



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

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/VI/2020

Assunto: "Proposta de Lei intitulada "Estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas"

I. Introdução

1. Em 13 de Janeiro de 2020, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou à Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada "Estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas", a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, pelo Presidente da Assembleia Legislativa.
2. A proposta de lei supramencionada foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 20 de Janeiro de 2020. Através do Despacho n.º 77/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa distribuiu a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer.



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

3. Em 2020, a Comissão convocou, nos dias 25, 28 de Fevereiro e 11 de Março, reuniões para analisar a proposta de lei. O Secretário para a Administração e Justiça, Cheong Weng Chon, o Director dos Serviços de Assuntos de Justiça, Liu De Xue, e outros membros do Governo estiveram presentes na reunião do dia 28 de Fevereiro, durante a qual prestaram esclarecimentos à Comissão e responderam às questões colocadas.
4. As assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo realizaram também reuniões técnicas, com vista ao aperfeiçoamento da redacção da proposta de lei.

II- Apresentação

5. Na nota justificativa da proposta de lei refere-se que: “[n]a *Décima Quarta Sessão do Comité Permanente da Décima Terceira Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China* foi adoptada, em 26 de Outubro de 2019, a *Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China relativa à delegação de poderes na Região Administrativa Especial de Macau para o exercício de jurisdição na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas, doravante designada por Decisão*, a qual indica que, para concretizar a ligação entre as infra-estruturas da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, e da Cidade de Zhuhai da Província de Guangdong, facilitando os transportes, a circulação de pessoas e as actividades



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'S' and several other illegible marks.

económicas e comerciais entre os dois locais, é necessário criar a Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau no Posto Fronteiriço Hengqin localizado na Ilha de Hengqin da Cidade de Zhuhai da Província de Guangdong, sendo delegados na RAEM os poderes para o exercício de jurisdição na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas de acordo com o Direito da RAEM.”

6. *“A fim de concretizar e implementar esta Decisão, estendendo a aplicação do Direito da RAEM na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas, e para evitar ambiguidades na aplicação da lei, a RAEM tem necessidade de definir, de forma concreta e pormenorizada, e clarificar, mediante meios legislativos, o conteúdo relativo à aplicação do Direito de Macau nesta Zona do Posto Fronteiriço e nas suas zonas contíguas, com vista a concretizar melhor a jurisdição da RAEM nas mesmas.”*

7. *“Pelo exposto, o Governo da RAEM, depois de ter tomado como referência o conteúdo da Lei n.º 3/2013 (Estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau no novo campus da Universidade de Macau na Ilha de Hengqin), elaborou a Proposta de lei intitulada “Estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas”, submetendo-a à Assembleia Legislativa.”*



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large 'Z', 'Cla.', and several other illegible marks.

8. Na Nota Justificativa faz-se ainda uma breve apresentação sobre as matérias principais da proposta de lei, incluindo a definição de Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e suas áreas contíguas como a *"área delimitada, de acordo com as coordenadas e áreas determinadas por fases pelo Conselho de Estado, por planta cadastral publicada em despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designado por Boletim Oficial."*; assim como a identificação das *"vias da RAEM para entrada ou saída legal da Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin"*, as quais são também *"delimitadas pela planta cadastral acima referida."*

9. Refere-se, ainda, