesso à justiça para efeitos de fiscalização de normas legais e de impugnação de normas contidas em regulamentos administrativos, que violem o princípio da legalidade.

Capítulo II

Das Leis

Artigo 3.º

Leis da Assembleia Legislativa da RAEM

1. É da exclusiva competência da Assembleia Legislativa da RAEM, nos termos conjugados dos artigos 17.º, 67.º e 71.º, alínea 1) da Lei Básica:

- 1) Fazer leis sobre todas as matérias, que não estejam reservadas às Autoridades Centrais, nem respeitem ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região;
- 2) Suspender, derogar, revogar ou alterar outras leis, bem como alargar ou restringir o seu âmbito de aplicação.

2. A interpretação autêntica da lei só, por lei, pode ser feita.

Artigo 4.º

Leis da Assembleia Legislativa do Território de Macau

As leis aprovadas pela Assembleia Legislativa do Território de Macau, a que se referem os artigos 8.º e primeiro parágrafo dos artigos 18.º e 145.º da Lei Básica, consideram-se, nos termos destes últimos preceitos, como leis em vigor na RAEM, salvo se tiverem sido declaradas contrárias à Lei Básica, por força do artigo 3.º da Lei de Reunificação, aprovada pela Lei n.º 1/1999.

Artigo 5.º

Decretos-leis

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º da Lei de Reunificação, aprovada pela Lei n.º 1/1999, são equiparados às leis da Assembleia Legislativa do Território de Macau e consideram-se como leis em vigor na RAEM, os seguintes decretos-leis:

- 1) Os decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa da Assembleia Legislativa do Território de Macau;
- 2) Os decretos-leis publicados no exercício de competência cumulativa ou concorrential;
- 3) Os decretos-leis que, proferidos no exercício de competência exclusiva, envolvam matérias de reserva de lei, nomeadamente, aprovando os códigos, previstos nas alíneas 13) e 14) do artigo 6.º.

2. Os decretos-leis que, proferidos no exercício de competência exclusiva, aprovam diplomas de estruturação e funcionamento do órgão executivo, regem-se pelas disposições aplicáveis dos números seguintes e dos artigos 11.º e 18.º da presente lei.

3. Os demais decretos-leis, em vigor na RAEM, cujas matérias não estavam reservadas à Assembleia Legislativa do Território de Macau, nem se encontram protegidas pelas reservas de lei, enunciadas no artigo 6.º, consideram-se desprovidos de

força de lei e com eficácia degradada ao nível dos regulamentos administrativos, previstos na alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica.

4. Os decretos-leis, previstos nos n.ºs 1 e 2, que envolvam matérias de reserva de lei, regem-se pelo disposto nos artigos 21.º, n.º 1, alíneas 2) e 3) e 22.º, n.ºs 1, alínea 5) e 2.

5. Os decretos-leis, previstos nos n.ºs 2 e 3, que não envolvam matérias de reserva de lei, podem ser objecto de suspensão, derrogação, modificação ou revogação por:

- 1) Regulamentos independentes, em caso de omissão legislativa e com fundamento na parte final do artigo 8.º da Lei Básica;
- 2) Regulamentos delegados, com fundamento na norma legal habilitante.

6. Os regulamentos administrativos, ao modificarem ou revogarem as normas dos decretos-leis, nos termos do n.º 5, devem salvaguardar ou acolher os princípios essenciais do seu conteúdo material, sem prejuízo da necessária actualização.

Capítulo III

Das reservas de lei e de iniciativa legislativa

Artigo 6.º

Matérias de reserva de lei

1. Constituem reserva de lei, as seguintes matérias:

- 1) Estatuto de residente e regime do direito de residência em Macau;
- 2) Direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau;
- 3) Tipificação dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal;
- 4) Tipificação do regime penal e definição das demais condutas proibidas, a que se refere o artigo 23.º da Lei Básica;
- 5) Regime geral das infracções e sanções administrativas;

- 6) Orçamento e regimes tributário e das finanças;
- 7) Regimes eleitorais e recenseamento eleitoral;
- 8) Estrutura política e organização e funcionamento do Governo;
- 9) Regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados e Lei Orgânica da Assembleia Legislativa;
- 10) Bases da Organização Judiciária, Estatuto dos Magistrados, regime de ingresso nas magistraturas, estatuto dos funcionários de justiça e respectivos regimes;
- 11) Regime remuneratório do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos, regime remuneratório dos magistrados e actualização dos vencimentos e pensões dos trabalhadores dos serviços e organismos públicos;
- 12) Leis orgânicas dos órgãos independentes, previstos na Lei Básica, e dos órgãos com funções independentes;
- 13) Regimes do direito civil, comercial, administrativo e de trabalho e respectivos códigos;
- 14) Regimes do direito processual e de arbitragem e respectivos códigos;
- 15) Direito à propriedade privada e regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 16) Regime dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 17) Bases dos regimes e sistemas de segurança social e da saúde, incluindo o direito a benefícios sociais, o bem-estar e a garantia de aposentação dos trabalhadores da RAEM;
- 18) Bases dos regimes e sistemas educativos e organização e funcionamento das instituições, públicas ou privadas, que desenvolvam actividades de ensino e respectivo regime jurídico;
- 19) Bases dos regimes e sistemas de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural;
- 20) Bases das políticas do Governo, regimes e sistemas de prestações que realizam os direitos económicos, sociais e culturais, não referidas nas anteriores alíneas 17) a 19);

- 21) Definição de políticas do Governo e sistemas que, sem conexão com direitos sociais fundamentais devem, pela Lei Básica, ser regulados por lei;
- 22) Bases dos serviços públicos e regimes fundamentais dos seus trabalhadores;
- 23) Regime geral das concessões e dos seus contratos;
- 24) Associações públicas, garantias dos administrados e responsabilidade civil da Administração;
- 25) Regimes de licenciamento administrativo;
- 26) Outras matérias da competência da Assembleia Legislativa, previstas na Lei Básica ou cuja regulação seja ou deva ser atribuída à lei.

2. Os princípios fundamentais do regime de protecção das matérias de reserva de lei constam das alíneas 1) a 3) do artigo 21.º.

Artigo 7.º

Reservas de iniciativa legislativa

1. Sem prejuízo das restrições ao seu exercício, previstas nos números seguintes, a iniciativa legislativa é da competência dos Deputados e do Governo da RAEM, nos termos dos artigos 64.º, alínea 5) e 75.º da Lei Básica e dos artigos 100.º a 102.º do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovado pela Resolução n.º 1/1999.

2. Constituem reserva absoluta de iniciativa legislativa dos Deputados, as matérias de reserva de lei previstas na alínea 9) do n.º 1 do artigo 6.º do presente diploma, sendo ainda da sua exclusiva competência a aprovação do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM.

3. Constituem reserva absoluta de iniciativa legislativa do Governo da RAEM, as matérias de reserva de lei previstas nos artigos 71.º alínea 2) e 75.º, segundo período da Lei Básica, conjugados com os artigos 103.º e 106.º, alínea a) do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovado pela Resolução n.º 1/1999, e

correspondentes matérias de reserva de lei, previstas nas alíneas 6) a 8) do n.º 1 do artigo 6.º do presente diploma.

4. Sem prejuízo do disposto no terceiro período do artigo 75.º da Lei Básica e no artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovado pela Resolução n.º 1/1999, constituem reserva relativa de iniciativa legislativa do Governo da RAEM as seguintes matérias de reserva de lei:

- 1) Regime tributário, a que se referem os artigos 71.º, alínea 3) e 106.º da Lei Básica e o artigo 6.º, n.º 1, alínea 6) do presente diploma;
- 2) Regime de exercício da profissão forense, a que se referem o artigo 92.º da Lei Básica e o artigo 26.º, n.º 1 do presente diploma;
- 3) Bases das políticas do Governo e regimes de prestações, a que se referem os artigos 6.º, n.º 1, alíneas 17) a 20) e 10.º, n.ºs 1 e 3 do presente diploma;
- 4) Definição das políticas do Governo e sistemas, a que se referem os artigos 6.º, n.º 1, alínea 21) e 10.º, n.º 2 do presente diploma.

5. Fora do disposto nos números anteriores, a Assembleia legislativa da RAEM pode, por lei ou resolução, delimitar outras matérias de reserva de iniciativa legislativa dos Deputados e do Governo da RAEM.

6. As matérias de reserva de lei, que constituem objecto de reserva absoluta de iniciativa legislativa dos Deputados, nos termos do n.º 2, precludem o exercício da iniciativa legislativa originária e superveniente do Governo.

7. As matérias de reserva de lei, que constituem objecto de reserva absoluta de iniciativa legislativa do Governo, nos termos do n.º 3, precludem o exercício da iniciativa legislativa originária e superveniente dos Deputados.

8. As matérias de reserva de lei, que constituem objecto de reserva relativa de iniciativa legislativa, nos termos dos n.ºs 4 e 5, precludem o exercício da iniciativa legislativa originária do órgão não beneficiário da reserva.

9. As matérias de reserva de lei, que constituem objecto de reserva de iniciativa legislativa dos Deputados e do Governo, a que se referem os números anteriores, precludem o poder regulamentar independente do Chefe do Executivo.

Artigo 8.º

Direitos, liberdades e garantias fundamentais

1. As restrições ao exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau, consagrados na Lei Básica e nas normas não derogadas, directamente aplicáveis e exequíveis por si mesmas dos pactos e convenções internacionais, só são admissíveis, por força do segundo parágrafo do artigo 40.º da Lei Básica, nos casos previstos na lei.

2. As leis restritivas, a que se refere o número anterior, estão sujeitas aos seguintes princípios do seu regime geral:

- 1) Não podem contrariar o disposto no primeiro parágrafo do artigo 40.º da Lei Básica;
- 2) Devem salvaguardar outros direitos e liberdades fundamentais ou bens comunitários;
- 3) Devem respeitar os princípios da exigibilidade ou necessidade, da adequação e da proporcionalidade;
- 4) Não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial das normas que os consagram;
- 5) Têm de revestir carácter geral e abstracto;
- 6) Não podem ter efeito retroactivo.

3. Os regimes especiais de restrição e de suspensão de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau, sem prejuízo de outros, constantes de lei, são os seguintes:

- 1) O regime previsto no quarto parágrafo do artigo 18.º da Lei Básica, quando o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional decidir declarar o estado de guerra ou, por motivo de distúrbios na Região que ponham em perigo a unidade ou segurança nacionais e não possam ser controlados pelo Governo da Região, decidir a entrada da Região no estado de emergência, e o Governo Popular Central ordenar, por decreto, a aplicação na Região das respectivas leis nacionais;
- 2) O regime de emergência perante grave ameaça de perturbação da segurança pública interna, nos termos do artigo 8.º da Lei de Bases da Segurança Interna da RAEM, aprovada pela Lei n.º 9/2002;
- 3) O regime dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, nos termos da lei que aprova o seu Estatuto, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 26.º do presente diploma;
- 4) O regime de execução das medidas privativas da liberdade, nos termos da lei que define o seu regime, sem prejuízo do preceituado no n.º 3 do artigo 26.º deste diploma.

4. As normas que consagram os direitos, liberdades e garantias fundamentais, referidos no n.º 1, são directamente aplicáveis e vinculam os poderes públicos e as entidades privadas, sem prejuízo da sua regulação por lei, por força do artigo 4.º da Lei Básica, quando necessária para assegurar os direitos e liberdades dos residentes de Macau e de outras pessoas na Região, a que se refere o artigo 43.º da Lei Básica.

5. Está reservada à lei, por força do artigo 41.º da Lei Básica, a criação de outros direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau, aplicando-se aos direitos fundamentais de natureza análoga, o regime previsto nos anteriores n.ºs 2 e 4.

Artigo 9.º

Infracções e sanções administrativas

1. Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 26.º, do presente diploma, o regime geral das infracções e sanções administrativas é definido por lei.

2. A lei que defina o regime geral das infracções e sanções administrativas pode atribuir ao Chefe do Executivo competência para emitir regulamentos delegados, que fixem regimes materiais e procedimentais, salvo nos casos previstos no n.º 1 do artigo 17.º, em que tais regimes especiais apenas podem ser fixados por lei.

3. A lei do regime geral, a que se refere o n.º 1, deve estabelecer um limite máximo a partir do qual se considera como ficando reservada à lei a determinação do montante da multa sancionatória da infracção administrativa e a regulação do seu restante regime jurídico.

Artigo 10.º

Direitos sociais fundamentais e políticas do Governo

1. Apenas é admissível por lei, a normação originária e primária das seguintes matérias:

- 1) Definição, prevista na alínea 4) do artigo 50.º da Lei Básica, das políticas do Governo que dão exequibilidade às normas que consagram os direitos sociais fundamentais da alínea 2);
- 2) Definição dos regimes e sistemas de prestações que realizam os direitos económicos, sociais e culturais, especialmente consagrados nos Capítulos V e VI da Lei Básica.

2. Podem ser objecto de disciplina normativa, por regulamentos independentes, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º, as seguintes matérias:

- 1) Definição, prevista na alínea 4) do artigo 50.º da Lei Básica, das políticas do Governo que, enunciadas nos seus Capítulos V e VI, não relevam para a realização dos direitos sociais fundamentais, nem estão reservadas à lei;
- 2) Fixação de regimes e procedimentos de gestão dos assuntos administrativos, necessários à implementação das políticas do Governo, a que se referem as alíneas 1) e 3) do artigo 64.º da Lei Básica.

3. A definição das políticas do Governo e dos regimes e sistemas de prestações, a que se refere o n.º 1, pode limitar-se à aprovação das bases gerais, previstas nas alíneas 17) a 20) do n.º 1 do artigo 6.º.

4. O desenvolvimento, concretização e execução das leis de bases, a que se refere o número anterior, quando o não devam ser por lei, são feitos por regulamentos delegados e de execução, nos termos dos artigos 14.º e 15.º.

Artigo 11.º

Criação, organização e funcionamento dos serviços públicos

1. Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, a criação, regulação, reorganização, fusão e extinção dos serviços públicos obedecem ao preceituado nas bases dos serviços públicos, a que se referem os artigos 6.º, alínea 22) e 26.º, n.º 5 do presente diploma.

2. Nos termos do artigo 21.º da Lei de Bases da Orgânica do Governo, aprovada pela Lei n.º 2/1999, a criação, reorganização e regulação dos serviços públicos são fixadas por diploma legal, considerando-se, para o efeito, a lei e o regulamento independente.

3. A criação dos serviços públicos obedece aos seguintes princípios:

- 1) É obrigatoriamente feita por lei orgânica, quando a sua regulação envolva matérias de reserva de lei, designadamente, quando os actos administrativos,

praticados ao abrigo das competências dos órgãos a instituir, sejam susceptíveis de restringir direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau;

2) Pode ser feita por lei ou regulamento independente, nos termos do artigo 18.º, quando a sua regulação não envolva matérias de reserva de lei.

4. No caso da alínea 1) do n.º 3, as competências dos serviços públicos devem ser enunciadas na lei orgânica.

5. A organização e o funcionamento dos serviços públicos, bem como a sua reorganização ou reestruturação, regem-se pelo disposto no artigo 18.º.

6. A reorganização, fusão e extinção dos serviços públicos obedecem ao princípio do paralelismo das formas, salvo se a aplicação do n.º 3 exigir forma mais solene.

Capítulo IV

Dos regulamentos administrativos

Artigo 12.º

Regulamentos administrativos

1. Para efeitos do presente diploma e atendendo ao grau de dependência face à lei, os regulamentos administrativos revestem as seguintes espécies:

- 1) Regulamentos independentes, quando a Lei Básica sirva de título jurídico bastante para fundamentar, sem interposição da lei, a emissão de regulamento administrativo, nos termos do artigo 13.º;
- 2) Regulamentos delegados, quando a lei reenvie, para o regulamento administrativo, o desenvolvimento da normação primária da matéria, originariamente regulada pela lei, no seus aspectos essenciais, nos termos do artigo 14.º, ou se limite a definir a competência objectiva para a sua emissão;

- 3) Regulamentos de execução, quando o regulamento administrativo, confira exequibilidade a lei, regulamento independente ou delegado, dela carecidos, nos termos do artigo 15.º.

2. Quanto ao âmbito de regulação da matéria sobre que versa o seu objecto, os regulamentos administrativos revestem, designadamente, as seguintes modalidades:

- 1) Regulamentos inovatórios, quando tenham por objecto a normação das relações e situações da vida, nos termos do artigo 16.º;
- 2) Regulamentos sancionatórios, quando tenham por objecto a tipificação de factos ilícitos e respectivas sanções, de natureza administrativa, nos termos dos artigos 9.º e 17.º;
- 3) Regulamentos organizatórios, quando tenham por objecto a criação, organização e funcionamento dos serviços públicos, nos termos dos artigos 11.º e 18.º.

Artigo 13.º

Regulamentos independentes

1. Sem prejuízo do disposto nos artigos 5.º, n.º 5, alínea 1), 7.º, n.º 8, 10.º, n.º 2, 11.º, n.º 3, alínea 2) e 18.º, n.º 1, só pode ser objecto de regulamentos independentes, a normação originária e primária das matérias que não se encontrem protegidas por reserva de lei, nem reguladas por lei da Assembleia Legislativa da RAEM.

2. Os regulamentos independentes são da competência exclusiva do Chefe do Executivo e, quando estabeleçam os efeitos inovadores, a que se refere o artigo 16.º, revestem a forma de Regulamentos Administrativos, prevista nos artigos 3.º, alínea 2) e 13.º da Lei n.º 3/1999, de 20 de Dezembro.

Artigo 14.º
Regulamentos delegados

1. Os regulamentos delegados, para os quais as normas legais remetem, têm por objecto, designadamente, as seguintes matérias:

- 1) Desenvolvimento do regime jurídico material, estabelecido em leis de bases, estatutárias ou orgânicas, através de normas destinadas a produzir os efeitos inovadores, referidos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 16.º;
- 2) Estatuição de especiais deveres ou restrições de direitos, no âmbito das relações jurídicas especiais, nos termos do n.º 4 do artigo 16.º;
- 3) Fixação de regimes especiais, em conformidade com o regime geral das infracções e sanções administrativas, nos termos dos artigos 9.º e 17.º;

2. A remissão normativa, a que se refere o número anterior, exclui a produção de efeitos legislativos e a regulação de matérias de reserva de lei, as quais só por lei avulsa podem ser reguladas, quando o não sejam pela lei que contém a norma remissiva.

3. Salvo disposição legal em contrário, os regulamentos delegados inserem-se na competência do Chefe do Executivo e revestem a forma de Regulamentos Administrativos, prevista nos artigos 3.º, alínea 2) e 13.º da Lei n.º 3/1999, de 20 de Dezembro.

Artigo 15.º
Regulamentos de execução

1. A execução da lei é feita por regulamentos administrativos, desprovidos dos efeitos inovadores, a que se refere o artigo 16.º, e mediante normas estritamente executivas, executivas e complementares.

2. As normas estritamente executivas e as normas executivas dos regulamentos de execução são emitidas em matéria de organização e funcionamento dos serviços públicos, nos termos aplicáveis do artigo 18.º, e quando visem a pormenorização ou concretização de aspectos instrumentais de leis, regulamentos independentes e delegados, ainda que sem expressa autorização.

3. As normas complementares são emitidas, quando os regulamentos de execução se destinem a determinar o conteúdo dos direitos e deveres, estipulados em leis, regulamentos independentes e delegados, bem como a proceder à integração das suas lacunas.

4. A interpretação da lei, através de regulamentos complementares, não se considera autêntica, não possui força de lei e apenas vincula no âmbito da Administração Pública.

Artigo 16.º

Regulamentos inovatórios

1. Os regulamentos administrativos são desprovidos de efeitos legislativos, mas os regulamentos independentes e os regulamentos delegados dispõem de eficácia inovatória, fora das matérias de reserva de lei.

2. A eficácia inovatória, a que se refere o número anterior, compreende a consagração de direitos e a imposição de obrigações, não previstas em lei, desde que tais efeitos inovadores não incidam sobre direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau.

3. Os regulamentos independentes e delegados podem estabelecer normas que extingam ou restrinjam direitos dos particulares de conteúdo patrimonial, desde que tais direitos subjectivos não se encontrem legalmente estabelecidos, mas apenas os

regulamentos delegados, ao assegurarem a regulamentação de lei substantiva, podem reger relações de direito privado entre particulares.

4. A estatuição de especiais deveres ou restrições de direitos, no âmbito das relações jurídicas especiais, a que certos agentes e utentes de serviços públicos, estão sujeitos, só pode ser feita por lei ou com fundamento em lei, desde que a remissão para os regulamentos delegados, que aprovam os estatutos especiais, não prejudique a garantia dos seguintes princípios:

- 1) Os estatutos devem ser diferenciados, consoante os serviços públicos, cujos fins constituem bens comunitários;
- 2) A estatuição dos deveres e das restrições dos direitos não pode afectar direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau;
- 3) A especificidade dos deveres e das restrições, inerentes às atribuições institucionais dos serviços públicos, não pode exceder o estritamente necessário e adequado à criação e manutenção das melhores condições da sua organização e funcionamento e deve limitar-se à estrita medida das exigências próprias das funções dos seus agentes e das que devem recair sobre os seus utentes.

Artigo 17.º

Regulamentos sancionatórios

1. Os regimes materiais e procedimentais, referidos no n.º 2 do artigo 9.º, não podem ser fixados por regulamentos administrativos que tipifiquem sanções, a título principal ou acessório, restritivas de direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau, ou afectem outras matérias protegidas por reserva de lei.

2. Quando os regimes especiais das infracções administrativas possam ser fixados por regulamentos delegados, os mesmos consideram-se vinculados, nomeadamente, aos seguintes princípios:

- 1) Princípio da tipicidade das infracções e respectivas sanções;
- 2) Princípio da proibição da interpretação extensiva;
- 3) Princípio da proibição da integração das lacunas por recurso à analogia;
- 4) Princípio da proibição da retroactividade dos seus efeitos.

Artigo 18.º

Regulamentos organizatórios

1. A criação, organização e funcionamento dos serviços públicos, que não envolvam matérias de reserva de lei, podem ser feitas através da emissão de regulamentos independentes, mas apenas em caso de omissão da lei, a que se refere a alínea 2) do n.º 3 do artigo 11.º.

2. A organização e o funcionamento dos serviços públicos, criados por lei orgânica, efectua-se através de regulamentos de execução, nos seguintes termos:

- 1) Por normas estritamente executivas, quando procedam à determinação dos órgãos, a quem são atribuídas as competências dos serviços públicos que, por força do n.º 4 do artigo 11.º, devem ser enunciadas na lei orgânica;
- 2) Por normas executivas, quando a determinação dos órgãos e respectivas competências possa, em execução da lei, referida na alínea 2) do n.º 3 do artigo 11.º, ser feita por regulamento administrativo.

3. Os regulamentos administrativos, referidos no número anterior, devem conter normas orgânicas e de procedimento que se revelem adequadas à boa execução da lei e à boa organização e funcionamento dos serviços públicos.

4. A distribuição dos serviços públicos, que ficam na dependência hierárquica ou tutelar do Chefe do Executivo e dos Secretários, é feita por regulamento administrativo.

5. A emissão dos regulamentos administrativos, referidos nos números anteriores, são da competência exclusiva do Chefe do Executivo e revestem a forma de Regulamentos Administrativos, prevista nos artigos 3.º, alínea 2) e 13.º da Lei n.º 3/1999, de 20 de Dezembro.

Artigo 19.º

Publicação dos regulamentos administrativos

1. Para efeitos de publicação oficial, aplicam-se aos regulamentos administrativos o disposto na Lei n.º 3/1999, de 20 de Dezembro, sem prejuízo do disposto na presente lei.

2. Os regulamentos delegados devem fazer menção expressa das normas legais remissivas, que definem a competência objectiva para a sua emissão, e os regulamentos de execução indicar as leis ou os regulamentos independentes que visam regulamentar.

3. Consideram-se regulamentos delegados, e não regulamentos independentes, os regulamentos administrativos que, limitando-se a desenvolver a normação primária da matéria, originariamente regulada pela lei, não façam expressa menção da norma legal remissiva.

Capítulo V

Da garantia da legalidade

Artigo 20.º

Leis de valor reforçado

1. Nos termos dos artigos 8.º, primeiro período e 11.º, segundo parágrafo da Lei Básica, nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto administrativo da RAEM pode contrariar a Lei Básica.

2. As leis e os decretos-leis não podem violar leis de valor reforçado.

3. Consideram-se leis de valor reforçado ou equiparadas a elas, para efeitos de fiscalização da legalidade, prevista no n.º 1 do artigo 24.º, as seguintes leis:
 - 1) A Lei Básica, as leis nacionais e a Lei da Reunificação, relativamente a todas as leis e decretos-leis;
 - 2) As leis que restringem, regulam ou consagram direitos, liberdades e garantias fundamentais dos residentes de Macau, previstas nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 8.º, relativamente às demais leis e decretos-leis;
 - 3) As leis de bases que realizam direitos económicos, sociais e culturais, previstas no n.º 3 do artigo 10.º, relativamente à leis que, referidas no seu n.º 4, procedam ao seu desenvolvimento;
 - 4) As leis de bases, estatutárias e orgânicas, relativamente às leis e decretos-leis que procedam ao seu desenvolvimento;
 - 5) As leis e decretos-leis que fixam regimes gerais, relativamente às leis e decretos-leis que fixam regimes especiais;
 - 6) A presente lei e as demais leis que sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por elas devam ser respeitadas.

Artigo 21.º

Regime da reserva de lei

1. O regime das matérias de reserva de lei, enunciadas no n.º 1 do artigo 6.º, obedece aos seguintes princípios fundamentais:
 - 1) As matérias de reserva de lei não podem, sob pena de inexistência, ser objecto de normação originária e primária através de regulamentos independentes; apenas, as leis da assembleia Legislativa da RAEM podem proceder a essa normação;
 - 2) As normas das leis em vigor na RAEM, referidas no n.º 1 do artigo 22.º, que protegem as matérias de reserva de lei, constantes das alíneas 1) a 4), 6), 7), 9)

- e 13) a 15) do artigo 6.º, não podem, sob pena de inexistência, ser objecto de suspensão, derrogação, modificação, revogação ou substituição por normas dos regulamentos administrativos;
- 3) As normas das leis em vigor na RAEM, referidas no n.º 1 do artigo 22.º, que protegem as demais matérias de reserva de lei, enunciadas no artigo 6.º, mas não previstas na anterior alínea 2), não podem, sob pena de nulidade absoluta, ser objecto de suspensão, derrogação, modificação, revogação ou substituição por normas dos regulamentos administrativos;
- 4) As normas das leis da Assembleia Legislativa da RAEM, que não protejam matérias de reserva de lei, não podem, sob pena de nulidade relativa, ser objecto de suspensão, derrogação, modificação, revogação ou substituição por normas dos regulamentos administrativos.

2. Diversamente da nulidade, absoluta ou relativa, a inexistência não necessita de ser declarada pelo tribunal.

Artigo 22.º

Regime da prevalência da lei

1. Os regulamentos administrativos têm, por força do artigo 8.º, primeiro período da Lei Básica, de cumprir a lei, considerando-se, para o efeito, as leis em vigor na RAEM:

- 1) A Lei Básica;
- 2) As leis nacionais;
- 3) As leis da Assembleia Legislativa da RAEM, previstas no artigo 3.º;
- 4) As leis da Assembleia Legislativa do Território de Macau, previstas no artigo 4.º;
- 5) Os decretos-leis que, previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º, envolvam matérias de reserva de lei.

2. Se, sobre a mesma matéria, existir divergência entre as leis em vigor na RAEM, referidas no número anterior, e os regulamentos administrativos, qualquer que seja o seu tipo, prevalecem sempre as leis e decretos-leis, ainda que os regulamentos administrativos sejam posteriores.

3. Se, sobre a mesma matéria, existir divergência, os regulamentos independentes e os regulamentos delegados prevalecem sobre os decretos-leis que, previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º, não envolvam matérias de reserva de lei, e operam a sua revogação, modificação ou substituição, nos termos dos seus n.ºs 5 e 6.

4. Enquanto não forem expressamente revogados, modificados ou substituídos, os decretos-leis, a que se refere o número anterior, mantendo-se em vigor, prevalecem sobre os regulamentos de execução.

Artigo 23.º

Valor reforçado dos regulamentos administrativos

1. Quando disponham, de modo diverso, sobre a mesma matéria, os regulamentos delegados prevalecem sobre os regulamentos independentes, nos termos do número seguinte.

2. Se o regulamento independente for anterior ao regulamento delegado, considera-se aquele revogado, modificado ou substituído por este; se for posterior, o regulamento independente é ilegal, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 13.º e na medida em que contrarie a matéria inicialmente regulada pela lei e desenvolvida pelo regulamento delegado.

3. Sem prejuízo da sua suspensão, derrogação, revogação, modificação ou substituição, os regulamentos de execução não podem, sob pena de ilegalidade, contrariar os regulamentos independentes e delegados.

Artigo 24.º

Declaração de ilegalidade

1. Para efeitos de fiscalização da legalidade, no julgamento dos casos que estejam dentro dos limites da autonomia da Região, é da competência do Tribunal de Última Instância a apreciação, a título principal ou incidental:

- 1) Da conformidade de uma lei ou decreto-lei com a Lei Básica ou qualquer outra lei de valor reforçado;
- 2) Da conformidade de um regulamento independente ou de um regulamento delegado com a Lei Básica;
- 3) Da conformidade de um regulamento independente ou de um regulamento delegado com o disposto no artigo 21.º do presente diploma.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 21.º, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de um regulamento independente ou de um regulamento delegado, nos casos da alínea 3) do n.º 1, produz efeitos desde a entrada em vigor das normas regulamentares declaradas ilegais e determina a repristinação das normas das leis em vigor na RAEM que tenham sido objecto de suspensão, derrogação, modificação, revogação ou substituição.

3. Tratando-se de ilegalidade por infracção de normas legais posteriores, a declaração, referida no número anterior, só produz efeitos desde a entrada em vigor destas últimas.

Capítulo VI

Disposições finais e transitórias

Artigo 25.º

Disposições finais

1. O disposto no presente diploma aplica-se, com as devidas adaptações, aos organismos públicos, aos organismos consultivos e aos seguintes serviços dos órgãos independentes, com funções independentes e titulares dos principais cargos:

- 1) Serviços do Commissariado contra a Corrupção e do Commissariado de Auditoria;
- 2) Gabinetes do Presidente do Tribunal de Última Instância e do Procurador;
- 3) Serviços de Polícia Unitários e Serviços de Alfândega.

2. É definido em regulamento administrativo, o regime dos regulamentos não previstos na presente lei, em especial, os seguintes:

- 1) Os regulamentos institucionais, dos institutos públicos da administração indirecta;
- 2) Os regulamentos autónomos, das associações públicas inseridas na administração autónoma;
- 3) Os regulamentos de gestão ou exploração de actividades e serviços públicos, objecto de contratos de concessão ou de autorização titulada por alvará.

Artigo 26.º

Disposições transitórias

1. Até à sua substituição por lei, o regime de exercício da profissão forense, a que se refere a alínea 2) do n.º 4 do artigo 7.º, rege-se pelo Estatuto do Advogado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31/91/M, de 6 de Maio.

2. Até à sua substituição por lei, o regime especial de restrição dos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau, previsto na alínea 3) do n.º 3 do artigo 8.º, rege-se pelo disposto nos artigos 24.º e 32.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro.

3. Até à sua substituição por lei, o regime especial de restrição dos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau, previsto na alínea 4) do n.º 3 do artigo 8.º, rege-se pelo disposto no regime de execução das medidas privativas da liberdade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40/94/M, de 25 de Julho.

4. Até à sua substituição por lei, o regime geral das infracções e sanções administrativas, previsto nos artigos 6.º, n.º 1, alínea 5) e 9.º, n.º 1, rege-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, cujos artigos 3.º e 6.º devem ser interpretados e aplicados em conformidade com os artigos 9.º, n.º 2 e 17.º do presente diploma.

5. Até à sua substituição por lei, as bases dos serviços públicos, a que se referem os artigos 6.º, n.º 1, alínea 20) e 11.º, n.º 1, são as que constam no Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/87/M, de 27 de Julho, devendo o seu artigo 5.º ser interpretado em conformidade com o disposto no segundo período do artigo 62.º da Lei Básica e o n.º 1 do seu artigo 12.º, ser considerado revogado pelo disposto no artigo 21.º da Lei de Bases da Orgânica do Governo.

Artigo 27.º

Entrada em vigor

1. Salvo o disposto nos números seguintes, a presente lei entra em vigor no dia ___ de _____ de _____ (30/60 dias após a aprovação).

2. O previsto no n.º 3 do artigo 9.º entra em vigor nos termos fixados na lei que substituir o Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro.

3. O preceituado no artigo 24.º entra em vigor, nos termos fixados na lei que estabelecer o regime da fiscalização da legalidade, nele previsto.

Aprovada em de de 2008.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em de de 2008.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wa.

3

**Opiniões do Deputado Pereira Coutinho sobre a Proposta de
Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos Regulamentos
Administrativos**

高天賜立法議員

José Pereira Coutinho

Exma. Senhora

Eng^a Susana Chou

**M.I. Presidente da Assembleia Legislativa
da RAEM**

Ofício N^o 21/2009/AL de 06.05.2009

**Assunto: Pedido de envio da proposta em anexo à Exma. Senhora
Presidente da 1^a Comissão.**

Para os devidos efeitos, solicito os bons ofícios de V.Exa., de remeter em anexo a proposta em anexo aos membros da 1^a Comissão para efeitos de apreciação referente à Proposta do Projecto-Lei referido em epígrafe.

**O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa
Especial de Macau aos 06 de Maio de 2009.**



José Pereira Coutinho

高天賜立法議員

José Pereira Coutinho

Exma. Senhora Presidente da Assembleia Legislativa

Assunto: Sugestões para a melhoria da proposta de lei «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos».

As questões prévias que apresentei, nesta Assembleia Legislativa, em 10/08/2007, aquando da discussão e aprovação na generalidade desta proposta de lei, denominada então «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos», mantêm-se.

Não concordo que o governo apresente uma proposta de lei a fixar as competências legislativas da Assembleia Legislativa e as competências legislativas do governo.

Pelo contrário a competência legislativa está fixada na Lei Básica e a Assembleia é o órgão legislativo da RAEM, nos termos do artigo 67.º da Lei Básica.

Por outro lado referi, também, que a proposta tinha-me sido entregue na tarde do dia 31.07.2007 e a discussão, para a aprovação na generalidade, foi no dia 03.08.2008. Esta forma de trabalhar com os deputados não permite um trabalho sério no sentido de analisar os diplomas.

Deputados que não têm assistentes para realizar o trabalho na Assembleia ao contrário do governo que pode dispor dos juristas e consultores que quiser, bem como dispor do tempo que quiser para a apresentar as propostas de lei, ou a sua alteração após aprovação na generalidade.

Além destas questões prévias que levantei aquando da apresentação e da discussão na generalidade da proposta, também, apresentei sugestões no sentido de melhorar o diploma.

A proposta aprovada na generalidade aqui na Assembleia, com o meu voto contra, foi depois para a 1 Comissão desta AL para a discussão na especialidade.

Recebi recentemente, a proposta com algumas alterações entretanto introduzidas.

高天賜立法議員

José Pereira Coutinho

De seguida passo a enumerar algumas sugestões no sentido de melhorar esta nova versão da proposta de lei.

1. Acrescentar ao artigo 4.º, n.º 3: «(...) não disciplinadas por lei ou decreto-lei».

2. Acrescentar ao artigo 4.º, n.º 4: « (...) estabelecida nas leis, decretos-leis ou regulamentos administrativos independentes, ou (...) execução de leis, decretos-leis ou regulamentos administrativos independentes».

3. Acrescentar ao artigo 5.º um número 1 com a seguinte redacção:

«1. Pode ser feita por lei da Assembleia Legislativa a normação jurídica de qualquer matéria que caiba dentro do âmbito da autonomia normativa da Região Administrativa Especial de Macau.»

Esta norma garante o carácter genérico do poder legislativo da AL e está conforme o artigo 67.º e 71.º da Lei Básica, evitando que haja uma reserva de regulamento.

4. Sugiro que o actual prómio do artigo 5.º seja renumerado passando a número 2, com a seguinte redacção: «É obrigatoriamente feita por lei da Assembleia Legislativa a normação jurídica das seguintes matérias:»

Assim fica claro que as matérias previstas no artigo 5.º têm que ser obrigatoriamente reguladas por lei evitando o entendimento que há outras matérias que não podem ser reguladas por lei.

5. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 5.º, alínea 1): «Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica, em convenções internacionais ou em outros actos legislativos».

Há direitos fundamentais inscritos na ordem jurídica de Macau que constam de convenções internacionais aqui vigentes, por exemplo convenções internacionais sobre direitos fundamentais, como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, a convenção contra a tortura, etc., e o respectivo regime jurídico também deve ser

高天賜立法議員

José Pereira Coutinho

desenvolvido por lei e não por regulamento.

6. Acrescentar entre o elenco de matérias, previstas no artigo 5.º, sujeitas a reserva de lei, as seguintes:

1) «Composição, organização e funcionamento dos tribunais e do Ministério Público»;

2) «Regime jurídico da relação individual de trabalho»;

3) «Bases do sistema de ensino»;

4) «Bases do sistema de saúde»;

5) «Bases do sistema de segurança social»;

6) «Bases do sistema de habitação pública»;

7) «Bases da protecção do ambiente»;

8) «Regime jurídico da exploração dos serviços públicos e dos bens do domínio público»;

9) «Bases da organização da administração pública»;

10) «Regime jurídico dos jogos de fortuna e azar»;

11) «Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino».

7. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 5.º, alínea 6): Eliminar a ressalva «sem prejuízo de (...)».

8. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 5.º, alínea 7): «Estatuto do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos do Governo, dos membros do Conselho Executivo, dos Deputados à Assembleia Legislativa e dos magistrados.»

高天賜立法議員

José Pereira Coutinho

9. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 5.º, alínea 14): «Regimes jurídicos das relações de trabalho subordinado na administração pública.»

10. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 5.º, alínea 19): «Outras matérias relativamente às quais a competência normativa seja atribuída pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.»

11. Sugiro acrescentar ao artigo 5.º uma alínea 20) com a seguinte redacção: «Outras matérias relativamente às quais a competência normativa não esteja atribuída, pela Lei Básica, por lei ou por decreto-lei, a órgão diverso.»

12. Sugiro que seja clarificada a redacção das alíneas 1) e 2) do artigo 6.º, n.º 1.

13. Artigo 6.º, alínea 3): Suprimir a referência ao estatuto.

Não compete ao membros do Governo definir o seu próprio estatuto, nomeadamente, remuneratório.

14. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 6.º, alínea 4): «Criação, transformação, fusão, cisão e extinção de unidades orgânicas da administração pública directa da RAEM e definição da respectiva orgânica, com excepção dos organismos que interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal.»

15. Artigo 6.º, alínea 5): Suprimir a referência ao estatuto.

16. Artigo 6.º, alínea 6): Suprimir.

17. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 6.º, alínea 7): «Outras matérias relativamente às quais tenha sido atribuída, pela Lei Básica, por lei ou por decreto-lei, competência regulamentar ao Chefe do Executivo.»

高天賜立法議員

José Pereira Coutinho

18. Sugiro que seja acrescentado a seguinte norma, um novo n.º 2, ao artigo 6.º: «Os regulamentos independentes devem fazer menção expressa das disposições legais que conferem ao Chefe do Executivo a competência regulamentar subjectiva e objectiva para a sua emissão.»

19. Sugiro que o artigo 6.º, n.º 2 seja renumerado para n.º 3 com a seguinte redacção: «Podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias que se achem reguladas em leis, em decretos-leis ou em regulamentos administrativos independentes.»

20. Sugiro que no artigo 7.º a expressão «decretos-lei» seja substituída por «decretos-leis», usada na Lei Básica e nos manuais de direito constitucional.

21. Sugiro a seguinte redacção para o artigo 7.º: «A alteração, suspensão, revogação ou interpretação autêntica dos decretos-leis é feita por lei.»

22. Sugiro que o artigo 9.º seja suprimido.

23. Sugiro que o artigo 10.º seja suprimido. Há a «vacatio legis» prevista no Código Civil.

Pelo exposto, proponho que sejam as estas minhas opiniões enviadas para conhecimento da Exma. Senhora Presidente da 1ª Comissão e ilustres Colegas Deputados para análise e eventual melhoramento da respectiva Proposta de Lei.

O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau aos 06 de Maio de 2009.

José Pereira Coutinho

4

**Opiniões de João Albuquerque sobre a última versão da
Proposta de Lei intitulada Enquadramento das Leis e dos
Regulamentos Administrativos**

Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

Artigo 1.º

Objecto

1. A presente lei desenvolve, nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.

2. Para efeitos do número anterior, consideram-se os actos normativos principais, referidos no artigo 3.º, com exclusão dos demais actos normativos internos.¹

¹ Elimina-se a duplicação: entre o que está no n.º 2 deste artigo e no n.º 1 do artigo 4.º da Proposta do Governo.

Artigo 2.º

Finalidades

Constituem finalidades da presente lei, nomeadamente:

- 1) Definir os tipos de actos normativos principais;²
- 2) Estabelecer os princípios fundamentais do regime jurídico das leis e dos regulamentos administrativos independentes e complementares;
- 3) Enunciar matérias cuja normação é feita através de leis;
- 4) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos independentes;
- 5) Enunciar matérias cuja normação pode ocorrer mediante regulamentos administrativos complementares de leis;
- 6) Clarificar e disciplinar o regime de alteração, suspensão e revogação dos decretos-leis.

² É disto que se trata na versão do artigo 4.º da Proposta do Governo e não apenas dos tipos dos regulamentos administrativos.

Artigo 3.^o

Tipos de actos normativos principais

1. Os tipos de actos normativos principais da RAEM são os seguintes:

- 1) Leis da Assembleia legislativa;
- 2) Regulamentos administrativos independentes do Chefe do Executivo;
- 3) Regulamentos administrativos complementares do Chefe do Executivo.

2. As leis, relativamente às matérias referidas no n.º 1 do artigo 5.º, podem ter um conteúdo razoavelmente determinado e preciso que estabeleça o conteúdo essencial do regime jurídico ou o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais do regime jurídico⁴, a desenvolver, em qualquer dos casos, por regulamentos administrativos complementares.

3. As leis, relativamente às matérias referidas no n.º 2 do artigo 5.º, devem ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões e controlo para a decisão judiciária de litígios⁵.

4. Os regulamentos administrativos independentes podem proceder à normação originária e primária relativamente às matérias, referidas no n.º 2 do artigo 6.º, que não se encontrem disciplinadas por lei, nos termos do seu n.º 4.

³ Alteração da ordem: antes de se pode falar na hierarquia dos actos normativos principais (art. 3.º), deve esclarecer-se quais são os seus tipos (art. 4.º).

⁴ Elimina-se a expressão «ou concretizar», porque ela leva à distorção da definição de regulamentos administrativos complementares, feita na Proposta do Governo (ver a nota 6).

⁵ Esta norma é importante, por causa dos regulamentos administrativos independentes. Não pode ser alterada.

5. Os regulamentos administrativos complementares podem, por expressa remissão da lei, desenvolver a normação das matérias, referidas no n.º 3 do artigo 6.º.⁶

⁶ A eliminação da expressão «ou estabelece as concretizações necessárias à execução de leis e de regulamentos independentes» deve-se ao facto de ela ser, segundo os académicos, a definição dos regulamentos administrativos de execução que, embora não façam parte do objecto da presente lei, são inerentes ao poder executivo que, segundo também os académicos, esta lei não pode eliminar, sob pena de pôr em causa a separação de poderes, estabelecida no artigo 2.º da Lei Básica. A necessidade de eliminação dos regulamentos administrativos de execução deixa de justificar-se face à nova redacção que se propõe para o artigo 8.º.

Artigo 4.º

Validade, hierarquia e prevalência dos actos normativos principais⁷

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes e dos regulamentos administrativos complementares⁸ depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares⁹, ainda que posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares¹⁰ não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

⁷ Completa-se a epígrafe, sem alterar o seu sentido. É apenas um aperfeiçoamento.

⁸ A Proposta do Governo não esclarece a expressão «e demais actos normativos internos da RAEM» pelo que, tendo em conta o que se diz na nota seguinte, se propõe a sua eliminação.

⁹ Porque a Proposta do Governo, também, não define a expressão «todos os demais/outros actos normativos internos», pode haver a tendência para a interpretar como contendo, também, os «acordos internacionais» (ver o art. 8.º da Lei Básica). E, se assim é, então a prevalência da lei sobre tais «acordos internacionais» viola a Lei Básica da RAEM, no caso dos acordos referidos no seu art. 138.º, como o consideram os académicos (Lok Wai Kin) e o TUI (2004/6/2). Se engloba apenas os «regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares», então, a consagração desta expressão, que constitui, aliás, o objecto da lei, evita, desde o logo, tais dúvidas e confusões. A lei deve ser «clara», como se diz no n.º 2 do artigo 3.º.

¹⁰ A proibição dos efeitos, previstos neste n.º 3, abrange também os regulamentos administrativos complementares.

Artigo 5.º

Leis

1. A Assembleia Legislativa pode, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica, fazer, alterar, suspender ou revogar leis sobre as matérias inseridas na sua competência legislativa, nomeadamente¹¹ as seguintes:¹²

- 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais e suas garantias;¹³
- 2) Estatuto de residente de Macau;
- 3) Regime do direito de residência em Macau;
- 4) Recenseamento eleitoral e regimes eleitorais;
- 5) Definição dos crimes, contravenções, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos;
- 6) Regime geral das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções¹⁴;
- 7) Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa;
- 8) Regime jurídico relativo à orgânica, funcionamento e pessoal dos serviços de apoio à Assembleia Legislativa;
- 9) Bases da Organização Judiciária, Estatuto dos Magistrados, regime de ingresso nas magistraturas, estatuto dos funcionários de justiça e respectivos regimes¹⁵;

¹¹ Substitui a alínea 19) da Proposta do Governo. Pode ser uma lei a atribuir competência à Assembleia Legislativa e não apenas a Lei Básica. E, quando tal sucede, a matéria não pode ser regulada por regulamento administrativo independente. O «Regime jurídico das actividades concessionadas e dos contratos de concessão» é matéria que a Lei Básica reserva à lei (LB, arts. 7.º, 120.º e 145.º, parágrafos 2 e 3). Portanto, está implicitamente prevista na alínea 20) deste artigo. 5.º. Também os «regimes das associações públicas, garantias dos administrados e responsabilidade civil da Administração» e os «regimes de licenciamento administrativo» devem considerar-se inseridas na competência da Assembleia Legislativa. Mas, em nome da clareza, seria preferível que fossem expressamente previstas em respectivas alíneas.

¹² Substitui a expressão: «É feita por leis da Assembleia Legislativa a normação das seguintes matérias:» da Proposta do Governo.

¹³ Eliminou-se: «previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos» da Proposta do Governo.

¹⁴ Actualmente, rege-se pelo Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, mas deve ser substituído por lei (ver o n.º 1 do artigo 9.º, na versão por nós proposta). Eliminou-se: «sem prejuízo do disposto na alínea 2), do n.º 1 do artigo 6.º» da Proposta do Governo, pelas razões que constam, *infra*, na nota 24.

¹⁵ A introdução desta matéria decorre do facto de não poder ser objecto de regulamento administrativo complementar (n.º 2).

- 10) Código civil e Código comercial;
- 11) Código de procedimento administrativo;
- 12) Regimes processuais civil, penal e administrativo e regime de arbitragem;
- 13) Códigos de registo e notariado;
- 14) Formulário dos actos normativos e demais actos sujeitos a publicação oficial;
- 15) Regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da Administração Pública;
- 16) Orçamento e regime tributário;
- 17) Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente;
- 18) Regime jurídico dos sistemas monetário e financeiro e operações de comércio externo;
- 19) Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- 20) Estrutura e orgânica dos serviços e organismos públicos afectos ou integrados na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos Tribunais, do Ministério Público, dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e dos serviços e organismos públicos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente, dos órgãos de investigação criminal.¹⁶

2. Sem prejuízo do disposto nas alíneas 6) e 19) do n.º 1, não podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares, as matérias constantes das suas alíneas 1), 2), 4), 5), 7), 8), 9), 10), 11), 12, 14), 16) e 18).¹⁷

¹⁶ A alínea 4) do n.º 1 do art. 6.º da Proposta do Governo é um preceito grande demais e confuso. E, em nome da clareza, que se preconiza o seu desdobramento em três preceitos: a matéria que é objecto de lei passa para esta nova alínea 9) do artigo 5.º; a matéria que pode ser objecto de regulamento administrativo independente mantém-se na alínea 4) do n.º 2 do artigo 6.º; o esclarecimento sobre o que se deve considerar incluído na expressão «serviços e organismos públicos» passa para um novo número: o n.º 5 do artigo 6.º.

¹⁷ A introdução desta norma resulta do n.º 2 do artigo 3.º e releva para efeitos do n.º 3 do artigo 6.º, da versão que se propõe.

Artigo 6.º

Regulamentos administrativos independentes e complementares

1. O Chefe do Executivo pode, ao abrigo da competência conferida pela alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica, elaborar, mandar publicar e fazer cumprir regulamentos administrativos independentes e regulamentos administrativos complementares, nos termos dos números seguintes.

2. Podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes as matérias não abrangidas no artigo 5.º, nomeadamente¹⁸, as seguintes:

- 1) Políticas do Governo e sistemas, cuja definição a Lei Básica não atribua à lei;¹⁹
- 2) Definição de regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos;
- 3) Organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros;
- 4) Estrutura e orgânica da administração pública e seus serviços e organismos públicos, salvo os referidos na alínea 19) do n.º 1 do artigo 5.º, cuja regulação é feita por lei²⁰;
- 5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros.

3. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 5.º²¹, podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares, nomeadamente, as seguintes matérias²²:

¹⁸ Reproduz a anterior alínea 7).

¹⁹ Trata-se das políticas e dos sistemas, previstos, nomeadamente, nos artigos 108.º, § 3.º, 109.º, § 3.º, 117.º e 132.º da Lei Básica. Prefere-se a expressão que está na Lei Básica, que não é tão restritiva como a que está na Proposta do Governo.

²⁰ Ver acima a nota 16.

²¹ Ver acima a nota 17.

²² A figura dos “regulamentos administrativos complementares”, que criámos (chamámos-lhe então “regulamentos delegados sem efeitos legislativos”) era para regular estes três tipos de matérias. Se não o é, então não serve para nada, pelo que deve ser eliminada!

1) Políticas do Governo e sistemas, cuja definição a Lei Básica atribua à lei²³, bem como regimes jurídicos que, estabelecidos em leis de bases, estatutárias ou orgânicas, careçam de regulação material ou de desenvolvimento normativo;

2) Regimes especiais das infracções e sanções administrativas, quando a lei, que aprova o seu regime geral, referido na alínea 6) do n.º 1 do artigo 5.º, admita a fixação, por regulamentos²⁴, desde que as sanções acessórias não atinjam de modo sério e grave a esfera patrimonial dos infractores²⁵ e as sanções pecuniárias não excedam os seguintes montantes:

(1) No caso de infracções administrativas relativas à indústria da exploração dos jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino, não excedam 500 000, 00 (quinhentas mil patacas);

(2) No caso de infracções administrativas relativas a (?), não excedam o dobro do valor da alçada dos tribunais de primeira instância nas causas cíveis (...);

(3) Nos demais casos de infracções e sanções administrativas, não excedam metade do valor da alçada dos tribunais de primeira instância nas causas cíveis²⁶.

²³ Trata-se das políticas e dos sistemas previstos, nomeadamente, nos artigos 107.º, 108.º, § 2.º, 109.º, § 2.º e 110.º, 114.º, 115.º, § 1.º, 123.º, 124.º, § 1.º, 125.º, §§ 2.º e 3.º, 127.º, 130.º, conjugado com o art. 39.º, todos da Lei Básica.

²⁴ Como sucede com o artigo 3.º do Decreto-Lei 52/99/M que «define o regime geral das infracções administrativas e o respectivo procedimento». Ver *supra* nota 14. A expressão «regulamentos», constante do referido preceito deve ser interpretada à luz desta alínea 2), e por força do n.º 1 do artigo 9.º, que propomos. Aceitamos que o pagamento de multa, como sanção administrativa, embora atinja o direito de propriedade, que é um direito fundamental (L.B, arts. 6.º e 103.º), pode ser prescrito por regulamento administrativo complementar “com base na lei”: lei que defina o regime geral das infracções e sanções administrativas (actualmente o referido Decreto-lei 52/99/M). Assim, porque atinge um direito fundamental, a sanção nunca pode ser prescrita por regulamento administrativo independente, sob pena de violação da Lei Básica. Daí a a passagem da alínea 6) do n.º 1 do artigo 5.º da Proposta do Governo para a alínea 2) do n.º 3 deste artigo 6.º, cuja nova versão propomos. É das normas mais importantes, pelo que não pode ser alterada. O Direito Fiscal, também atinge o direito à propriedade mas, enquanto os impostos só podem ser objecto de lei (“por lei”), as sanções administrativas pecuniárias podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares (“com base na lei”), por força da excepção, estabelecida no n.º 2 do artigo 5.º.

²⁵ Como sucede com o encerramento de estabelecimento comercial ou a suspensão da actividade (comercial ou profissional).

²⁶ Se não se justificar, as alíneas (2) e (3) da alínea 2) podem fundir-se numa só. É uma questão de política legislativa.

3) Estatuto de deveres e de restrições de direitos, no âmbito das relações jurídicas especiais²⁷, quando a lei remeta a sua fixação para o regulamento administrativo;

4. O disposto no n.º 2 não prejudica o exercício da iniciativa legislativa, por parte do Governo, sobre as matérias nele enunciadas²⁸, quando o Chefe do Executivo opte por não exercer o seu poder de elaboração de regulamentos administrativos independentes, nem impede a apresentação de projectos de leis, por parte dos Deputados, sobre matérias que envolvam as políticas do Governo, referidas na alínea 1) dos n.ºs 2 e 3, quando obtenham prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo, nos termos do terceiro período do artigo 75.º da Lei Básica da RAEM.

5. Para efeitos da alínea 4) do n.º 2, consideram-se serviços e organismos públicos:

- 1) Os órgãos consultivos;
- 2) Os serviços públicos personalizados;
- 3) Os institutos públicos;
- 4) Os estabelecimentos públicos;
- 5) Os serviços e fundos autónomos;
- 6) As fundações públicas;
- 7) As demais entidades autónomas e de natureza afim.

²⁷ Estão em causa, nomeadamente, os direitos do pessoal das forças militarizadas, dos presos, dos alunos, etc. Actualmente, estas matérias já estão reguladas por lei. É facultativa. Mas, pode aproveitar-se para esclarecer.

²⁸ O Governo é dirigido pelo Chefe do Executivo (LB, art. 50.º, al. 1). Este, em vez de emitir um regulamento administrativo independente pode, se assim o entender, optar pelo exercício da iniciativa legislativa do Governo. A Lei Básica não o impede (não há, no entender dos académicos e do TUI, reserva de regulamento), pelo que a lei que a AL vai aprovar também o não pode impedir, sob pena de violação daquela Lei. Só um norma com este conteúdo permite evitar a consideração da reserva de regulamento e a consequente violação da Lei Básica. É a norma mais importante desta lei.

Artigo 7.º
Decretos-lei

A alteração, suspensão ou revogação de normas constantes dos decretos-lei obedece às seguintes regras:

- 1) Nas matérias referidas no artigo 5.º apenas é feita por lei;
- 2) Nas matérias referidas no artigo 6.º pode, consoante o caso, ser feita por lei, regulamento administrativo independente ou regulamento administrativo complementar, nos termos da respectiva lei remissiva.²⁹

²⁹ Adequa-se esta disposição ao que consta no artigo 6.º, na redacção que se propõe. Se não se admite a possibilidade de revogação das matérias do artigo 6.º por lei, caímos na reserva de regulamento. O que a Lei Básica não admite. É mais uma das normas mais importantes, pelo que também não pode ser alterada.

Artigo 8.º

Forma dos regulamentos administrativos independentes e complementares

1. Os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares revestem a forma dos «regulamentos administrativos», prevista no artigo 13.º da lei n.º 3/1999, que regula a «Publicação e formulário dos diplomas».³⁰
2. Os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares devem fazer menção expressa das normas da Lei Básica da RAEM ou das normas legais, ao abrigo das quais é, respectivamente, feita a sua emissão.³¹

³⁰ Embora diferentes, os tipos de regulamentos administrativos, o órgão é o mesmo e a forma deve ser, também, a mesma (o REGA do Chefe do Executivo), pelas razões que constam da nota seguinte. Daí, entendermos que não se justifica alterar a Lei n.º 3/1999, mas apenas remeter para o seu artigo 13.º. A alteração dessa lei só complica, sem nada resolver, quando a lei tem que ser, não apenas clara, mas simples e flexível. Aliás, esta lei nem sequer devia qualificar os regulamentos administrativos, mas apenas dizer quais as matérias que podem ser objecto de regulamento administrativo independente ou de regulamento complementar, consoante o caso, sem especificar (como se faz no artigo 6.º): especificar ou qualificar é uma tarefa da doutrina; não é do legislador. A doutrina está técnica e cientificamente habilitada para isso, ao contrário do legislador, que se “mete em seara alheia”, por vezes, erradamente, como sucede com a Proposta do Governo.

³¹ Os serviços da Administração não têm que se preocupar em saber se estão perante um regulamento administrativo independente ou complementar, mas apenas têm de saber se se trata de matéria referida no artigo 5.º, inserida na competência da AL, ou de matéria do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3 (Chefe do Executivo). Neste último caso, os serviços têm, depois, de saber se há lei ou não, que sirva de fundamento ao regulamento administrativo: se há lei, como nas matérias do n.º 3 do artigo 6.º, os regulamentos administrativos são complementares, pelo que devem fazer menção expressa às normas legais, com base nas quais são emitidos; se não há lei, como nas matérias do n.º 2 do artigo 6.º, então trata-se de regulamentos administrativos independentes, pelo que devem fazer menção expressa às normas da Lei Básica, como base nas quais são emitidos. Se o não fizerem, “não vem nenhum mal ao mundo”; apenas se justifica por uma questão de disciplina normativa e de certificação, no sentido de saber se o caminho que se está a seguir é o mais correcto. Facilita. Tudo o que vá para além disso, só dificulta.

Artigo 9.º

Disposições transitórias

1. Até à sua substituição por lei, o regime geral das infracções e sanções administrativas, previsto na alínea 6) do n.º 1 do artigo 5.º, rege-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, devendo a expressão «regulamentos», referida no seu artigo 3.º, ser interpretada em conformidade com o disposto na alínea 2) do n.º 3 do artigo 6.º da presente lei, como «regulamentos administrativos complementares».³²

2. Os regulamentos³³, publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nela estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua suspensão, alteração, revogação ou substituição por diplomas legais, nos termos previstos nos artigos anteriores.

³² Aliás, o artigo 8.º da Lei Básica faz já equivaler aos «regulamentos administrativos», referidos na alínea 5) do seu artigo 50.º, os «regulamentos» (portarias, despachos normativos, etc.) existentes antes da sua entrada em vigor. Esperemos que esta norma esclareça, de uma vez por todas, as dúvidas que ainda existem.

³³ Atendendo a que o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, utiliza a expressão «regulamentos» e pode haver outros que não respeitem esta lei, eliminámos a expressão «administrativos».

**Opiniões da Associação para a Promoção Jurídica de Macau
sobre a Proposta de Lei intitulada Regime Jurídico de
Enquadramento das Fontes Normativas Internas
(tradução sobre a parte de conclusão)**

(Tradução)

Subscritor: Associação para a Promoção Jurídica de Macau

Proposta de lei: Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas

1. Como a proposta de lei em epígrafe envolve questões relativas ao sistema político de Macau consagrado pela Lei Básica, sobretudo nas relações e na divisão de poderes entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do Executivo, entendemos que devem tomar-se em consideração as seguintes questões: 1) a revogação e alteração de decretos-lei por regulamentos administrativos não pode violar o princípio da prevalência da lei; 2) a regulamentação de infracções administrativas e respectivas sanções através de regulamentos administrativos independentes não pode violar o princípio de reserva de lei; 3) nem se pode ultrapassar o modelo de divisão e controlo dos poderes do executivo e legislativo estipulado na Lei Básica; 4) há que colmatar as zonas cinzentas no âmbito das competências dos poderes executivo e legislativo, e clarificar a natureza, a hierarquia e o âmbito de cada acto normativo.

2. Para conseguir atingir os objectivos acima referidos, propomos a revisão e alteração pormenorizada da presente proposta de lei.

3. Em relação aos artigos 3.º (Hierarquia e prevalência) e 4.º (Tipologias dos actos normativos), para além das leis e dos regulamentos administrativos devem ainda ser alvo de ajustamento as ordens executivas e os despachos do Chefe do Executivo e dos titulares de principais cargos do Governo.

(Tradução)

4. Se se aceitar a inclusão das ordens executivas e dos despachos, será então indispensável introduzir as devidas alterações ao artigo 2.º (Finalidades).

5. Como os artigos 6.º (Leis) e 7.º (Regulamentos administrativos independentes e complementares) determinam as matérias que podem ser reguladas por regulamento administrativo, então, para a observância do princípio de reserva de lei e da Lei Básica, propomos que seja retirada a alínea 6) do n.º 1 do artigo 7.º, ou seja, eliminar uma matéria que pode ser regulada por regulamento administrativo (infracções administrativas e respectivas multas que não excedam 500 mil patacas), e ainda alterar a redacção das alíneas 1) e 6) do artigo 6.º para:

- Alínea 1) do artigo 6.º: "Regime jurídico dos direitos e liberdades e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos.";

- Alínea 6) do artigo 6.º: "Regime geral das infracções administrativas, respectivos procedimentos e estatuição das respectivas sanções.".

6. Em relação à revogação dos decretos-lei por regulamentos administrativos, para dar cumprimento ao princípio de prevalência da lei e ao artigo 8.º, alínea 5) do artigo 50.º, artigo 65.º, artigo 70.º e alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica, sobre a divisão dos poderes administrativos e legislativos e o processo de alteração e revogação das leis, propomos a alteração da redacção do artigo 8.º para:

- Artigo 8.º (Decretos-lei): "A alteração, suspensão ou revogação de

(Tradução)

normas constantes dos decretos-lei é feita por lei, sem prejuízo da utilização de regulamento administrativo complementar do Chefe do Executivo para a regulamentação das matérias que requeiram normas concretas para a sua execução (ou a regulamentação das matérias que requeiram normas para a alteração e revogação dos decretos-lei)."

Propomos ainda a introdução nesta proposta de lei da regulamentação das matérias referentes à alteração e revogação dos regulamentos administrativos, ordens executivas, despachos do Chefe do Executivo e dos titulares de principais cargos do Governo, bem como as portarias e os despachos do Governador e dos Secretários-Adjuntos anteriores à transferência. Neste sentido, deve aditar-se na alínea 6) do artigo 2.º (Finalidades) conteúdo relativo a essa regulamentação.

7. Quanto ao formulário dos regulamentos administrativos sujeitos a publicação oficial, entendemos que o actual formulário pode manter-se, não sendo necessário indicar então que se trata de um regulamento administrativo independente ou complementar. Caso se trate de um regulamento administrativo complementar, basta aplicar o estipulado no n.º 3 do artigo 7.º da presente proposta de lei, ou seja, fazer uma menção expressa à lei que o regulamento administrativo em causa vai complementar, não sendo necessário mencionar no seu título de que tipo de regulamento administrativo se trata.

Caso não se concorde com o que acima se propõe, há então que elevar a questão da distinção entre regulamento administrativo independente e

(Tradução)

complementar do nível teórico para o nível legislativo, e mencionar com clareza a tipologia do regulamento administrativo no seu título. Propomos que do formulário de publicação de cada tipo de regulamento administrativo devam constar outras identificações que correspondam ao espírito desse artigo, podendo então consultar-se o n.º 3 do artigo 112.º¹ da Constituição Portuguesa e seguir o espírito dos artigos 4.º e 7.º da proposta de lei. Assim sendo, propomos a alteração da redacção do artigo 9.º da proposta de lei e do artigo 13.º da Lei n.º 3/1999, que aprova a publicação e formulário dos diplomas.

“Artigo 13.º

Regulamentos Administrativos

1. Os regulamentos administrativos obedecem na sua parte inicial ao formulário seguinte:

(1) Para o caso de regulamento administrativo independente: “O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica (e n.º 3 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 7.º do Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), para valer como regulamento administrativo, o seguinte:”.

(2) Para o caso de regulamento administrativo complementar: “O Chefe do

¹ Nos termos do n.º 8 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa, os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão. *(N.T.: é n.º 7 do artigo 115.º e não n.º 8 do artigo 112.º)

(Tradução)

Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica (e n.º 4 do artigo 4.º, n.º 2 e n.º 3 do artigo 7.º do Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas --- conforme o caso), para valer como regulamento administrativo, o seguinte:”.

2. (...)”

8. Relativamente à disposição transitória, há de facto necessidade de rever com muito rigor ou mesmo de revogar os regulamentos administrativos de cuja legalidade a sociedade duvida. Neste sentido, propomos a alteração da redacção do artigo 10.º para:

1. Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, caso não observem o estabelecido nos artigos 3.º, 6.º, 7.º e 8.º da presente lei, são automaticamente revogados, salvo as disposições que não sejam afectadas e os regulamentos administrativos indicados no n.º 4 deste artigo;

2. Os regulamentos administrativos ou as normas neles constantes revogados por via do número anterior, compreendem, nomeadamente:

1) Regulamento Administrativo n.º XXXX;

2) Artigo n.º XX do Regulamento Administrativo n.º XXXX;

(...).

(Tradução)

3. Antes da conclusão de novo diploma, o vazio legislativo decorrente da revogação supra citada é colmatado através dos princípios estabelecidos na Lei Básica e das soluções adoptadas anteriormente à existência dos diplomas revogados.

4. Ficam revogados pela presente lei os decretos-lei ou as normas neles constantes que sejam contrários ao disposto aos seguintes regulamentos administrativos:

- 1) Regulamento Administrativo n.º XXXX;
- 2) Regulamento Administrativo n.º XXXX.

5. Os decretos-lei ou as normas neles constantes revogados por via do número anterior, compreendem, nomeadamente:

- 1) Decreto-lei n.º XXXX;
 - 2) Artigo n.º XX do Decreto-lei n.º XXXX;
- (...).

9. Finalmente, a designação da presente proposta de lei "Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas" pode deixar a ideia de que esta visa meramente os regulamentos internos dos serviços públicos, assim sendo, propomos que a sua designação seja alterada para: "Regime jurídico de enquadramento dos actos normativos da RAEM" ou "Regime jurídico da RAEM relativo à estipulação dos actos normativos elaborados pela RAEM".

Extracção Parcial do Plenário de 3 de Agosto de 2007

Presidente Susana Chou: Srs. Deputados:

Vamos prosseguir a sessão.

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

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

Vou agora passar a palavra ao Governo.

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

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

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

Tenho dito.

Obrigada, Sr.^a Presidente; Obrigada, Srs. Deputados.

Presidente: Srs. Deputados:

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

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

Bem, foi para esclarecer aos Srs. Deputados.

Tem a palavra a Sr.^a Deputada Kwan Tsui Hang.

Kwan Tsui Hang: Muito obrigada, Sr.^a Presidente.

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

Obrigada.

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

Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan: Obrigada, Sr.^a Presidente; obrigada, Sr.^a Deputada Kwan Tsui Hang.

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

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

Srs. Deputados, Sr.^a Presidente da AL:

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente; obrigada, Sr.^a Deputada Kwan.

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

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

Tem a palavra, Sr. Deputado Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Muito obrigado, Sr.^a Presidente

Sra. Secretária,

Srs. Membros do Governo,

Srs. Deputados:

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

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

Sra. Presidente

Srs. Deputados:

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

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

Obrigado!

Presidente: Srs. Deputados:

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

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

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

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

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

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente.

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

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

Tem a palavra, Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

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

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

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

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

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

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

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

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

Aspiro obter uma resposta.

Obrigado.

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

Sr.^a Secretária Chan, faça favor.

Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan: Obrigada, Sr.^a Presidente; obrigada, Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

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

Presidente: Sr.^a Secretária Chan:

Peço desculpa, porque vou interrompê-la.

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

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

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

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

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

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

Prestei este esclarecimento necessário para as dúvidas levantadas.

Obrigada, Sr.ª Presidente.

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

Leonel Alberto Alves: Muito obrigado, Sra. Presidente.

Sra. Presidente,

Sr. Secretário,

Srs. Deputados:

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

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

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

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

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

Por ora é tudo.

Muito obrigado.

Presidente: Sr.^a Secretária Chan:

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

José Pereira Coutinho: Muito obrigado, Sr.^a Presidente.

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

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

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

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

Muito obrigado.

Presidente: Sr.^a Secretária Chan:

Quer responder? Faça favor.

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

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

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

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

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

Presidente: Sr.^a Secretária Chan:

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

Faça favor.

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

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

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

Muito obrigada.

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

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

Continue. Peço desculpa pela interrupção.

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente.

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

Ng Kuok Cheong: Obrigada, Sr.^a Presidente.

Exma. Sr.^a Secretária:

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

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

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

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

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

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

Obrigado.

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

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

Faça favor de intervir.

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

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

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente.

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

Ieong Tou Hong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Srs. Governantes,

Caros Colegas:

Quero continuar a intervir sobre as questões levantadas pela Sr.^a Presidente.

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

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

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

Obrigado.

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

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

Tem a palavra, Sr. Deputado Tsui Wai Kwan.

Tsui Wai Kwan: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Sr.^a Secretária:

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

Obrigado.

Presidente: Quanto a isso, não faço ideia se a Sr.^a Secretária já ponderou ... faça favor.

Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan: Obrigada, Sr.^a Presidente; obrigado, Sr. Deputado Tsui Wai Kwan.

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

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

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

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

Obrigada.

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

Lau Pun Lap: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Sr.^a Secretária Chan, Srs. governantes,

Caros Colegas:

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

Tenho dito.

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

Chui Sai Peng, José: Sr.^a Presidente,

Caros Colegas,

Sr.^a Secretária:

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

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

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

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Pereira Coutinho:

Ergueu o braço? Faça favor.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.^a Presidente.

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

Sra. Secretária:

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

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

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

Muito obrigado.

Presidente: Sr.ª Secretária Chan, faça favor.

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

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente.

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

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente.

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

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

Sr.^a Secretária Chan, faça favor.

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

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

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

Obrigada, Sr.^a Presidente.

Presidente: Srs. Deputados:

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

Agradeço muito a presença da Sr.^a Secretária e de todos.

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

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

Extracção Parcial do Plenário de 10 de Agosto de 2007

Presidente Susana Chou: Srs. Deputados:

Passemos à Ordem do Dia. Da Ordem do Dia consta um único ponto - debate e votação na generalidade da proposta de lei relativa “Enquadramento das Leis e Regulamentos Administrativos”.

Vamos iniciar o debate na generalidade desta proposta de lei.

Sr.^a Secretária Chan, vi-a erguer o braço. Faça favor.

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

Em 3 de Agosto, sexta-feira passada, apresentei, em representação do Governo da RAEM, a proposta de lei relativa ao “Enquadramento das Leis e Regulamentos Administrativos”. Tendo em conta as dúvidas e preocupações dos Srs. Deputados levantadas, peço à Sr.^a Presidente que me autorize a fazer uma exposição breve.

1. Com a execução aprofundada da Lei Básica, acrescida da subida progressiva do volume de trabalho e da complexidade no processo legislativo, as comunidades jurídica e judiciária, assim como os académicos manifestaram as suas divergências em relação ao estatuto, à natureza e à eficácia dos regulamentos administrativos.

2. Nestes termos, a Administração criou um grupo de trabalho especializado, o qual se empenhou a fundo na análise dos preceitos da Lei Básica, tendo observado, por um lado, os dados históricos e o seu contexto legislativo, por outro lado, efectuou estudos comparativos em relação ao sistema legislativo de outros países e do Interior da China, tendo resumido a prática legislativa desde o estabelecimento da RAEM; de acordo com o procedimento normal, foram ouvidos também os órgãos competentes. Após o estudo e conclusão, tendo em conta a unificação das divergências, quanto ao estatuto, natureza e eficácia dos regulamentos administrativos, o Governo entendeu ser necessário implementar expressamente o enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos, bem como o relacionamento entre

ambos, com vista a resolver as divergências relativas. Nesta conformidade, foi elaborada esta proposta de lei.

3. A intenção legislativa inicial desta proposta de lei corresponde inteiramente ao disposto na Lei Básica, e a proposta em causa é apresentada observando rigorosamente os procedimentos legais. Ao entrar no procedimento jurídico formalmente, nos termos dos procedimentos previstos no artigo 58.º da Lei Básica, o Governo da RAEM ouviu o Conselho Executivo e ao abrigo da alínea 5) do artigo 64.º da Lei Básica, é agora submetida esta proposta de lei à AL formalmente para efeito de apreciação.

4. A presente proposta de lei visa implementar o disposto previsto na Lei Básica, quanto à competência legislativa, como também sistematizar e concretizar o disposto relativo ao princípio das leis e regulamentos administrativos. Trata-se de uma medida de implementar os preceitos da Lei Básica, ao invés de alterar os preceitos da Lei Básica ou redividir as competências da AL e do Chefe do Executivo. É da nossa convicção que esta iniciativa legislativa, dotada de sentido positivo e profundo, vai consolidar, de certo modo, o sistema legislativo da RAEM.

5. Poderá o Governo fazer a presente lei? Poderá a AL fazer a presente lei? Estas foram questões que mereceram um estudo profundo do grupo de trabalho especializado criado pelo Governo. Tendo sido estudadas e analisadas as respectivas questões, tal como se referiu na nota justificativa, A Assembleia Popular Nacional, órgão de poder supremo do Estado, ao abrigo do artigo 2.º da Lei Básica, autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independentes, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei. A Lei Básica define expressamente: Compete ao órgão legislativo da RAEM fazer leis e ao Chefe do Executivo aprovar regulamentos administrativos. A Assembleia Legislativa é o único órgão legislativo da RAEM, com competência legislativa ampla.

6. Embora os artigos constantes nesta proposta de lei não sejam muitos, das 17 alíneas do artigo 6.º constam os elementos essenciais a regular.

1) Relacionamento entre regulamentos administrativos e leis: estipula-se claramente o princípio de prevalência das leis, prevendo-se concretamente a hierarquia entre ambos (artigo 2.º da proposta de lei);

2) Adaptação ao princípio de prevalência das leis com as matérias a regular correspondentes: é prevista claramente a reserva de lei, confirmando

como conteúdo nuclear os actos legislativos de “fazer, alterar, suspender ou revogar leis”.

3) Clarificação da natureza de regulamentos administrativos: Atendendo ao estatuto constitucional conferido ao Chefe do Executivo como dirigente máximo da Região e do Governo e a respectiva responsabilidade, compete ao Chefe do Executivo fazer publicar normas de carácter independente ou executivo, sem contrariar a Lei Básica ou outra legislação (artigo 4.º da proposta de lei);

4) Clarificação do mecanismo existente de adaptação dos decretos-leis: (artigo 5.º da proposta de lei).

7. Por que razão a alínea 2) do n.º 2 do artigo 3.º desta proposta de lei prevê só “as restrições”? A ideia é que à AL só compete regular os direitos e liberdades fundamentais dos residentes. Nos termos do n.º 2 do artigo 40.º da Lei Básica: “Os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau não podem ser restringidos, excepto nos casos previstos na lei. Tais restrições não podem contrariar o disposto no parágrafo anterior deste artigo.”

8. O artigo 4.º desta proposta de lei não visa estabelecer a reserva de regulamentos administrativos, mas sim expor as matérias a regular de carácter exemplificativo.

9. O Governo submete agora à AL esta proposta de lei para efeito de apreciação. É de reiterar que vamos ter tempo suficiente para cooperar estreitamente com a AL.

As opiniões a levantar pelos Srs. Deputados serão ponderadas com toda a seriedade, de forma a aperfeiçoar os preceitos desta proposta de lei, bem como consolidar o sistema jurídico da RAEM.

Obrigada, Sr.ª Presidente.

Presidente: Srs. Deputados:

Vamos debater na generalidade esta proposta de lei. Queiram pronunciar-se sobre o assunto.

Sr. Vice-presidente, faça favor.

Lau Cheok Va: Sr.ª Presidente,

Sr.^a Secretária,

Srs. Colaboradores:

A meu ver, durante o debate na generalidade desta proposta de lei é natural envolver alguns assuntos na especialidade. Embora os artigos sejam poucos, de qualquer forma, devemos começar o debate na generalidade.

Recordo-me que recentemente foi levantada uma dúvida, no seio dos média, sobre a constitucionalidade desta proposta. Recordo-me ainda que no ano passado, na altura do debate das LAG, propus fazer uma lei de enquadramento ou uma lei com designação como esta proposta de lei. O poderá ser uma solução para o problema verificado.

No meu ponto de vista é inevitável tocar na questão relativa ao relacionamento entre a AL e o Governo, em termos de competências, quando se fala na definição das leis e regulamentos administrativos. Sou da opinião que esta questão seja considerada uma questão constitucional. Dado que nos países pioneiros que queriam a constituição a vigorar, o relacionamento entre o Senado e o Governo é definida na constituição. Mas como em Macau é aplicado o princípio de “um país, dois sistemas”, a base constitucional de Macau é feita pela constituição da República Popular da China (RPC) e da Lei Básica. Essa constituição e Lei Básica proporcionam-nos condições para eliminar os obstáculos para resolver tal problema.

Na última intervenção, ao referir a questão relativa ao “registo” previsto no artigo 17.º da Lei Básica, reiterei que o problema com o mecanismo já está resolvido, através do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei Básica que prevê: “Se, após consulta à Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau a ele subordinada, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional considerar que qualquer lei produzida pelo órgão legislativo da Região não está em conformidade com as disposições desta Lei respeitantes às matérias da competência das Autoridades Centrais ou ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região, pode devolver a lei em causa, mas sem a alterar. A lei devolvida pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional deixa imediatamente de produzir efeito”. Daí, podemos notar que a qualquer lei produzida pelo órgão legislativo não são colocadas restrições. Este é o conceito: a qualquer lei.

Continuando com o mesmo artigo que prevê: “...qualquer lei produzida pelo órgão legislativo da Região não está em conformidade com as disposições desta Lei respeitantes às matérias da competência das Autoridades Centrais ou ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região, pode devolver a

lei em causa.” Ou seja, é permissível produzir leis respeitantes às matérias da competência das Autoridades Centrais, sob premissa de não contrariar a Lei Básica. Se não contrariar a Lei Básica, não terá lugar a devolução da lei em causa. O que no fundo quer dizer que à RAEM é permissível produzir leis respeitantes às matérias da competência das Autoridades Centrais.

Continuando com o mesmo artigo que prevê: “...mas sem a alterar.” Ou seja, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não participa na produção da legislação de Macau. Dado que alterar uma lei significa participar na produção de legislação. Por outras palavras, o poder legislativo está nas mãos da AL. Compete ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional produzir a Lei Básica, alterar a Lei Básica e interpretar a Lei Básica. Ao passo que a AL de Macau produz todas as leis de Macau. Está expressamente definido! De modo que, a meu ver, este mecanismo resolveu já este problema.

Quero ainda frisar que a Constituição da RPC, a Lei de Enquadramento da RPC e a Lei Básica constituem a nossa base constitucional, além de ter tomado como referência outras constituições ou documentos constitucionais dos países estrangeiros. Após 20 de Dezembro de 1999, a Constituição portuguesa e o Estatuto Orgânico de Macau foram substituídos pela constituição da RPC, passando a ser a base constitucional de Macau. É de frisar que do ponto de vista do direito comparado, tomar como referência as experiências dos outros, olhar para a história do sistema constitucional de Macau, é positivo para aperfeiçoar o nosso ordenamento jurídico.

A Constituição da RPC, a Lei de Enquadramento e a Lei Básica da RAEM foram leis produzidas pelo mesmo órgão de poder supremo do Estado: Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Dos membros da Comissão de Redacção da Lei Básica, alguns juristas provenientes da China Continental foram redactores da Constituição de 1982. Portanto, da constituição da RPC, da lei de enquadramento e da Lei Básica da RAEM devem constar o mesmo conceito de regulamento administrativo, quanto ao seu teor: as matérias da área administrativa a regular, pelo Governo, através de regulamento administrativo.

Estou de acordo com Sr. Deputado Ieong Tou Hong que defendeu na sessão de apresentação desta proposta de lei: primeiro, para a implementação das leis, são elaborados regulamentos administrativos; segundo, são matérias de administração e gestão previstas no artigo 89.º da Constituição da RPC. O que já engloba os regulamentos administrativos de carácter executivo, como também os regulamentos administrativos de carácter criativo e independente,

sob a delegação constitucional de poderes. No entanto, tendo em conta o princípio de “um país, dois sistemas”, o regime aplicado em Macau é diferente do aplicado na China Continental. Considerando que o retorno à Pátria é um processo histórico, as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são previstos pelo artigo 8.º da Lei Básica, os dispostos de carácter de princípio da legislação da RAEM são previstos pelo artigo 11.º. Penso que todos compreendem bem que o conceito de regulamento administrativo se manifesta de forma diferente: na Lei de enquadramento, o sentido de conceito de regulamento administrativo é amplo, incluindo as normas na especialidade etc.; conclui-se que os regulamentos administrativos são apenas uma designação geral. Mas, ao abrigo da Lei n.º 3/1999, o sentido de conceito de regulamento administrativo é estreito. Dado que os regulamentos administrativos aos quais nos referimos são os regulamentos administrativos identificados com enumeração. Mas, de qualquer forma, a hierarquia dos regulamentos administrativos é relativamente alta, em relação à regulamentação da área administrativa.

Na opinião geral, os países ou territórios onde se aplica a tripartição dos Poderes do Estado, o órgão legislativo dota de maior competência legislativa, relativamente ao órgão administrativo. É de notar que olhando para o Estatuto Orgânico de Macau e outras constituições aplicadas nos países estrangeiros, parece que a situação não é bem assim. O disposto no artigo 31.º do Estatuto Orgânico de Macau foi inspirado na Constituição Portuguesa. No Estatuto Orgânico de Macau, a competência legislativa divide-se em competência exclusiva e competência concorrential. A competência concorrential é da Assembleia Legislativa e do Governador legislar sobre as mesmas matérias. Ao passo que a competência exclusiva se divide em competência absoluta e competência relativa. A competência relativa pode ser exercida pelo Governo para legislar matérias, tendo autorização legislativa conferida pela AL. Este é chamado em geral por legislar com sistema “dual track”.

Quanto ao artigo 5.º, vejamos um exemplo constitucional muito típico onde é aplicada a tripartição dos poderes do Estado: em França, cuja constituição vigora até ao presente desde 1958. Nos termos do artigo 34.º da Constituição Francesa, as leis produzidas são obrigatoriamente submetidas ao Senado para efeito de aprovação; este mesmo artigo prevê ainda que são as seguintes matérias a regular por lei, com o princípio estabelecido. Exceptuando-se as matérias respeitantes à competência da área da defesa nacional ou do relacionamento entre as autoridades centrais e locais, da lei constam apenas 16 artigos. Ao abrigo da Constituição Francesa, as matérias que não envolvam a reserva de lei são reguladas por diplomas. Ou seja, as

matérias que não envolvam a reserva de lei são elaboradas e aprovadas pelo primeiro-ministro, através de regulamentos.

Nos termos do artigo 38.º da mesma constituição, com vista a implementar as directrizes estabelecidas, o Governo pode exigir ao Senado uma delegação de competência para adoptar medidas regulando matérias da área de reserva de lei, em determinado período. Ou seja, a delegação de competência legislativa, o que equivale à competência relativa prevista no Estatuto Orgânico de Macau: o Governo pode legislar certas matérias através de autorização legislativa. Isto prende-se com duas razões. Ou seja, durante o processo de prática da tripartição dos poderes do Estado nos países ocidentais...tal como disse o acórdão proferido pelo Tribunal de Última Instância: não é viável um governo sem um certo poder legislativo. Esta foi uma das duas razões. A outra razão teve a ver com o sistema. Sabe-se que nos países com a tripartição dos poderes do Estado vigora a política partidária: quando um partido for vencedor da maioria dos assentos no Senado é ao mesmo tempo o partido no poder, ao qual compete organizar o Governo. Na realidade, os projectos de lei do Senado e as propostas de lei elaboradas pelo Governo são no fundo iguais: o resultado é idêntico. Este deve-se a um sistema diferente. Voltando a Macau, o que a Lei Básica da RAEM define?

Recordo-me que na altura de redacção da Lei Básica, alguns redactores colocaram estas perguntas: suportará Macau a delegação de competência legislativa? Poderá ter lugar a homologação legislativa? O Sr. Lu Peng, secretário-geral respondeu: em Macau não vai legislar-se em “dual track”, nem em delegação de competência legislativa, nem em homologação legislativa. Daí concluir-se que a AL goza inteiramente de competência legislativa.

O sistema de Macau não é um sistema de tripartição dos poderes do Estado, mas sim um sistema onde vigora a dominância executiva, com controlo e coordenação mútuos entre os órgãos administrativos e legislativos e independência judiciária. Mas onde se manifesta a dominância executiva? A meu ver, manifesta-se neste aspecto: a legislação administrativa e nomeação de pessoal judiciário. Este aspecto reveste-se de uma grande importância; e noutro aspecto: a competência de apresentar projecto de lei. Ou seja, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica...da Lei Básica constam os artigos que prevêem o controlo e coordenação mútuos...ao abrigo do artigo 75.º da Lei Básica: “A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo devem obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.” O que significa de que tudo o que envolva a política deve ser objecto de legislação. Falando nisso de forma simples, ouve-se com frequência falar em política inclinada ou política direccionada. Ou seja, uma política

direccionada envolve sempre interesses diferentes na sociedade. De modo que é melhor que este tipo de política seja regulado por lei. Por exemplo, recentemente, foi aprovada a Lei do Trânsito Rodoviário pela AL, mas ainda não se sabe como resolver o conflito entre os lugares de estacionamento de motos e o número de motos? Mas de qualquer forma, foi uma lei que a AL aprovou! A AL não vai de certo deixar de assumir essa responsabilidade. Devemos assumir em conjunto com vocês a responsabilidade relativa. Portanto, é vantajoso submeter propostas de lei à AL, dado que podemos assumir em conjunto a responsabilidade.

Em relação a esta proposta de lei, referi estar de acordo com o Sr. Deputado Ieong Tou Hong. Da Lei de Enquadramento produzida pelo Congresso Nacional Popular e sua Comissão Permanente, além de estipular algumas matérias reservadas, consta ainda uma alínea: outras matérias devem ser legisladas pelo Congresso Nacional Popular e sua Comissão Permanente. É este disposto constante da Lei de Enquadramento mas, para os regulamentos administrativos, são previstos apenas três aspectos: 1.º: implementação das leis; 2.º: nos termos do artigo 89.º da Constituição da RPC, é prevista a competência do Conselho do Estado para regular certas matérias; 3.º: Tendo a delegação do Congresso Nacional Popular e sua Comissão Permanente, o Conselho de Estado pode, por regulamento administrativo, regular primeiro as matérias da reserva do Congresso Nacional Popular e sua Comissão Permanente. Depois de alguma prática, quando as condições estiverem amadurecidas para legislar as respectivas por lei, o Conselho de Estado deve submeter um pedido ao Congresso Nacional Popular e à sua Comissão Permanente, para que sejam legisladas as respectivas matérias. Estes três aspectos são inexistentes em Macau, mas tendo como base os primeiros dois aspectos, embora envolvam ainda outras questões ...abordei a matéria relativa à política, mas o tema mais controverso ainda é: poderá ser sancionada uma infração administrativa? Deverá esta matéria ser regulada por lei ou por regulamento administrativo? Este assunto é mais controverso, penso eu. Para isso, podemos tomar como referência as experiências de outros países e territórios.

A meu ver, não é adequado manter a integridade das leis se um acto infractor consumido e as respectivas sanções forem separados. Como tratar adequadamente este assunto? Podemos debatê-lo na especialidade, tendo em conta as experiências dos outros.

Quanto à garantia dos direitos e liberdades fundamentais, na realidade, essa garantia baseia-se ao mesmo tempo em restringir os direitos. As restrições aos direitos e liberdade e a garantia dos direitos e liberdade são relativos. Por exemplo, no caminho para casa, fui roubado e agredido, chamei

a polícia e foi detida a pessoa que me roubou e enviada para a prisão em Coloane, após o julgamento no tribunal. Assim, a liberdade dessa pessoa foi restringida e a minha liberdade ficou protegida. De modo que essa garantia é relativa. Por isso, quanto às restrições e garantias, se os direitos de uns forem restringidos, ao mesmo tempo são garantidos os direitos de outros. De acordo com o artigo 4.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.” Por outras palavras, a colocação de limites significa garantir os direitos de outros. A ideia é esta. Referi há pouco a Constituição da República que define matérias a legislar, uma dessas matérias é os direitos e liberdade fundamentais. Nesse disposto são empregados dois conceitos: restrições e garantias. Aliás, podemos ainda tomar como referência a Lei Básica, a regulamentação deste aspecto visa no fundo implementar os preceitos do Capítulo III da Lei Básica e os dois pactos internacionais, as convenções internacionais de trabalho aplicáveis em Macau. Se estas matérias forem consideradas matérias a legislar, podemos aditá-las a esta proposta de lei, assim parece-me mais completo. Esta é a minha ideia para referência.

De qualquer forma, a necessidade e constitucionalidade de legislar esta matéria está em conformidade com a Lei Básica, na minha opinião. Estou de acordo com esta proposta de lei. Claro que ainda é necessário debatê-la na especialidade, com vista a aperfeiçoá-la.

Obrigado, Sr.^a Presidente.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Sr.^a Secretária,

Srs. Governantes:

Não estou de acordo com esta proposta de lei! Digo as minhas razões. Embora a Sr.^a Secretária tenha frisado a hierarquia das leis, reconhecendo que a hierarquia das leis é superior face aos regulamentos administrativos; adiantou que se há divergência entre as leis e os regulamentos administrativos, os últimos devem considerar-se inválidos; a competência legislativa da AL não ficaria limitada, num sistema político onde não vigorasse a dominância executiva. Só que devido ao artigo 75.º da Lei Básica, a competência da AL

de apresentar projectos de lei e de resolução fica muito limitada, nisso, a AL não tem capacidade para controlar os regulamentos administrativos que tenham violado a competência da mesma. Devido aos limites colocados à competência da AL de apresentar projectos de lei e de resolução, mesmo que a AL queira legislar uma matéria da sua competência, também não será possível legislá-la, a não ser aceitar, sem capacidade de reagir, ficando obrigada a deixar o Governo legislar por regulamento administrativo. A isto não se chama dominância executiva, mas sim ditadura! Assim, a AL passará a ser um carimbo de borracha que não faz falta a ninguém.

A tónica é como realizar que a AL é o único órgão legislativo da RAEM? A meu ver, nos termos da Lei Básica, as competências legislativas da AL devem estar bem definidas, desde que sejam matérias compreendidas no âmbito da autonomia da Região, como também no âmbito dos preceitos da Lei Básica. Quem deve ser o sujeito principal nas questões legislativas? Caso a competência referida seja completa, o sujeito principal deve ser a AL, não devendo ser o Chefe do Executivo. Caso a AL seja o sujeito principal, os regulamentos administrativos devem destinar-se a regular matérias da área administrativa de forma complementar. A Lei de Enquadramento da RPC prevê de forma “closed-end” só dois temas a regular por regulamentos administrativos; ao passo que desta proposta de lei submetida pelo Governo consta de forma “closed-end” a competência legislativa da AL: 10 alíneas do n.º 2 do artigo 3.º. As matérias que não envolvam essas 10 alíneas estabelecidas de forma “closed-end” passam a ser reguladas por regulamento administrativo: alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º. Quem é afinal o sujeito legislativo principal? Como expressar que a AL é o único órgão legislativo da RAEM?

A meu ver, o rumo legislativo pelo qual esta proposta de lei devia seguir era estabelecer quais as áreas a reguladas por regulamento administrativo? Quais não podem ser tratadas por regulamento administrativo? Não devia converter-se a situação: estabelecer as matérias a regular por lei! Não deviam transferir todas as matérias que se encontram fora da competência da AL constantes deste diploma para serem reguladas por regulamento administrativo. Assim, não estou de acordo com este diploma, entendendo ser necessário que este diploma seja retirado e escrito novamente pelo Governo, com vista a clarificar as áreas a regular por regulamento administrativo.

Muito obrigado.

Presidente: Tem a palavra, Sr. Deputado Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Muito obrigado, Sr.^a Presidente.

Srs. Membros do Governo,

Caros Colegas:

Como se sabe, as competências da Assembleia Legislativa e do Governo estão definidas na Lei Básica que, por sua vez, é uma lei paraconstitucional e não uma lei ordinária como esta ora a ser apreciada na generalidade. Importa sublinhar que a Lei Básica não foi aprovada nem pelo Governo nem por esta Assembleia. Nesse sentido, tudo o esteja para lá do âmbito da Lei Básica, está sujeito a mecanismos próprios de alteração ou de revisão. As competências originárias da Assembleia Legislativa e do Governo, que são objecto desta nova regulamentação, deveriam ter sido efectuadas no texto da própria Lei Básica, o que certamente implicaria a revisão deste diploma. Por isso, tenho dúvidas quanto à possibilidade de nós Deputados, através de uma lei ordinária da Assembleia Legislativa limitar, os nossos próprios poderes, quando a própria Lei Básica - que é uma lei paraconstitucional - é omissa quanto a essa questão.

Neste momento, aquilo que o Governo pretende não é clarificar as matérias objecto de regulação, mas sim definir as competências da Assembleia, baseando-se, para isso, num acórdão recentemente emanado pelo Tribunal de Última Instância, quando o aceitável seria ser a própria Assembleia Legislativa a definir as competências regulamentares do Governo. É nossa convicção que só a Assembleia tem o poder exclusivo de emanar leis que, na hierarquia dos actos normativos, se colocam num degrau superior aos regulamentos administrativos. Finalmente, gostaria de manifestar aqui a minha total discordância quanto à questão da reserva de matérias sujeitas a regulamentação por parte do Governo, na medida em que a Assembleia Legislativa da RAEM deve poder legislar sobre todas as matérias.

Muito obrigado.

Presidente: Gostava de perguntar se o Governo pretende responder?

Faça favor, Sr.^a Secretária.

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

Julgo que é essencial esclarecer novamente que o disposto no artigo 3.º não visa limitar a competência dos deputados, em matéria de apresentação de projectos de lei. A AL é o único órgão legislativo, podendo apresentar projectos de lei, desde que não contrarie a Lei Básica, nem os procedimentos

legais. No entanto, é necessário que sejam apresentados projectos de lei, em conformidade com o disposto no artigo 75.º da Lei Básica. A AL pode produzir leis no âmbito da autonomia de Macau. O conteúdo do artigo 3.º desta proposta de lei é estabelecer as matérias de reserva de lei; mas o artigo 4.º não estabelece as matérias de reserva de regulamento administrativo. O artigo 75.º da Lei Básica prevê claramente quais as circunstâncias em que os deputados podem apresentar projectos de lei. De modo que é imprescindível esclarecer: desta proposta de lei não constam restrições à competência dos deputados, em matéria de apresentação projectos de lei.

Obrigada!

Presidente: Não sei se mais alguém pretende opinar? A Sr.ª Secretária já ouviu vários Srs. Deputados... acho que há uma contradição entre a intenção legislativa explicada pela Sr.ª Secretária Chan nas duas sessões e a proposta de lei ora em debate. Ou seja, os artigos constantes nesta proposta de lei não correspondem a cem por cento à intenção legislativa inicial. Naquele dia, eu disse também que, de qualquer forma, da Lei Básica já constam os pormenores... há pouco, o Sr. Vice-presidente fez uma exposição bastante detalhada sobre este aspecto. A Lei Básica prevê que a AL é o único órgão legislativo. Nesta Casa, a Sr.ª Secretária já reiterou três vezes que o Governo não vai ultrapassar a Lei Básica nesta matéria. Se me enganei, pode corrigir-me. Dado que já lhe ouvi reafirmar isto várias vezes na semana passada, e logo no início desta sessão reiterou mais uma vez isto. A meu ver, alguns artigos desta proposta de lei não correspondem à intenção legislativa inicial anteriormente explicada pela Sr.ª Secretária Chan. Perante esta situação, houve deputados que levantaram objecções contra alguns artigos com os quais não concordo também, em particular com o n.º 5 do artigo 4.º. Embora estejamos a debater esta proposta de lei na generalidade, sem entrar na especialidade, mas é inevitável tocar no conteúdo de vários aspectos.

Naquele dia, intervim sobre o seguinte: o artigo 2.º prevê que a hierarquia das leis é superior; o artigo 3.º estabelece as matérias a regular por lei e o artigo 4.º prevê: ...desde que não envolvam as matérias previstas no artigo anterior. Assim, é muito fácil levar-nos a pensar que todas as matérias são reguladas por regulamento administrativo, desde que envolvam as 9 alíneas acima indicadas. Na sequência da explicação da Sr.ª Secretária Chan sobre este aspecto, apercebi-me de que essa não foi a ideia do Governo. Então, a meu ver, a alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º não devia constar nesta proposta de lei. Embora tenha explicado que a ideia não é colocar restrições, mas com preceitos como estes, quando forem legisladas as matérias no futuro, haverá interpretações divergentes: o Governo terá uma interpretação e a AL terá outra. Francamente, digo, os artigos são contraditórios e foram alvo

das críticas de alguns deputados. Por exemplo, já levantei antes a questão relativa às restrições dos direitos e deveres. É de frisar que toda a matéria sobre os direitos e deveres dos residentes pode ser regulada pela AL, de acordo com os pactos internacionais extensíveis em Macau e à Lei Básica. Sim, deste diploma não constam artigos prevendo a matéria sobre os direitos ou deveres a regular por regulamento administrativo, mas antevê que a matéria relativa às restrições é regulada por lei. Sim, do diploma não constam preceitos deste género, mas a alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º prevê que cabe à AL colocar restrições, o que me leva a concluir: este artigo contraria o artigo anterior. Naquele dia, já disse que se o Governo estabeleceu aquelas matérias a regular por lei...para nós, não há só um artigo problemático, tal como referiu o Sr. Vice-presidente, os três aspectos previsto pela Lei de Enquadramento da RPC são inexistentes em Macau. De facto, há só dois tipos de regulamentação: primeiro, são matérias a regular por lei; segundo, são matérias a tratar por regulamento administrativo, desde que essas matérias não tenham sido reguladas por lei. Portanto, as matérias a regular por regulamento administrativo são divididas em dois aspectos. Estou de acordo com os preceitos da Lei de Enquadramento do nosso país, e o Sr. Vice-presidente já manifestou estar de acordo com a opinião do Sr. Deputado Ieong Tou Hong. Repito, estou de acordo com o Sr. Vice-presidente, quanto àqueles dois aspectos.

Por sua vez, através das várias explicações dadas pelo Governo, não vejo que o Governo tenha a intenção de limitar a competência da AL. Caso assim fosse, já tinha ultrapassado a competência conferida ao Governo pela Lei Básica. Francamente digo, nos termos da Lei Básica, não compete ao Governo limitar a competência da AL, contrariando a Lei Básica. O Governo reiterou muitas vezes não ter essa intenção. Foram alguns artigos que nos levaram a ter dúvidas, no que respeita a alguns artigos concretos...como hoje não vamos debater os artigos, mas temos dúvidas. Então, pergunto, poderá o Governo prometer fazer alterações aos artigos que não deviam constar desta proposta de lei, em conformidade com a Lei Básica? A meu ver, as disposições previstas na alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º e a alínea 10) do n.º 2 do artigo 3.º são impossíveis de serem implementadas. Desta proposta de lei constam articulados contraditórios, se o Governo não quiser fazer alterações, então, digo: não é aceitável essa menção! De forma que a tónica é dissipar as dúvidas dos Srs. Deputados, quanto a este assunto.

O Sr. Deputado Kou Hoi In ergueu o braço.

Kou Hoi In: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Sr.ª Secretária,

Srs. Governantes,

Caros Colegas:

Desde o retorno à Pátria, quanto às propostas de lei submetidas pelo Governo, acho que a comunicação entre o Governo e a AL ao longo dos procedimentos legislativos tem corrido bem. Todos têm procurado contribuir com a sua colaboração para o melhoramento das propostas de lei submetidas à AL pelo Governo. Até ao presente, na minha opinião, verifica-se uma boa cooperação entre ambos. Após o retorno à Pátria, no âmbito dos preceitos da Lei Básica, a AL exerce a competência legislativa e o Governo exerce a competência de produzir regulamentos administrativos. Estou convicto de que ninguém está em desacordo sobre este aspecto. Mas, no tocante ao relacionamento entre a produção das leis e regulamentos administrativos, verificam-se áreas pouco clarificadas, provocando até recentemente um conflito judicial. Esse conflito dificultou de certo modo a execução dos trabalhos entre o Governo e a AL. Nesta fase, temos de conseguir obter opiniões convergentes, de forma a resolver o respectivo conflito, abrindo um novo caminho para a futura produção de leis e a execução de trabalhos administrativos. Na nota justificativa, a Sr.^a Secretária defendeu a necessidade de clarificar o relacionamento entre leis e regulamentos administrativos, através desta regulamentação, com vista a resolver a respectiva controvérsia, sendo também uma das razões para a elaboração desta proposta de lei. Face a esta premissa, estou de acordo com a elaboração desta proposta de lei.

Os Srs. Deputados expressaram-se na última sessão de apresentação desta proposta de lei pela Sr.^a Secretária, e acabaram também agora de opinar e dar sugestões, manifestando as suas divergências sobre alguns artigos e a intenção legislativa. Sendo o Governo o subscritor desta proposta, acho que a sua atitude na última sessão de apresentação foi muito sincera, reiterando estarem receptivos para ouvir os deputados, para aperfeiçoar o diploma ora em debate. De modo que essa atitude contribuirá para uma base bastante boa para o debate na especialidade a realizar no futuro. Penso que o objectivo do Governo e da AL está consolidado: elaborar-se um diploma bom e adequado; executar-se os trabalhos administrativos e legislativos de acordo com os procedimentos predefinidos. Estou convicto de que este diploma será favorável para a RAEM no futuro. Portanto, estou a favor desta proposta de lei. Espero que a atitude da Sr.^a Secretária seja sincera como a atitude manifestada na última sessão de apresentação: estarem receptivos para ouvir opiniões e sugestões com vista a aperfeiçoar o diploma.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra, Sr. Ung Choi Kun.

Ung Choi Kun: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Sr.^a Secretária,

Srs. Governantes:

Hoje estamos a debater na generalidade a proposta de lei relativa ao “Enquadramento das Leis e Regulamentos Administrativos”. Na última sessão de apresentação, ouvi a Sr.^a Secretária esclarecer que a designação desta proposta de lei não é igual ao conceito de uma lei de enquadramento. Foi o que a Sr.^a Secretária disse. Na sequência da apresentação desta proposta de lei pela Sr.^a Secretária, houve vozes divergentes na sociedade quanto a este diploma, como também interpretaram que esta proposta de lei é igual a uma lei de enquadramento. De forma que a Sr.^a Secretária deve esclarecer bem essa designação. Este conceito está definido no disposto no n.º 2 do artigo 11.º da Lei Básica: “Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei”. Portanto, com certeza, isto não pode contrariar a Lei Básica! Mas, parece-me que esta designação... façamos de conta que esta designação é correcta, mas parece extrair de repente um decreto-lei da Lei Básica... quanto a isso, espero que a Sr.^a Secretária faça um esclarecimento mais concreto.

Os artigos constantes desta proposta de lei são superficiais, a meu ver. De entre tantas leis, deste diploma constam menos artigos: seis artigos. Porém, na minha opinião, este diploma reveste-se de grande importância a nível técnico e constitucional. Trata-se de uma proposta de lei-chave! Embora a Sr.^a Secretária já nos tenha apresentado esta proposta de lei, os meus colegas, incluindo eu, entendemos que é necessária uma explicação: se há ou não contrariedade constitucional ou se contraria a Lei Básica? Dado que recentemente, muitos cidadãos, os média, incluindo eu, achamos que o Governo deve fazer uma exposição clarificadora neste hemiciclo hoje sobre esta proposta de lei, permitindo que os cidadãos a compreendam de forma mais concreta.

Referiram alguns colegas que a atitude da Sr.^a Secretária foi aberta na sessão de apresentação, manifestando estarem receptivos a ouvir mais opiniões e sugestões; adiantou ainda que podemos debater com franqueza esta versão ora apresentada de forma interactiva. Acho essa atitude muito boa! Não obstante, a meu ver, pela interpretação do texto, entendo que o disposto na alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º estabelece sem dúvida um enquadramento da competência legislativa da AL. Acho que a ideia

manifestada por uma redacção como esta contraria a Lei Básica. Estou convicto de que esta proposta de lei não seria aprovada, se contrariasse a Lei Básica. Mesmo que fosse aprovada, não era possível perante o Governo central...iria causar grandes problemas para a RAEM. A meu ver, é necessário dar uma explicação sobre este diploma, embora dele constem poucos artigos. Dado que não pode contrariar de maneira nenhuma a Lei Básica!

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Sim, obrigado, Sr.^a Presidente.

A Sr.^a Secretária respondeu às questões colocadas, tendo referido a questão sobre as competências da AL de apresentar projectos de lei e resoluções. Se calhar, a Sr.^a Secretária não percebeu bem a minha ideia: não levantei essa questão propriamente como um problema, referi esse caso porque a forma como esse artigo foi redigido limita as competências da AL. Na teoria, a hierarquia das leis é superior face aos regulamentos administrativos, mas, da Lei Básica, constam restrições aos deputados em matéria de apresentar projectos de lei ou resoluções, as competências da AL ficarão consideravelmente limitadas! Sendo este diploma aprovado, causaria controvérsia no futuro. Qual controvérsia? Por exemplo, as 10 alíneas do n.º 2 do artigo 3.º delimitam as matérias a regular por lei. Por exemplo, caso uma matéria fosse considerada pela AL como da sua competência, mas o Governo teria opinião contrária, querendo regulá-la por regulamento administrativo. Assim nunca se resolveriam os problemas.

Outro exemplo, a alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º prevê: “Outras matérias não abrangidas no artigo anterior”, bem, poderia causar controvérsia, no caso de o Executivo e a AL terem opiniões diferentes quanto às “matérias não abrangidas”. Qual seria a controvertia? Na altura de se legislar em “dual track”, a competência da AL não era delimitada se o Governo tivesse publicado um regulamento administrativo e a AL produzisse uma lei, mas como prevalece a lei, assim, o conflito ficaria resolvido utilizando os meios legislativos. Mas agora, a situação é diferente, o Executivo entendeu ser necessário produzir este regulamento administrativo, embora a AL não esteja de acordo, mas nada pode fazer, visto que a competência de apresentar projectos de lei está delimitada. Assim, a AL fica numa posição completamente passiva. Sendo deputado, não considero aceitável que este diploma seja aprovado.

A Sr.^a Presidente e outros Srs. Deputados acharam que desta proposta de lei não devia constar o disposto na alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º. Para mim, as 10 alíneas constantes no n.º 2 do artigo 3.º não deviam servir para delimitar as matérias a regular por lei da AL, mas sim, para delimitar as matérias que não são reguladas por regulamento administrativo. Assim, era um diploma aceitável. Proponho ao Governo que seja retida esta proposta para que seja reformulada. Só depois disso, é que deverá apresentá-la à AL.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Leonel Alberto Alves.

Leonel Alberto Alves: Muito obrigado, Sr.^a Presidente.

Sr.^a Presidente,

Sra. Secretária,

Caros Colegas:

Apesar da proposta ora em discussão ser composta por apenas seis artigos, em bom rigor, só quatro contêm matéria substancial. É que nem sempre os diplomas prolixos contêm matérias importantes, pois, pode acontecer que diplomas mais curtos contenham matéria mais substancial.

A reunião de hoje visa a discussão e votação do presente diploma na generalidade. E, conforme refere o Artigo 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa, vamos apreciar e discutir, na generalidade, a questão da oportunidade política deste diploma assim como os princípios nele contidos. A propósito da oportunidade política, tanto os Deputados como o Governo são consensuais quanto à necessidade de se clarificarem as regras sobre a produção de leis e regulamentos administrativos.

Quanto aos princípios que o referido diploma consagra, é com muito agrado que registo a postura de abertura total hoje aqui reiterada pelo Executivo no sentido de que, tratando-se de matérias difíceis e fundamentais, merecem certamente uma ponderação cuidada por parte dos dois órgãos políticos da RAEM - o Governo e a Assembleia Legislativa. É, pois, de elogiar a postura dialogante ora assumida pelo Governo que me parece favorecer a aplicação das leis e dos regulamentos administrativos, enfim, algo que se traduz na chamada “Segurança das pessoas e do comércio jurídico”. Com efeito, parece-me que o Governo apresentou a proposta ideal no momento certo.

Neste momento, cabe-nos a nós Deputados encontrar, num esforço colectivo, as normas clarificadoras. Como tive já oportunidade de dizer, da presente proposta de lei constam alguns artigos, ou parte deles, que suscitam dúvidas de interpretação, pelo que merecem da nossa parte uma análise e discussão ponderadas. Contudo, o mais importante é, sem dúvida, avaliar o sentido de oportunidade do diploma e os princípios fundamentais que consagra.

De entre esses princípios fundamentais destacam-se o da hierarquia das normas que diz: “havendo dois diplomas diferentes a regular a mesma matéria, prevalece o texto da lei”. Outro princípio é dizer-se, no texto da lei, que em Macau existem regulamentos administrativos autónomos ou independentes, uma vez que tal menção nem sequer da Lei Básica consta. Tal como já ouvimos o Governo dizer: o presente diploma não visa (nem pode visar) delimitar, ampliar ou restringir as competências da Assembleia Legislativa, pois só a Assembleia Popular Nacional tem competência para o fazer. Daí que a redacção do n.º 2 do Artigo 3.º (“Leis”) tanto pode ser eliminada como a sua enumeração alterada. Mas talvez o mais importante seja dizer que “a sua enumeração é meramente exemplificativa”, na medida em que, assim, não se está a restringir absolutamente nada. São soluções que poderão ser avançadas, depois, em sede de discussão na especialidade.

Para mim, a alínea 5) do n.º 2 do Artigo 4.º tanto pode ser eliminada como alterada, na medida em que levanta algumas dúvidas quanto à “reserva” e às “competências regulamentares”. Por isso, sugiro que estas e outras matérias sejam cuidadosamente analisadas e discutidas no seio da Comissão Especializada competente. Aliás, já aqui ouvimos o Sr. Vice-presidente a abordar a questão das “infracções administrativas”. Com efeito, ainda não sabemos se as infracções administrativas devem ou não ser objecto de regulamento administrativo ou objecto de lei, ou ainda se existe algum critério que defina, com a clareza necessária, se é uma matéria a ser regulada por lei ou por regulamento administrativo. É um tipo de discussão que deve ser promovido, primeiramente, no seio da comissão especializada e, mais tarde, no Plenário, aquando da fase de votação na especialidade. Por isso a minha sugestão vai no sentido de se analisar, discutir e votar a proposta na generalidade para que Governo e Assembleia Legislativa sejam capazes de encontrar, com grande sentido de responsabilidade, as melhores soluções em prol do bem-estar da população da RAEM.

Termino por aqui esta minha intervenção!

Muito obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Ieong Tou Hong.

Ieong Tou Hong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Tenho opiniões diferentes das do Sr. Deputado Au Kam San. Em primeiro lugar, as competências legislativas da AL estão previstas no artigo 2.º e noutros da Lei Básica. O Governo já reiterou...segundo o meu conhecimento, a AL é o único órgão legislativo da RAEM, gozando de competências legislativas completas. Este é o primeiro ponto.

O segundo ponto é sobre as competências dos deputados apresentarem projectos de lei, esta matéria envolve o artigo 75.º da Lei Básica. Vejamos com mais atenção o disposto no artigo 75.º da Lei Básica: “Os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa.” Falando nisto de outro ponto de vista, os projectos de lei que envolvam as matérias acima referidas são apresentados pelo Governo. Não significa que o Governo queira delimitar os deputados de apresentar projectos de lei e de resolução, mas sim, devemos cumprir a Lei Básica, da qual constam dispostos muito claros.

O terceiro ponto é, o Sr. Deputado Au Kam San exigiu ao Governo que tirasse este diploma, o que para mim é uma opinião inaceitável. O Governo apresentou à AL esta proposta de lei observando o procedimento legal e, de seguida, iremos debatê-la na especialidade. No passado, participei no debate em sede do Conselho Permanente, constatei que a cooperação entre os representantes do Governo e deputados, entre os juristas da AL e os juristas do Governo foi boa. Podemos ainda debater esta proposta de lei na especialidade, onde os Srs. Deputados podem expressar-se plenamente no sentido de a aperfeiçoar. No debate na especialidade, as opiniões proferidas serão absorvidas pelo Governo para melhorar este diploma. Penso que devemos partir para este rumo ou este caminho. Assim, é uma metodologia melhor para a relação interactiva da administração e legislação. Para mim, é inaceitável a opinião do Sr. Deputado Au Kam San, que exigiu a retirada este diploma.

Muito obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Sam Chan Io.

Sam Chan Io: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Na última sessão os representantes do Governo já explicaram o espírito

desta proposta de lei; deram também esclarecimentos adicionais sobre esta proposta de lei na sessão de hoje. Tendo ouvido os Srs. Deputados, a meu ver, há muita necessidade de produzir esta proposta de lei. Hoje, reiteraram mais uma vez a nota justificativa: as comunidades jurídica e judiciária, assim como os académicos manifestaram as suas divergências em relação ao estatuto, à natureza e à eficácia dos regulamentos administrativos. Quanto a isso, na minha opinião, é essencial encontrar uma solução, caso contrário, haverá sempre divergência nos debates. A melhor solução é definir o relacionamento entre regulamentos administrativos e leis, mediante regulamentação. Penso ser esta a metodologia viável, além de dar um reconhecimento legal: como definir os critérios finais para este aspecto?

Na minha opinião, de um modo geral, a apresentação desta proposta de lei é obviamente necessária e oportuna. É de frisar que o pessoal jurídico fica muitas vezes com dúvidas: deverá esta matéria ser regulada por regulamento administrativo ou por lei? Caso os parâmetros sejam expressamente definidos, penso que será significativamente favorável, tanto para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, como também para o pessoal jurídico.

Por sua vez, interrogaram se a AL tem ou não competência para regular matérias desta importância? A minha opinião é: tem. Tanto alguns colegas, como também o Executivo reiteraram: esta proposta de lei é apresentada com uma base legislativa estabelecida no n.º 2 da Lei Básica que prevê o alto grau de autonomia. Muitas matérias constitucionais são enquadradas pela Lei Básica. Por exemplo, a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa é basicamente enquadrada pela Lei Básica. A Lei Básica delega competências ao órgão legislativo da RAEM para elaborar normas na especialidade, através das leis por ele produzidas. Embora deste diploma não constem disposições muito claras, quanto ao relacionamento entre regulamentos administrativos e leis, mas não impede a AL de produzir normas na especialidade, no âmbito de alto grau da autonomia da Lei Básica. Quanto a esta proposta de lei, como estamos ainda na fase de debate e votação na generalidade, embora tenhamos divergências sobre este diploma, se tivermos mais oportunidade de dialogar e trocar opiniões, estou convicto de que os problemas a nível técnico ou as vossas divergências serão resolvidos, no debate na especialidade. Acho que é necessário atempadamente submeter e aprovar esta proposta de lei, a nível de debate e votação na especialidade.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Respeito e compreendo o jargão burocrático dos deputados nomeados, mas tenho que indicar isto: neste momento, não está em causa a questão de perder a face ou não! Exigi ao Governo que fosse retirada e reformulada esta proposta de lei por dela constar vícios estruturais, acho que isto é o meu direito absoluto, como também é minha responsabilidade expressar-me sobre este assunto. Na realidade, desta proposta de lei constam vícios estruturais, mas, deveríamos aprová-la, para debater no futuro, em virtude da sinceridade e abertura total da Sr.^a Secretária Chan? Para mim, isto é inaceitável! Dado que somos da AL, Macau é uma sociedade governada por leis e não por pessoas. Não devemos aprovar assim esta proposta de lei, devido à abertura total da Sr.^a Secretária! Julgo que isto não se trata de uma questão de perder a face, mas sim, de uma questão de responsabilidade.

Referiram as competências dos deputados, em matéria de apresentar projectos de lei ou de resolução. Sim, eu disse que essas competências são restringidas pela Lei Básica, mas não disse que essas competências são restringidas pelo Governo. Na realidade, as competências de apresentar projectos de lei ou de resolução são delimitadas pela Lei Básica: “Os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados por deputados à Assembleia Legislativa. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo devem obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo. Então, pergunto: que espaço nos resta? Dou um exemplo relativo à política do Governo, em Abril do ano passado, eu e Ng Kuok Cheong apresentámos ao Chefe do Executivo um projecto sobre o planeamento urbanístico, um projecto cuja falta é sentida por toda a sociedade. Mas decorridos 16 meses, não nos foi dada resposta nenhuma! Este exemplo ilustra como são restringidas as competências dos deputados, em matéria de apresentar projectos de lei e de resolução! É de frisar que as nossas competências de apresentar projectos de lei ou de resolução são restritas. Se esta proposta de lei for aprovada, a AL ficará impossibilitada de fazer alguma coisa!

Obrigado.

Presidente: Sr.^a Secretária quer responder? Faça favor.

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

Na sequência do debate com os Srs. Deputados, muitas dúvidas têm sido dissipadas. Quero reiterar mais uma vez que tal como nos anos anteriores, o Governo está totalmente aberto a ouvir os Srs. Deputados, disponibilizando-

-lhes o tempo suficiente para o debate ou estudo na especialidade desta proposta de lei. Respeitamos muito os Srs. Deputados e é do nosso agrado estudarmos o assunto em conjunto com todos os Srs. Deputados.

Quero também responder ao Sr. Deputado Ung Choi Kun. Na sessão realizada no dia 3 de Agosto expliquei que, no estudo inicial, nomeadamente, quando o tribunal proferiu pela primeira vez uma decisão sobre a eficácia e natureza do respectivo regulamento administrativo, a nossa intenção era produzir uma lei de enquadramento. E por que razão a proposta de lei que submetemos agora não é uma lei de enquadramento? Na última sessão, já expliquei isto. A proposta de lei que nós submetemos é designada por Enquadramento das Leis e Regulamentos Administrativos. Agradeço ao Sr. Deputado Ung Choi Kun pelas questões levantadas. Vou explicar ainda mais, tomámos como referência a Lei de Enquadramento da China Continental, por exemplo, basta ver o seu índice, do qual constam cerca de 80 artigos. Da primeira secção do Capítulo II constam as competências legislativas; da secção IV constam a descrição, os procedimentos legais, aplicabilidade e registo, etc. Trata-se de uma lei pormenorizada.

Não obstante, por exemplo, quanto às competências legislativas, reiterei repetitivamente, nós apresentamos agora esta proposta de lei, sem objectivo de dividir as competências do Chefe do Executivo ou da AL. Não se trata de nada disso! Enfatizei várias vezes que a AL é o único órgão legislativo da RAEM; é inexistente o sistema legislativo em “dual track”, mas sim em “mono track”. O sistema vigente é diferente em relação ao existente antes do retorno à Pátria. Ao abrigo da Lei Básica, cabe à AL produzir leis no âmbito de alto grau da autonomia da RAEM. Alguns Srs. Deputados referiram a delegação de competências. Ou seja, À RAEM é delegada competência através da Lei Básica: exercer um alto grau de autonomia e gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independentes. Esta é a nossa competência delegada.

E mais, é de frisar que da Lei de Enquadramento constam regimes e registos, como também do artigo 17.º da Lei Básica consta “As leis produzidas devem ser comunicadas para registo...” tal como referiu o Sr. Vice-presidente. Usando a faculdade, o Chefe do Executivo manda fazer regulamentos administrativos, de acordo com a Lei Básica. Desta proposta de lei não constam disposições tão pormenorizadas como as da Lei de Enquadramento. Por exemplo, em relação ao processo legislativo, também dos procedimentos legais que estão previstos na Lei Básica e na Lei n.º 31/99 constam modelos, tal como referiram alguns Srs. Deputados. Em razão disso, desta proposta de lei não consta este aspecto pormenorizado, nem o “registo” constante no artigo 17.º ou outros. Esta proposta de lei visa apenas implementar a competência

legislativa da AL, bem como a competência do Chefe do Executivo para mandar publicar regulamentos administrativos, conferidos pela Lei Básica.

O artigo 2.º prevê expressamente a hierarquia, mas esta matéria causou controvérsia, visto que o pessoal jurídico dos serviços públicos tem encontrado dúvidas, aquando da redacção ou estudo de diplomas legais, desde o estabelecimento da RAEM até ao presente. Nesta conformidade, é nosso entender que a elaboração desta proposta de lei é oportuna e necessária, permitindo que as dúvidas fiquem dissipadas, tendo uma base legal. Não sei se cheguei a responder às questões do Sr. Deputado Ung Choi Kun. É de notar que este diploma, ora em debate, serve de medida para implementar as competências conferidas pela Lei Básica.

Obrigada, Sr.ª Presidente.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Leong Heng Teng.

Leong Heng Teng: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Srs. Governantes,

Caros Colegas:

Quero também trocar ideias. Em relação aos regulamentos administrativos e às leis, tal como se referiu na nota justificativa apresentada pelo Executivo, quanto a esta questão, ao longo deste ano, foram manifestadas opiniões divergentes por parte dos cidadãos, dos trabalhadores da função pública, como também dos serviços que aplicam a lei: estará correcto o que estamos a fazer? Será adequado o que estamos a tratar? De facto, esta matéria foi debatida de forma diversificada por académicos, comunidade jurídica e individualidades na sociedade, manifestando opiniões bastante diferentes. O órgão judicial, incluindo o Tribunal Judicial de Base, Tribunal de Segunda Instância e Tribunal de Última Instância já trabalharam muito nesta matéria. Sendo deputado da AL, eu próprio me deparei também com esta dúvida: qual é a melhor forma de tratarmos adequadamente a hierarquia dos decretos-leis vigentes antes do retorno à Pátria, mas já adoptados como legislação da RAEM? De facto, segundo as minhas experiências...durante tantos anos de trabalho na AL, digo, estou ainda a procurar uma resposta. Após longo debate junto do sector académico, como também do sector judicial, a meu ver, este problema poderá ser resolvido, tendo em conta as experiências adquiridas e o respeito mútuo.

Segundo a minha memória, tanto a AL como os serviços públicos

competentes dispõem de um grupo de trabalho responsável pela comunicação mútua. Mas será adequado não se adoptar um acto legislador para regular esta matéria? Ou continuamos assim: da Lei Básica consta expressamente que cabe à AL produzir leis e ao Chefe do Executivo fazer regulamentos administrativos? Depois de alguns anos de prática, li com objectividade as respectivas disposições que prevêm: a hierarquia das leis, com a reserva de leis; as matérias da área administrativa a tratar por regulamento administrativo e os decretos-leis. Acho que neste momento é oportuno avaliar a fase anterior, sobre a prática legislativa do Governo e da AL, adoptando um acto legislador apropriado. Devemos fazer isso, acho eu.

Voltando ao conteúdo desta proposta de lei, os meus colegas manifestaram muitas opiniões, como também o Governo já deu um esclarecimento clarificado, nesta sessão e na última. Em relação à formulação escrita desta proposta de lei, pode-se usar formas diferentes: a reserva de regulamentos administrativos, ou essa forma é inadequada, etc. Segundo a minha experiência, para muitos diplomas ou leis, como funciona na realidade? É através de diálogo e comunicação entre a AL, peritos e governantes. Esta é uma maneira de trabalhar adequada. Analisando a maneira como a AL e o Governo têm trabalhado nesta matéria, ao longo destes anos, posso afirmar que este momento é oportuno e nada ficará afectado. Se continuássemos com a mesma metodologia, haveria sempre controvérsia sobre certas matérias problemáticas ou até implicaria a intervenção do tribunal. O que não é nada positivo para a estabilidade jurídica. Na minha opinião, tendo em conta a nossa prática de tantos anos, é oportuno regular esta matéria, o que é favorável para a estabilidade jurídica, como também o aperfeiçoamento do ordenado jurídico. De modo que sou a favor da aprovação na generalidade desta proposta de lei.

No que diz respeito à especialidade, tal como nos anos anteriores, acho que esta proposta de lei será mais bem tratada na especialidade, através da compreensão de opiniões divergentes, quanto à formulação escrita ou aos pontos de vista diferentes.

Obrigado.

Presidente: Gostava de perguntar aos Srs. Deputados se mais alguém pretende opinar sobre esta proposta de lei na generalidade? Na sequência das intervenções dos Srs. Deputados, no debate e votação na generalidade, entendo ser necessário chamar a atenção dos Srs. Deputados para que tenham em consideração o nosso Regimento da Assembleia Legislativa, tal como referiu o Sr. Deputado Leonel Alberto Alves: A discussão na generalidade versa sobre os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei, bem

como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico. No debate na generalidade, vários Srs. Deputados já manifestaram as suas opiniões sobre os artigos, considerando-os inaceitáveis. No entanto, como esta sessão se destina apenas ao debate na generalidade, devemos realizar o debate em torno das questões da área prevista no Regimento da Assembleia Legislativa.

É de frisar que no debate na especialidade, vamos também votar artigo por artigo. As nossas opiniões já foram auscultadas pelo Governo, como também o Governo já reiterou várias vezes a sua intenção legislativa. No que diz respeito à questão apresentada pelos Srs. Deputados, relativa à incompatibilidade ou mal-entendidos entre alguns artigos e a intenção legislativa, podemos ainda ter oportunidade no debate na especialidade. Dado que no debate na especialidade, os artigos são discutidos um a um. Raramente intervenho tanto no debate na generalidade. Hoje e na última sessão falei muito mas, no passado, não costumava falar tanto no debate na generalidade. De modo que o Governo deve compreender bem as minhas opiniões, incluindo as dos Srs. Deputados.

O Governo reiterou nesta Casa várias vezes a sua intenção legislativa. Perante este princípio, ao ponderar esta proposta de lei na generalidade, será aceitável a sua intenção legislativa? Uma pessoa como eu, que raramente faz entender a sua postura, acho que sim, é aceitável a sua intenção legislativa, como também a sua oportunidade. Mas, é de enfatizar que a formulação de alguns artigos não vai de encontro à sua intenção legislativa manifestada. Como esta sessão não se destina ao debate na especialidade, de modo que só quero apontar para o seguinte: o assunto é tratado de acordo com o princípio previsto na Lei Básica, ao invés da postura de abertura ou não da Sr.^a Secretária Chan. Seja quem for, não pode fazer nada na RAEM violando a Lei Básica. Na minha opinião, isto não tem a ver se o Governo está ou não aberto a ouvir sugestões, mas sim se a AL observa ou não o princípio. Sim, a postura do Governo é muito aberta, ótimo! Após o debate, vamos fazer um ...o princípio a que me referi é que não se pode contrariar a Lei Básica. Ou seja, não se pode violar a Lei Básica.

Hoje foi a primeira vez que falei tanto num debate na generalidade. Já chamei a atenção dos Srs. Deputados para terem em consideração o Regimento da Assembleia Legislativa. No debate na generalidade, vamos votar na generalidade se aceitamos ou não a intenção legislativa que o Governo reiterou várias vezes? Se aceitamos a oportunidade desta proposta de lei? Muitos Srs. Deputados discordam de alguns artigos. Espero que o Governo...relembro o Governo: muitos artigos, incluindo os artigos que não foram alvo de debate hoje - o n.º 2 do artigo 5.º, acho que a formulação

desse disposto é inaceitável, para mim. Ou seja, há ainda muitas questões na especialidade, mas não vou enumerá-las, dado que hoje é para o debate na generalidade. Se quisesse falar, podia falar ainda muito mais...mas deixo a ocasião para o debate na especialidade. Parece-me que ninguém pretende opinar mais...vamos proceder à votação. Srs. Deputados, façam a vossa votação.

(Decurso da votação)

Presidente: Votação terminada.

Tem a palavra o Sr. Deputado Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Muito obrigado, Sr.^a Presidente.

Votei contra a proposta de lei da autoria do Governo e que dá pelo título “Enquadramento Geral das leis e dos Regulamentos Administrativos” pelas seguintes razões: Como tive já oportunidade de referir, aquando da apresentação do projecto por parte do Governo, não cabe ao Governo definir as competências legislativas da Assembleia Legislativa, mas sim à Assembleia Legislativa definir as competências regulamentares do Governo, matéria a matéria, e não em de forma genérica como vem proposto. O poder legislativo da Assembleia Legislativa deriva da Lei Básica. Como se trata de uma matéria estritamente constitucional, não posso concordar com uma proposta de lei que visa definir os poderes da Assembleia Legislativa. Por outro lado, as propostas de lei em geral devem ser submetidas à consulta pública, o que implica seja divulgada e posta à consideração dos cidadãos no sentido de também estes poderem emitir as sua opiniões, por forma a melhorar a redacção. A discussão pública dos diplomas é também uma forma de garantir a transparência dos actos normativos da Administração e de pôr em prática o princípio de “Macau governado pelo seu povo”. Tanto quanto julgo saber, esta proposta de lei, mesmo tratando uma matéria tão importante para a RAEM como esta, não foi submetida à necessária e imprescindível recolha de opinião por parte dos cidadãos. Até nós Deputados fomos apanhados de surpresa para, em tão curto espaço de tempo, nos pronunciarmos sobre tão importante matéria. Recebi, na qualidade de Deputado à Assembleia Legislativa, a proposta no dia 31 de Julho e esta só nos foi apresentada pelo Governo para ser apreciada, no dia 3 de Agosto. Mais. Para reavivar a memória deste hemiciclo, diria que ainda recentemente fui criticado nesta Casa por alguns Deputados não eleitos pela via directa, aquando da apresentação do meu projecto de Lei Sindical, pelo facto de o mesmo não ter sido objecto de consulta pública, quando já na anterior Legislatura tinha sido apresentado e discutido, na Assembleia, um projecto de lei sindical idêntico.

Sra. Presidente.

Srs. Deputados:

Terá a referida proposta de lei, hoje aqui aprovada na generalidade, sido objecto de consulta pública? Como Deputado, apenas tive acesso ao texto da proposta de lei no dia 31 de Julho, da parte da tarde. Hoje, é dia 10 de Agosto e a referida proposta de lei é aprovada na generalidade. Volto a perguntar: como pode um Deputado, em tão pouco tempo, analisar e apresentar sugestões com vista a melhorar a redacção desta proposta de lei? Não sou capaz! Como a proposta de lei não foi submetida à consulta pública, também não posso avaliar e transmitir o sentir e as sugestões dos residentes da RAEM. Porém, a Nota Justificativa da proposta de lei, hoje votada na generalidade, reflecte que “o Governo teve em conta as opiniões sociais recolhidas”. Na apresentação pelo Governo desta proposta de lei, no passado dia 3 de Agosto, perguntei ao Governo se nos podia indicar quem é que foi auscultado, quando é que isso foi feito, que opiniões foram emitidas, como foram recolhidas, analisadas e tratadas as opiniões e sugestões e que critérios foram utilizados na elaboração desta versão da proposta de lei. Por fim, também perguntei ao Governo se chamava “consulta pública” a esta maneira leve de lidar com um assunto tão importante. O Governo, porém, não me respondeu de forma satisfatória. Uma coisa é certa: a proposta de lei do Governo hoje aqui analisada, discutida e votada na generalidade, não foi objecto de consulta pública. Finalmente, lamento profundamente o facto de a Assembleia Legislativa ter aprovado uma lei que vai permitir que o Governo defina as competências desta Assembleia. A aprovação desta lei veio, uma vez mais, relegar a Assembleia Legislativa para segundo plano, isto quando o Artigo 67.º da Lei Básica é claro ao dizer que: “A Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau é o órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau”. Apesar de todas estas objecções de princípio, o certo é que não deixei de emitir, no passado dia 3 de Agosto, aquando da apresentação da proposta de lei pelo Governo à Assembleia Legislativa, as minhas opiniões e de apresentar sugestões com vista a melhorar a redacção do presente diploma. Reitero, por isso, as sugestões que aqui apresentei, mas que ainda não foram contempladas nesta versão da proposta de lei hoje votada na generalidade, recordando que não deve existir uma reserva de regulamento e que esta Assembleia pode legislar sobre todas as matérias.

Muito obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Esta é a declaração de voto em nome do Sr. Deputado Au Kam San e em meu nome.

Nestes últimos anos, o Chefe do Executivo tem publicado, de forma contínua, regulamentos administrativos, dando lugar à suspeita de usurpação de competências da AL. Houve mesmo regulamentos administrativos que foram declarados ilegais pelo tribunal, facto ao qual estamos a dar muita atenção. Achamos que as matérias a regular por Regulamento Administrativo devem ser determinadas por Lei.

É lamentável que o Governo tenha apresentado, sem antes auscultar as opiniões da AL, a proposta de lei intitulada “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos”, na qual se verificam muitos problemas graves que são inaceitáveis.

A competência legislativa da AL e o respectivo âmbito são regulamentados pela Lei Básica. A proposta de lei deve, em princípio, limitar as matérias dos Regulamentos Administrativos, no entanto, no artigo 3.º, regulamenta primeiramente matérias que devem ser reguladas por lei, ou seja, pela AL.

A norma do artigo 3.º sobre as matérias que devem ser reguladas por lei foi estipulada sem qualquer fundamento legal rigoroso, sendo portanto uma norma inclassificável.

O artigo 4.º determina uma série de matérias que vão ser objecto de regulamentos administrativos independentes. Mas na proposta de lei não constam normas que proíbam claramente que regulamentos administrativos envolvam matérias que devem ser objecto de leis da AL. Se se legislar de acordo com esta proposta de lei é o mesmo que dizer que se vai permitir que se abuse dos regulamentos administrativos.

Ainda existe uma grande lacuna na alínea 5) do número 2 do artigo 4.º da proposta de lei, uma vez que “outras matérias” podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes, o que me parece a Assembleia a emitir um cheque em branco, dando prévia autorização legislativa a regulamentos administrativos quanto a “outras matérias”!

A nosso ver, a proposta de lei deve concentrar-se em limitar novos conteúdos objecto de regulamentos administrativos, e as matérias objecto de regulamentos administrativos independentes devem ser elencadas

de forma restrita. Caso no futuro se considere ser adequada a legislação sobre determinada matéria nova através de regulamentos administrativos independentes, a decisão deve ser tomada através dum processo para apreciação de iniciativas legislativas.

Consideramos que a alteração e a substituição dos Decretos-leis elaborados na Administração Portuguesa mas que continuam em vigor devem ser efectuadas através de Lei e, durante a sua apreciação, pode ponderar-se sobre a necessidade de legislar as partes originalmente reguladas por Decretos-leis através de regulamentos administrativos.

Sendo muitos os problemas existentes nesta proposta de lei, julgamos como opção mais adequada que, antes da sua aprovação, o Governo e a Assembleia Legislativa desenvolvam negociações para se chegar à elaboração dum texto mais razoável.

Muito obrigado, Sr.^a Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Chow Kam Fai, David, ergueu o braço?

Faça favor de intervir, Sr. Deputado.

Chow Kam Fai David: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Exma. Senhora Secretária,

Caros Colegas:

Peço desculpa, dado que há muito tempo não vinha a esta Casa para dialogar com vocês. Vou dizer umas palavras, com vista a provar que o Sr. Chow ainda está presente na AL. Antes de mais, estive em repouso durante algum tempo e só ontem recebi a mensagem sobre a realização da sessão de hoje. Portanto, o meu conhecimento sobre este diploma é zero, mas votei a favor. Porquê? Na sequência das explicações dos Srs. Deputados veteranos, fiquei a conhecer o que é a Lei Básica; as competências conferidas aos deputados; a tripartição dos poderes do Estado; dominância executiva; alto grau de autonomia; Macau é governada pelas gentes de Macau. Só hoje é que fiquei a saber onde está a posição dos deputados. Eu já sabia disso, mas hoje o meu conhecimento foi consolidado. Sob essa premissa, votei a favor. Respeito muito a Sr.^a Secretária e quero dizer isto: sendo deputado, é necessário trabalhar, tendo em conta uma base legal. De modo que votei a favor.

Efectivamente, não me interessa entrar num combate a nível político,

mas a nível ideológico os deputados precisam igualmente deste diploma: como desempenhar melhor o papel de deputado? A resposta é ter uma regulamentação como base legal. Portanto, foi essa expressão que me emocionou. Sr.^a Secretária: votei a favor. Uma vez que nos foram conferidas as competências pela Lei Básica, mas ficamos sem saber como cumprir as normas aplicáveis aos deputados.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Ieong Tou Hong.

Ieong Tou Hong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Esta é a minha declaração de voto.

Com vista a resolver a controvérsia na sociedade, é necessário e oportuno produzir este diploma relativo ao enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos. Caso contrário, a existência de controvérsia é a existência de incerteza, constituindo para o Governo obstáculo, na acção governativa. Presentemente, o Governo apresentou a proposta de lei relativa ao “Enquadramento das Leis e dos Regulamentos Administrativos”, na esperança de clarificar o relacionamento entre as leis e os regulamentos administrativos, sendo uma forma viável de resolver a controvérsia na sociedade, como também uma medida para implementar a Lei Básica. Assim, sou a favor desta proposta de lei apresentada. Tendo por objectivo aperfeiçoar esta proposta de lei, no debate na especialidade, espero haver uma boa comunicação e cooperação entre o Governo e a AL, para que possam executar melhor esta tarefa legislativa.

Obrigado.

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

Chui Sai Peng, José: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Sou a favor desta proposta de lei, tendo em consideração as seguintes razões:

Já reparámos, de facto, que existe já há muito tempo controvérsia entre as leis e os regulamentos administrativos. A meu ver, tendo um diploma legal, é muito favorável para definir um rumo certificado. Acho que esta lei é necessária e oportuna. Esta lei mostra claramente que o Governo respeita a AL que é o único órgão legislativo da RAEM, com competências plenas.

Este aspecto foi o nosso maior obstáculo psicológico. Vejamos o passado: às propostas de lei submetidas pelo Governo à comissão da AL para realizar debate na especialidade foram introduzidas alterações adequadas e necessárias. A meu ver, na apresentação desta proposta de lei, a Sr.^a Secretária mostrou uma boa postura. Para mim, foi uma postura sustentada tal como nos anos anteriores: havendo cooperação estreita entre o Governo e a AL, a proposta de lei será aperfeiçoada. Acho que o Governo tem esta postura. É de frisar que o Governo costuma, primeiro, apresentar uma proposta de lei à AL, dando-nos tempo para “digerir” e, de seguida, é a vez da aprovação na generalidade. Esta lei não tem nada de especial, sendo igual a outras tantas. Portanto, essa prática habitual do Governo demonstra o seu respeito pela AL. Assim votei a favor.

Obrigado!

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

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

De qualquer forma, foi aprovada esta proposta de lei na generalidade. Quero reiterar que a nossa postura é de abertura total; temos tempo suficiente para ouvir os Srs. Deputados, quanto aos artigos, tal como referiu a Sr.^a Presidente Chou. Teremos de analisar, debater e estudar profundamente alguns artigos, com o objectivo de os aperfeiçoar um a um. É de salientar que além desta lei, que faz falta, serve também para melhorar o ordenado jurídico da RAEM. Preciso de reiterar mais uma vez aqui: a intenção legislativa desta proposta de lei submetida está em conformidade com a Lei Básica; foi submetida à AL para apreciar, de acordo com os procedimentos legais; compete ao Chefe do Executivo fazer cumprir a Lei Básica e outras leis aplicáveis à RAEM, nos termos da Lei Básica: elaborar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos. Isto trata-se de exercer as competências conferidas nos termos da lei. Portanto, após a aprovação desta proposta de lei, teremos ainda tempo suficiente para debater com a AL esta proposta de lei.

Obrigada, Sr.^a Presidente.

Presidente: Srs. Deputados:

Esta proposta de lei foi aprovada na generalidade. Sabem que hoje

é a última sessão plenária desta legislatura. Desejo-lhes boas férias. Vão descansar bem, porque algumas comissões terão de começar a trabalhar já em Setembro. Aproveitem bem o mês de Agosto para descansar.

Declaro encerrada a sessão.

Extracção Parcial do Plenário de 14 de Julho de 2009

Presidente Susana Chou: Srs. Deputados:

Terminou o uso da palavra no período de antes da Ordem do Dia. Agradecia que os Srs. Deputados aguardassem nos vossos lugares, pois entramos já na Ordem do Dia.

(Entrada dos representantes do Governo)

Presidente: Srs. Deputados:

Da Ordem do Dia consta apenas um único ponto que é discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada “Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas”. Antes de passar a palavra à Sr.^a Presidente da Comissão, quero, em nome da AL, agradecer a presença dos membros do governo. Agora, vou convidar a Sr.^a Presidente da Comissão a apresentar os trabalhos feitos pela comissão.

Faça favor de intervir.

Kwan Tsui Hang: Obrigada, Sr.^a Presidente.

Srs. Membros do governo, caros colegas:

Senhora Presidente e

Caros Colegas.

A proposta de lei intitulada “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos” foi aprovada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 10 de Agosto de 2007 e distribuída posteriormente a esta Comissão, pela Senhora Presidente, para efeitos de apreciação na especialidade e emissão do parecer até 31 de Dezembro de 2007. Tendo em conta a complexidade da presente proposta de lei, solicitou a Comissão várias prorrogações do prazo para apresentação do parecer, que foram todas autorizadas, passando então o prazo para 31 de Junho de 2009.

A Comissão realizou dez reuniões formais para efectuar a análise

geral e sistemática da proposta em causa, tendo contado com a presença de representantes do Governo numas dessas reuniões.

É de salientar que, durante todo o processo de apreciação na especialidade, para além dos membros da Comissão, também deputados não membros da mesma, sobretudo a Presidente da Assembleia Legislativa, participaram na análise e discussão da proposta e manifestaram as suas opiniões. Para além das citadas reuniões formais, foram ainda efectuadas várias reuniões internas para discussão de vários aspectos da proposta de lei, especialmente técnico-jurídicos.

Após várias reuniões e negociações com o Governo, foram esclarecidos e resolvidos vários problemas. Por último, o Governo, com base no consenso a que chegou com a Comissão, entregou no dia 5 de Junho de 2009 a quinta versão alternativa da proposta de lei em análise, cujo título passou a “Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas”.

Cumpre-me agora fazer uma apresentação sobre os trabalhos desenvolvidos pela Comissão durante a apreciação na especialidade desta proposta de lei.

1. Desde a aprovação da proposta de lei na generalidade até à assinatura do respectivo parecer decorreu um ano e dez meses, período durante o qual o Governo apresentou cinco versões alternativas da proposta de lei. Tantas versões porque tanto a Assembleia Legislativa como o Governo sabem muito bem da importância desta proposta de lei para Macau, tanto no âmbito jurídico como político, daí terem assumido uma atitude cautelosa e minuciosa na análise e discussão da mesma.

2. Relativamente às normas internas, sobretudo à elaboração das leis e dos regulamentos administrativos, a Lei Básica define um modelo diferente do que se aplicava antigamente, mas entendimentos divergentes em torno das concretas diferenças entre os dois modelos acabaram por causar inúmeras discussões entre o “mundo académico” e o “mundo judicial”. Neste sentido, a Comissão teve que proceder a uma discussão aprofundada ao nível do direito comparado e das matérias relativas à técnica jurídica, e ainda a uma ampla auscultação pública. Com base nisso e após inúmeras discussões e diálogo com o Governo, foram finalmente determinados os seguintes princípios fundamentais: (1) Na RAEM a função legislativa é exclusiva da Assembleia Legislativa, sendo esta o único órgão da RAEM com poder legislativo que pode, sem quaisquer limites, produzir leis sobre quaisquer matérias no âmbito da autonomia de Macau; (2) No exercício da função administrativa, pode o Governo produzir actos normativos, incluindo a produção de

regulamentos administrativos independentes, acto esse que, porém, não tem natureza ou força de lei; (3) A hierarquia da lei é superior à do regulamento administrativo, e o regulamento administrativo não pode contrariar a lei.

3. Sob os princípios referidos, a Comissão e o Governo discutiram sobre o âmbito de reserva de lei, a tipologia do regulamento administrativo e o âmbito das matérias que podem ser reguladas por regulamento administrativo independente. E com base nas opiniões consensuais entre ambas as partes, foram introduzidos ajustamentos à proposta de lei, por exemplo, o alargamento adequado do âmbito de reserva de lei, que passou de dez para dezanove matérias; a definição da tipologia do regulamento administrativo – o regulamento administrativo independente e o regulamento administrativo complementar – em que o regulamento administrativo independente pode regular matérias fora do âmbito de reserva de lei enquanto o regulamento administrativo complementar só pode regular matérias como medidas concretas indispensáveis para a execução das leis; e por fim a confirmação da inexistência de matérias no âmbito da reserva de regulamento administrativo.

4. A Comissão e o Governo procederam ainda a discussões e negociações sobre várias questões de grande importância, como por exemplo as infracções administrativas e respectivas normas sancionatórias; a revisão e revogação dos decretos-leis; e o tratamento dos vigentes regulamentos administrativos. Sob o princípio do cumprimento da Lei Básica e tendo em consideração a realidade de Macau, ambas as partes envidaram os seus maiores esforços para encontrar soluções mais equilibradas, flexíveis e razoáveis. Todas as versões alternativas da proposta de lei foram fruto das soluções encontradas, e no que respeita à parte da sua análise, como já consta do respectivo parecer não vou aqui repeti-la.

5. Também durante o período de apreciação da presente proposta de lei, a Comissão recebeu vários contributos de alguns profissionais, por conseguinte, em nome da Comissão, manifesto aqui o nosso maior agradecimento a essas pessoas. Esses contributos foram já entregues ao Governo, foram também analisados com todo o rigor e incluídos como anexos ao parecer.

Após a apreciação e análise efectuadas, entende a Comissão que a versão alternativa da presente proposta de lei reúne já condições para ser submetida à apreciação e votação na especialidade pelo Plenário.

Tenho dito. Obrigada.

Presidente: Srs. Deputados:

Passemos agora no debate na especialidade desta proposta de lei. Vamos debater começando pelos artigos 1.º e 2.º. É favor opinar sobre os artigos 1.º e 2.º.

Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Sr.ª Secretária, Srs. Membros do Governo, Caros Colegas:

Gostaria, antes de entrar no debate na especialidade dos artigos, referir que me congratulo pelo facto do diploma que estamos a analisar ter sido objecto de profundo estudo e consequentes alterações derivadas dos contributos que há pouco a Sr.ª Presidente da Comissão acabou de referir. Gostaria também de congratular o Governo por, de facto, ter aceite, também, da parte da Comissão as opiniões, e dizer que, nomeadamente, no artigo 5.º, a competência legislativa geral pertence à Assembleia Legislativa.

Este é um princípio geral que vai definir no futuro o relacionamento no âmbito legislativo, nomeadamente as competências da Assembleia e as competências do Executivo.

Devo dizer que eu, em 10 de Agosto de 2007, votei contra, porque não podia aceitar de maneira nenhuma o princípio de ser o Governo a definir a competência regulamentar e, esta Assembleia, que devia ser soberana nesta matéria, estar de uma forma passiva. Em todo o caso, volto a referir que, de facto, vou mudar a minha opinião à medida que fomos analisar o diploma.

Obrigado, Sr.ª Presidente.

Presidente: O Sr. Deputado José Pereira Coutinho não interveio sobre os artigos 1.º e 2.º. Porém, não o interrompi porque não sabia se iria ou não desenvolver mais até aos artigos 1.º e 2.º. Por isso, não o interrompi. O Sr. Deputado José Pereira Coutinho manifestou a sua posição, por ter votado antes contra esta proposta de lei na generalidade, mas o nosso Regimento da Assembleia Legislativa não prevê esta situação. Por isso, penso que a AL pode estudar esta situação no futuro. Estava à espera que o Sr. Deputado José Pereira Coutinho interviesse sobre os artigos 1.º e 2.º, mas não chegou a fazê-lo. No fundo o Sr. Deputado José Pereira Coutinho fez uma declaração de voto agora, em vez de a proferir no final. Eu iria protestar, mas mudei de ideia aceitando que fosse proferida essa declaração de voto. Ora bem, vamos continuar com o debate dos artigos 1.º e 2.º. Srs. Deputados, é favor pronunciar-se sobre os mesmos artigos. Caso contrário, vamos votar.

Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovados.

Passemos agora ao debate dos artigos 3.º, 4.º e 5.º. No total são 3 artigos. Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Eu gostaria de sugerir ao Governo, ou então propor ao Hemiciclo, o melhoramento do n.º 4 do artigo 4.º, quando fala em que o Regulamento Administrativo Complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de Leis, e falta aí os Decretos-Leis, ou os Regulamentos Administrativos Independentes. Porque, de facto, existe no Ordenamento Jurídico da RAEM Decretos-Leis que poderão vir a ser no futuro objecto de alterações, ou de eliminação de determinadas normas. De modo que, sendo assim, para esclarecer, de facto, as competências para o qual o Regulamento Administrativo Complementar pode fazer, eu gostaria de pôr estas minhas duas propostas.

Uma, sugestão ao Governo e, outra, ao Hemiciclo, a minha proposta de acrescentar os Decretos-leis ou Regulamentos Administrativos Independentes.

Obrigado, Sr.ª Presidente.

Presidente: Gostava de perguntar se o governo quer responder. O Sr. Deputado José Pereira Coutinho sugeriu acrescentar os “decretos-leis” no n.º 4 do artigo 4.º - o regulamento administrativo complementar estabelece as concretizações necessárias à execução de leis. Na realidade, os decretos-leis valem como as leis, sem diferença nenhuma. Antes do retorno à Pátria, a produção das leis e dos decretos-leis era separada, porquê? A razão era simples, porque as leis eram elaboradas e aprovadas pela AL, ao passo que os decretos-leis eram da competência do governador. No fundo, os decretos-leis valem como as leis. No entanto, poderá um regulamento administrativo complementar vir a suplementar um regulamento administrativo independente? A resposta está muito claramente expressa na proposta ora em debate. Há dois tipos de regulamentos administrativos, tal como referiu a Sr.ª Presidente da comissão. Um é o regulamento administrativo independente e o outro é regulamento administrativo complementar. Portanto, não é de facto possível que um regulamento administrativo complementar venha a

suplementar um regulamento administrativo independente! São de facto dois diplomas distintos. Penso que é esta a sugestão do Sr. Deputado José Pereira Coutinho. Repito, os decretos-leis e as leis são ambos leis. E esta disposição já inclui decretos-leis. O regulamento administrativo independente e o regulamento administrativo complementar são os dois tipos de regulamento administrativo. E caso esta proposta de lei seja aprovada, a RAEM vai ter leis e regulamentos administrativos. Os regulamentos administrativos dividem-se em regulamento administrativo independente e regulamento administrativo complementar. Portanto, são dois regulamentos diferentes, não podendo confundir-se. Quero frisar que não é de facto possível que um regulamento administrativo complementar venha a suplementar um regulamento administrativo independente. Não é possível.

Vi o Sr. Vice-presidente a erguer o braço. Faça o favor de intervir.

Lau Cheok Va: Sr.^a Presidente:

Em relação à sugestão do Sr. Deputado José Pereira Coutinho, quanto aos decretos-leis, quero dizer que o sistema de Portugal é diferente do sistema do continente europeu. Por exemplo, na França, a sua constituição prevê leis e o que regula as demais matérias? A resposta é serem reguladas por regulamento que é competência do primeiro-ministro. Para outros países, é difícil compreender a existência de decretos-leis, mas existe em Portugal. Vejamos o anterior Estatuto Orgânico de Macau, segundo o qual, competia ao governador produzir decretos-leis que valem como leis, em termos de eficácia. Os decretos-leis tiveram origem de Portugal. Em Portugal, hoje em dia, o governo continua ter competência para produzir decretos-leis. Mas nos termos da Lei Básica, já não é como antes, mas sim, compete à AL produzir leis e ao governo regulamentos administrativos. Portanto, só temos leis e regulamentos, não é viável acrescentar a este número decretos-leis. É evidente que os decretos-leis produzidos no passado vão sofrendo alterações no futuro, de acordo com as normas previstas nesta proposta de lei. No entanto, não é viável acrescentar neste artigo decretos-leis, pois isto tem a ver com a futura produção de leis.

Obrigado.

Presidente: Ou seja, no futuro não serão produzidos mais decretos-leis. É de salientar que os decretos-leis valem como leis. Ou seja, no fundo são também leis. Não sei se o governo quer acrescentar alguma coisa...

Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Marques da Silva: Obrigado, Sr.^a Presidente, obrigado, Sr.^a Secretária.

Penso, numa achega muito, muito breve, porque comungo do que disse a Sr.^a Presidente, quer a Sr.^a Presidente, quer o Sr. Vice-Presidente.

Gostaria só de dar mais duas notas. É que o artigo 4.º diz, define os tipos de actos normativos principais, o que não significa que não existam outros, e o caso dos Decretos-Leis, que existem mas, como disse a Sr.^a Presidente, não continuarão a existir no futuro, é fruto da continuidade do sistema jurídico. Daí que o artigo...daí que o artigo 8.º, precisamente da Lei, trate da alteração, suspensão ou revogação das normas constantes. E prevê três hipóteses: por Lei, nas matérias do artigo 6.º, que são restritivas; por Regulamento Administrativo Independente nas outras; ou por Regulamento Administrativo Complementar em normas simples de execução.

Portanto, por outro lado, como disse a Sr.^a Presidente, e bem, não faz sentido que o Governo faça um Regulamento Administrativo Independente e deixe matéria para gastar tempo noutra, ou seja, não regule nele toda a matéria que pretende regular.

Portanto, sinceramente, não vemos que necessidade desse acrescento, ou que venha alterar no sentido concreto as disposições que hoje estão nesta Lei.

Muito obrigado.

Presidente: Sr. Deputado José Pereira Coutinho, vi-o erguendo o braço. Faça favor de intervir.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Concordo muito com o que o Sr. Vice-presidente disse. Mas a minha intenção era definir claramente os decretos-leis vigentes, quando fizer regulamento administrativo complementar. Era esta a minha intenção. Ou seja, torna-se o articulado mais esclarecedor.

Obrigado, Sr.^a Presidente.

Presidente: Queria saber se mais alguém pretendia usar da palavra? Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Não, enganei-me, queria só intervir sobre o artigo 6.º. Aguardo mais um pouco.

Presidente: Está bem. Queria saber se mais alguém pretendia usar da palavra? Caso contrário, vamos votar os artigos 3.º, 4.º e 5.º.

Faça favor de votar.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovados.

Srs. Deputados:

Passemos agora ao debate do artigo 6.º . Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Sim, obrigado, Sr.ª Presidente.

A versão desta proposta que o governo nos submeteu era muito problemática! Agora, após um conjunto de esforços por parte do governo e da comissão, a versão foi significativamente melhorada, sendo mais detalhadamente definidas as matérias a regular. Mesmo assim, tenho ainda dúvidas a levantar, referentes à alínea 19). Por exemplo, nessa alínea não são referidos nem a estrutura política nem o funcionamento do governo. Tudo isto não está previsto nesta proposta de lei. Mas, nos termos da Lei Básica, compete ao governo apresentar propostas de lei sobre as matérias que envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, estando vedado aos deputados à Assembleia Legislativa apresentar projectos de lei e de resolução sobre as mesmas. Não tendo esta competência, essas referidas matérias podem também ser reguladas por lei. Porém, o que o governo fez no passado em relação às matérias que envolvessem o funcionamento do governo? A resposta é ter criado serviços públicos através de regulamentos administrativos. Gostaria de saber se, tendo esta proposta de lei sido aprovada, poderá o governo continuar a criar serviços públicos, através de regulamento administrativo, sem aprovação da AL? Pois, a Lei Básica prevê claramente que são três matérias vedadas na apresentação de projectos de lei e de resolução pelos deputados. Disposição essa que tem por objectivo evitar projectos apresentados pela AL cuja aplicação não seja possível levar a cabo pelo governo, após a sua aprovação. Por isso, é limitado o poder de apresentar projectos pela AL. Assim, por questão de cautela, só compete ao governo apresentar propostas de lei sobre matérias que envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo e submetê-las à aprovação da AL. Depois disso é que se faz uma lei. Acontece que no passado, ao tratar destas matérias incluindo a criação de serviços públicos, o governo criou-os por regulamento administrativo sem aprovação da AL. Para

mim, esta é uma situação anormal! Agora, resta saber se, com esta proposta de lei aprovada, esta situação anormal (na minha opinião) será melhorada? Caso esta situação seja melhorada, a criação de serviços públicos será sujeita a leis da AL. Então, qual será o artigo que prevê esta matéria? Gostava de me informar sobre isto.

Presidente: Faça favor de intervir.

Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Chio Heong Ieong: Obrigado, Sr.^a Secretária, obrigado, Sr.^a Presidente. Agradeço as questões do Sr. Deputado Au.

Relativamente à questão colocada, além da Lei Básica, o artigo 6.º desta proposta de lei diz claramente na sua alínea 4): recenseamento eleitoral e regimes eleitorais. Isto é parte muito importante da estrutura política! Vejamos agora a alínea 19) do artigo 6.º: Outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa. “Outras matérias” não são inscritas detalhadamente mas estão previstas neste artigo, para que se possa tomar decisões oportunamente. Vejamos também o artigo 7.º que diz “a estrutura e orgânica da administração pública podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes.” Mas, “com excepção...da AL, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção...” e também “com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal”. Digamos isto de forma directa, os regulamentos administrativos não substituem a competência da AL! Vejamos também o artigo 84.º da Lei Básica que diz claramente: “A organização, competência e funcionamento dos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau são regulados por lei”. O artigo 90.º diz: “A organização, competência e funcionamento do Ministério Público são regulados por lei. Portanto, perante esta situação, como se trata de uma regulamentação local, as matérias podem não ser inscritas detalhadamente. Pois, a Lei Básica prevê isto claramente: são regulados por lei. Portanto, as matérias que envolvam a estrutura política são reguladas por lei. Isto já se encontra previsto na Lei Básica, bem como nesta proposta de lei. Isto é apenas uma achega.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Assessor, pelo esclarecimento.

Continuo com algumas dúvidas sobre uma matéria que entendo

importante colocar. Sim, o recenseamento eleitoral e regimes eleitorais são parte muito importante da estrutura política. Mas não abrangem todas as matérias no âmbito da estrutura política, sendo apenas uma parte. Não é meu interesse discutir esta matéria aqui, porque não valeria a pena. Quanto ao funcionamento do governo, ao que parece, com esta proposta de lei aprovada, só alguns serviços públicos vão ser criados por lei da AL, mas outros serão por regulamentos administrativos, no entender do governo. No entanto, a meu ver, tal como disse antes, a Lei Básica refere que compete ao governo apresentar propostas de lei sobre três matérias e submetê-las à aprovação da AL, por se tratar de matérias muito importantes. Mas agora as matérias referentes ao funcionamento do governo são retiradas pelo governo, sem ser sujeitas à aprovação da AL. Quanto a isso, para mim é inaceitável! Tenho esperança de que este problema venha a ser resolvido com a aprovação desta proposta de lei. É lamentável, parece que não há solução para este problema.

Presidente: Gostava de perguntar se mais alguém pretendia usar da palavra sobre o artigo 6.º ? Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Também relativamente ao artigo 6.º, à alínea 1), fico também de alguma forma contente porque, de facto, aquilo que nós tínhamos sugerido desde o início, que os direitos, liberdades fundamentais, nomeadamente as suas garantias, estejam já previstas nesta alínea.

Gostaria também de sugerir ao Governo e apresentar essa proposta ao Hemiciclo, de que, nesta alínea 1), para além dos direitos, liberdades e garantias previstas na Lei Básica, e outros actos legislativos, seria pertinente acrescentar também as convenções internacionais, ou outros actos legislativos.

Portanto, como sabemos, as convenções internacionais, nomeadamente o artigo 40.º da Lei Básica, fala sobre os pactos, Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Portanto, seria mais completa esta terminologia e de modo que dissipava todas as dúvidas. Esta é a minha proposta.

Outra questão que eu gostaria também de frisar é quanto à alínea 6) do artigo 6.º, designadamente a parte final, que diz que sem prejuízo do disposto na alínea 6) do n.º 1 do artigo 7.º. Ora bem, esta é uma matéria que tem a ver com as infracções. Eu, por princípio, acho que é incorrecto que seja o Executivo a aplicar infracções administrativas e respectivas multas, que o Governo sugere neste caso que seja até ao montante de 500 mil patacas.

Portanto, também faço aqui uma ressalva que caso não seja aceite, não é, seja posto à parte da votação esta parte final da alínea 6), n.º 6.

Obrigado, Sr.^a Presidente.

Presidente: Ou seja, o Sr. Deputado pediu para votar à parte o n.º 6 do artigo 6.º. Gostava de perguntar ao governo, se quer responder à sugestão concreta do Sr. Deputado José Pereira Coutinho, em relação ao n.º 6 do artigo 6.º - acrescentar as convenções internacionais, nomeadamente o artigo 40.º da Lei Básica, que fala sobre os pactos, o pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Para mim, esses direitos, liberdades e a sua garantia consagrados na Lei Básica estão expressamente previstos nesta proposta de lei. De facto, aqueles diversos artigos da Lei Básica regulam também estas mesmas matérias. Na minha opinião, ao elaborar a Lei Básica, entendeu-se que era necessário prever especificamente estes dois Pactos. A meu ver, são aplicadas as convenções referentes aos direitos, liberdades e a sua garantia mediante leis. Esta é a minha opinião. Quanto a isso, não sei qual é a opinião do governo. Faça favor de intervir.

Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Marques da Silva: Obrigado.

Precisamente para comungar da opinião da Sr.^a Presidente, como diz o artigo 40.º, a parte final do último parágrafo, são aplicadas as convenções mediante leis da Região Administrativa Especial de Macau.

Quanto à outra questão colocada, das infracções administrativas, entendeu-se que, em princípio, as matérias relativas a sanções administrativas é competência da Assembleia Legislativa. No entanto, e à semelhança do que acontece em muitos países do mundo, em matérias altamente técnicas ou ligadas à actividade económica, ou a agressões contra o ambiente, designadamente em actividades económicas importantes, objecto de concessão, entendeu-se remeter ao Governo essa hipótese de através de regulamento independente poder - porque são matérias técnicas, que exigem muito conhecimento, quer técnico, quer com fortes implicações económicas precisamente - entendeu-se cometer essa competência ao Executivo, através de regulamento independente, estabelecendo, no entanto, um limite que se achou razoável das 500 mil patacas, não esquecendo que já hoje existe, portanto, um Regime Geral do Decreto-Lei 52/99 sobre as infracções administrativas.

Portanto, não se põe em causa o princípio de que isto é matéria da competência da Assembleia, estabelece-se uma excepção com um limite até

às 500 mil, nos casos em que não haja lei anterior sobre esta matéria, como é evidente.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Eu gostaria de acrescentar mais alguma coisa relativamente ao artigo 6.º.

Eu lembro perfeitamente que no dia 6 de Maio de 2009 apresentei à Comissão uma proposta, sugerindo, por exemplo, que a composição, organização e funcionamento dos Tribunais e do Ministério Público fosse também delimitada por Lei. E muito bem, fico também contente porque no parecer n.º 3 da Comissão, da Primeira Comissão, é referido, por exemplo, que de facto a organização e competência dos Tribunais e do Ministério Público estão abrangidas pela alínea 19) do artigo 6.º. Ora bem, de nomeadamente outras matérias atribuídas pela lei à Assembleia Legislativa, ou seja, fica portanto aqui em acta que de facto esta matéria fica elencada neste artigo.

Contudo, também lembro que naquela altura tinha sugerido sobre reserva de lei, por exemplo, o Regime Jurídico da Relação Individual de Trabalho, a Lei de Bases do Ensino, a Lei de Bases de Saúde, as Bases de Segurança Social, as Bases do Sistema de Habitação Pública, as Bases de Protecção do Ambiente, portanto, uma série de Lei de Bases que, à semelhança daquilo que vem elencado no artigo 6.º, nomeadamente alínea 2), Estatuto do Residente de Macau; alínea 3) Regime do Direito de Residência de Macau; alínea 4) Recenseamento Eleitoral e aí por fora, seria, também, muito mais claro que estas definições estivessem aí, e portanto também gostaria de dizer, por exemplo, que na alínea 7) do artigo 6.º, que fala do Estatuto dos Deputados da Assembleia Legislativa, também estivesse definido o Estatuto do Chefe do Executivo, dos Titulares dos Principais Cargos do Governo e dos Membros do Conselho Executivo, porque acho que compete à Assembleia definir esse estatuto e não serem eles próprios a definir o seu próprio estatuto.

Portanto, eu não estou a pensar que no futuro, por exemplo, na questão do Estatuto do Chefe do Executivo e dos Titulares dos Principais, sejam eles próprios a definir isso, portanto gostaria de ouvir a opinião do Governo e também fazer essa proposta que eu tinha apresentado na Comissão para ver qual a viabilidade e no Hemiciclo para ver o que é que os nossos colegas pensam sobre este assunto.

Obrigado, Sr.^a Presidente.

Presidente: O Sr. Deputado José Pereira Coutinho já disse querer ouvir o governo acerca disso. Faça favor de intervir.

Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Marques da Silva: Ora bem, esta lei como consta do parecer, resulta, portanto, de um trabalho conjunto e é fruto de muitas colaborações e participações.

Desde logo há um leque de matérias que estão enumeradas inclusivamente no próprio parecer e que algumas coincidem, que estarão na alínea 19), portanto, ou seja, outras matérias atribuídas pela Lei Básica à Assembleia Legislativa.

Uma outra questão prática, e que resulta desta lei, é que hoje, e tanto quanto me recordo, a Lei de Bases da Política de Emprego, a Lei de Bases do Sistema Educativo, já hoje estão em Lei, o que significa por base do princípio de respeito pela lei formal, não podem nunca vir a ser alterados por regulamento administrativo, têm que, a serem mexidos, têm que ser feitos por lei, porque já hoje estão na lei.

Quanto à história do estatuto e designadamente dos Juizes e do Ministério Público, só queria dizer que por força do artigo 7.º, n.º 4, para além do que está no parecer, resulta claramente que tem que ser por lei, porque aí se diz que pode ser regulamento administrativo independente a estrutura e orgânica da administração pública e tal, com excepção dos que estejam afectos ou que integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público. Ou seja, por excepção se está a dizer que esta matéria tem que ser feita por lei, tem que ser feita por lei.

E portanto é aquilo que se me oferece dizer relativamente à questão colocada.

Presidente: Quero dizer que a Lei de Bases da Orgânica do Governo é uma lei da AL. Portanto, não é possível, através de regulamento administrativo alterar a lei que regula o Estatuto dos Titulares dos Principais Cargos do Governo e do Chefe do Executivo. Penso que na resposta dada há instantes pelo assessor não foi referido este aspecto. Há pouco, o Sr. Deputado José Pereira Coutinho levantou questões sobre o estatuto dos titulares dos principais cargos do governo. É de frisar que esta lei em questão não pode ser alterada por regulamento administrativo. No futuro vai haver dois tipos de regulamentos administrativos, mas esses não podem de forma nenhuma alterar as leis da AL. Tanto no parecer da comissão, como na apresentação dos trabalhos, a Sr.^a Presidente da Comissão esclareceu

claramente este aspecto. E mais, nesta proposta de lei, foi resolvido um problema que é a hierarquia, ou seja as leis prevalecem sobre os regulamentos administrativos. Está claramente previsto que os regulamentos administrativos não podem contrariar as leis; os regulamentos administrativos independentes não podem contrariar a Lei Básica, nem as leis. Portanto, as matérias que sejam reguladas por lei não podem ser alteradas no futuro por regulamentos administrativos. Como esta proposta de lei ficou resolvido um problema. Ou seja, o regime anterior permitia produzir lei e decretos-leis, mas no futuro não vai haver mais decretos-leis. E mais, nos últimos dez anos, têm-se gerado polémicas devido ao facto de os decretos-leis serem alterados por regulamentos administrativos; parece que não houve memória que algumas leis fossem alteradas por regulamentos administrativos... Mas vão continuar a aparecer estas situações em que os decretos-leis são alterados por regulamentos administrativos. É de frisar que os decretos-leis valem como leis, têm a mesma hierarquia. Isto já foi esclarecido antes. Tanto o estatuto dos Titulares dos Principais Cargos do Governo como o do Chefe do Executivo encontram-se regulados na Lei de Bases da Orgânica do Governo. É de frisar que tudo que foi aprovado depois da meia-noite do dia da transferência, foi em forma de lei. O assessor do governo quer fazer uma achega? Faça favor de intervir.

Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Marques da Silva: Não, é a Lei 2, a Lei 2, se a memória não me falha, a Lei 2 de 99 que estabelece precisamente, e que depois é complementada pelo Regulamento Administrativo 6 de 1999 também. Já quanto à estrutura e funcionamento do Governo, sofreu algumas alterações posteriores, não é, portanto é só confirmar e não era preciso fazer aquilo que a Sr.^a Presidente disse.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado Sr.^a Presidente.

É, eu continuo a insistir que, de facto, um regime de excepção nunca é um regime claro para esclarecer aquilo que vem na lei. Acho que devia constar na sua definição completa, não referindo o artigo 7.º, porque mais à frente eu talvez vou levantar essa questão.

Uma última questão que eu gostaria, também, de levantar, tem a ver com a alínea 14) do artigo 6.º, quando fala sobre os regimes fundamentais aplicáveis aos trabalhadores da função pública.

Ora bem, a definição dos regimes fundamentais é pouco clara, porque, de

facto, seria mais claro se fossem definidos como regimes jurídicos das relações de trabalho subordinado à administração pública, porque aí, então, seria mais claro, mais perfeito, porque definia o que é que, de facto, se pretende fomentar. Porque, dizer regimes fundamentais, é susceptível de várias interpretações. Portanto, gostaria, também, caso não for aceite, pôr a alínea 14) de fora para votação.

Obrigado.

Presidente: Sinceramente não sei qual é a diferença entre a sugestão do Sr. Deputado José Pereira Coutinho e a última versão desta proposta de lei submetida pelo governo. Se calhar, isto tem a ver com pouco conhecimento sobre a função pública. Porém, quanto ao termo “regimes fundamentais” previsto tanto na versão chinesa, como na versão portuguesa, não vejo nada que possa ultrapassar os regimes fundamentais, pois, desses regimes constam quase tudo que seja essencial. Não sei se o governo quer responder. Para mim, não vejo nada de mal tanto na versão chinesa, como na versão portuguesa. Não sei se o governo quer responder.

Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan: Não temos nada a acrescentar. Tal como referiu a Sr.^a Presidente, são regimes fundamentais que estão previstos claramente tanto na versão chinesa, como na versão portuguesa.

Obrigada.

Presidente: Gostava de perguntar aos Srs. Deputados se pretendiam ainda opinar sobre o artigo 6.º ? Penso que caso contrário...a pedido do Sr. Deputado José Pereira Coutinho, vamos votar o artigo 6.º, mas com excepção das alíneas 6) e 14) do artigo 6.º. Parece-me que o Sr. Deputado José Pereira Coutinho pediu agora votar à parte a alínea 14), foi assim? Está bem. Vamos votar todas as alíneas de todo artigo 6.º, mas com excepção das alíneas 6) e 14) do artigo 6.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovadas.

Vamos agora votar a alínea 6) do artigo 6.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Srs. Deputados:

Vamos agora votar a alínea 14) do artigo 6.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Sr. Deputado Ng Kuok Cheong...o próximo artigo. Pensei que iria fazer uma declaração de voto...

Vamos agora debater o artigo 7.º. É favor opinar, Srs. Deputados. Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Solicito que sejam votadas à parte as alíneas 3), 4), 6) e 7) do n.º 1 do artigo 7.º. Quero dizer também esta versão, ora em debate, é muito melhor do que a versão aprovada na generalidade, nomeadamente a separação da competência para fazer leis e regulamentos administrativos. Esta separação é clara e aceitável. Eu já manifestei na comissão a minha opinião, e agora continuo a insistir na mesma opinião: as matérias que podem ser objecto de regulamentos administrativos independentes não deviam ser tão abrangentes! Face a isto, sou de opinião que a maior parte dos regulamentos administrativos devem ser elaborados tendo como base as leis. Devido a esta posição, solicito que sejam votadas à parte as alíneas 3), 4), 6) e 7) do n.º 1 do artigo 7.º.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Relativamente ao artigo 7.º, começaria pela alínea 3). Eu sou de opinião que se deve suprimir a referência ao estatuto. Acho que não compete aos Membros do Governo definir o seu próprio estatuto, nomeadamente o remuneratório.

Quanto à alínea 4), do artigo 7.º, nomeadamente a criação, transformação, fusão e cisão, extinção das unidades orgânicas da administração pública directa da RAEM, e definição da respectiva orgânica, com excepção dos

organismos que interferem directamente com os direitos, liberdades e fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal. Tenho dúvidas, contudo, uma vez que ao contrário da nossa tradição administrativa, vai ser possível criar institutos públicos e fundações públicas, isto é, pessoas colectivas públicas por mero regulamento administrativo independente.

Por isso, choca-me pessoalmente, no caso de fundações públicas, às quais são atribuídos fundos públicos, sem controlo da AL. Portanto, se criar uma fundação, que leva do erário público dinheiro, isto pode ser criado por um regulamento, isto para mim choca-me, acho que isto deve estar sob o controlo da AL. Nomeadamente a alínea 5) do artigo 7.º...

Presidente: Não é o artigo 7.º, é...

José Pereira Coutinho: Sim.

Presidente: Alínea 5) do n.º 1.

José Pereira Coutinho: Sim.

Presidente: Porque esta alínea é do n.º 1. O que acabou de referir foi a alínea 4) do n.º 1. Pois, fui levada a perceber mal a alínea 4), pois, não temos a alínea 4).

José Pereira Coutinho: Alínea...

Presidente: N.º 1 do artigo 7.º.

José Pereira Coutinho: Alínea 4) do n.º 1...

Presidente: Alínea 4) do n.º 1 do artigo 7.º. Agora quer intervir sobre a alínea 5)?

José Pereira Coutinho: Alínea 4) do n.º 1 do artigo 7.º.

Presidente: Sim já disse. Agora quer intervir sobre a alínea 5)?

José Pereira Coutinho: Sim, agora é a alínea 5) do n.º 1 do artigo 7.º.

Presidente: Está bem.

José Pereira Coutinho: Nomeadamente suprimir o estatuto dos membros,

portanto eu acho também que aqui, como também está referido na alínea 3) do n.º 1 do artigo 7.º, não vou repetir mais, também acho que deve ser a Assembleia que deve definir o Estatuto Remuneratório dos Membros do Governo.

Quanto à alínea 6) do n.º 1 do artigo 7.º, mantenho como há pouco referia em coerência com aquilo que referi há bocado, que seja também posto de parte, aliás concordo na íntegra com aquilo que o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong acabou de referir, quanto à votação à parte daqueles números que acabou de referir.

Obrigado, Sr.^a Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Pereira:

O Sr. Deputado Ng Kuok Cheong referiu as alíneas 3), 4), 6) e 7) do n.º 1. E agora, o Sr. Deputado referiu na alínea 5), disse também concordar com aquilo que o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong acabou de referir, quanto à votação à parte daquelas alíneas. Quero perguntar se agora pretende acrescentar também a alínea 5)?

José Pereira Coutinho: Para além daquelas que ele referiu, acrescentar também a alínea 5).

Obrigado.

Presidente: Certo. Obrigada.

Agora alguns Srs. Deputados pediram a votação à parte das alíneas 3), 4), 5), 6) e 7) do n.º 1 do artigo 7.º. Certo? Vamos votar o n.º 1 do artigo 7.º, com excepção das alíneas 3), 4), 5), 6) e 7). Srs. Deputados, procedam à vossa votação, com excepção das alíneas 3), 4), 5), 6) e 7) do n.º 1. Porque pediram a votação à parte das alíneas 3), 4), 5), 6) e 7) do n.º 1. Vamos votar o artigo 7.º com excepção das alíneas 3), 4), 5), 6) e 7).

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada.

Vamos agora votar o n.º 3 do artigo 7.º...a alínea 3) do n.º 1 do artigo 7.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Vamos agora votar a alínea 4) do n.º 1 do artigo 7.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Vamos agora votar a alínea 5) do n.º 1 do artigo 7.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Vamos agora votar a alínea 6) do n.º 1 do artigo 7.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Vamos agora votar a alínea 7) do n.º 1 do artigo 7.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovada.

Srs. Deputados:

Vamos debater o artigo 8.º. É favor opinar. Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: É só uma pequena coisa, que tem a ver com a terminologia, nomeadamente quando se diz que, o artigo 8.º, quando se diz que a alteração, suspensão ou revogação das normas constantes em Decretos-leis, na versão portuguesa deve ter um «s» a mais, porque vai de acordo com a Lei Básica, Decretos-Leis, e também nos manuais constitucionais, também fala sobre o «s», plural. Era somente para acrescentar esse, para estar mais completo.

Obrigado.

Presidente: Vou passar esta questão para à Comissão de Redacção Final. Não sei se vai criar problemas, mas penso que não. Não há problema na versão chinesa e na versão portuguesa, só é a questão de singular e plural. Vou passar esta questão à Comissão de Redacção Final para verificar isto.

Caso não tenham nada a proferir quanto ao artigo 8.º, vamos votar. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovado.

Srs. Deputados:

Vamos debater os artigos 9.º, 10.º e 11.º. Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr.ª Presidente.

Somente uma pequena sugestão, outra vez, quanto ao artigo 11.º, em que diz que a presente Lei entra em vigor no dia 15 de Agosto de 2009.

Eu sugiro que seja suprimido este artigo, porque há uma “Vacatio Legis” prevista no Código Civil, nomeadamente no artigo 4.º, e o artigo 4.º é explícito nesta matéria porque, de facto, diz que entre a publicação e a vigência da lei decorrerá o tempo que a própria lei fixar e, na falta de fixação, a lei entra em vigor no sexto dia posterior da publicação. Portanto, não estou a ver qual é a razão de entrar imediatamente no dia 15 de Agosto porque podia seguir a regra geral prevista no Código Civil.

Obrigado, Sr.ª Presidente.

Presidente: Não sei como o governo vai esclarecer. Porque este artigo regula de forma diferente a data de entrada em vigor. O parecer já explicou as razões. Penso que o Sr. Deputado José Pereira Coutinho vai perceber estas razões, se der uma vista de olhos ao parecer. Esta proposta de lei tem uma data de entrada em vigor diferente de outras leis que são aprovadas hoje e entram em vigor no dia seguinte. Se não for prevista uma data de entrada em vigor, aplica-se então o processo normal. Quero dizer que o parecer explicou claramente as razões: O dia 15 de Agosto, último dia útil desta legislatura, mas o dia 15 de Agosto coincide com um Sábado e depois, sabem melhor

do que eu, o que vai acontecer: pois, vai ter lugar a realização das eleições para a Assembleia Legislativa. Daí, não convém prorrogar esta legislatura. Portanto, esperamos terminar esta legislatura até dia 15 de Agosto. Mas ainda temos propostas de lei por tratar. Por exemplo, se esta proposta de lei for aprovada e entrar em vigor antes de outras propostas de lei que se encontram em apreciação da AL, que problema vai causar? Pois, estas propostas de lei foram elaboradas pelo governo, e aquando da sua elaboração, o governo eventualmente não tinha medido ainda os problemas que poderiam dar, resultante desta lei que vai entrar em vigor. Assim, ficaríamos...este é um problema com a AL só, não tem nada a ver com o governo. Imaginem: se esta proposta de lei for aprovada hoje e entrar em vigor amanhã, ou 5 ou 6 dias depois do dia da sua publicação, de acordo com o processo normal, como fazíamos com outras propostas de lei, por exemplo, a Proposta de Lei - Alterações ao Código Comercial; a Proposta de Lei - “Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas” e a Proposta de Lei - «Princípios reguladores da contratação de trabalhadores não residentes», de entre outras. Se esta proposta de lei for aprovada e entrar em vigor antes dessas referidas propostas de lei, será problemático, pois, poderão não estar de acordo com esta proposta de lei. Nesta conformidade, será problemático para as leis que a AL fizer daqui adiante. Portanto, em razão desta uniformização, nós propusemos...aliás foi a minha ideia que esta proposta de lei entrasse em vigor no dia 15 de Agosto, no sentido de garantir que todas as propostas de lei aprovadas ainda nesta legislatura não vão contrariar esta proposta de lei. Por isso, cumpre-me explicar ao Sr. Deputado acerca deste assunto. Fiz esta proposta que foi aceite pelo governo.

Gostaria de perguntar se mais alguém pretende complementar?

Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Marques da Silva: Nada de novo, mas é precisamente isso, o artigo 4.º citado do Código Civil, apresenta a “*Vacatio Legis*” como um prazo supletivo, quando a lei, nela própria, não estabelece.

Tem sido hábito, nas leis que têm sido aprovadas, todas estabelecerem, ou a maioria, uma data fixa. É mais fácil para os destinatários quando se estabelece uma data exacta.

Portanto, tem sido essa a prática e só dizer o seguinte que, e reafirmar o que a Sr.^a Presidente já disse, é que o prazo do *Vacatio*, dos seis dias para entrar em vigor, é um prazo supletivo quando não...quando a própria lei, analisando precisamente os interesses em questão, ou a necessidade de

divulgação dessa própria lei, ou a operacionalidade dessa própria lei, às vezes há leis que para entrarem em vigor precisam de que se, que o Governo, o aplicador, se dote de determinados meios técnicos e humanos para as poder aplicar. Portanto, se a lei não disser, ela não estabelecer ela própria, então sim, e só nesses casos é que entra o “*Vacatio Legis*” dos seis dias.

Presidente: Ninguém quer opinar? Então, vamos votar os artigos 9.º, 10.º, e 11.º. Srs. Deputados, procedam à vossa votação.

(Decurso de votação)

Presidente: Votação terminada – aprovados.

Srs. Deputados:

Tínhamos apenas um ponto na Ordem do dia. Portanto, terminou a Ordem do dia.

Aproveitando esta oportunidade, agradeço a presença dos membros do governo.

Declaro encerrada a sessão plenária.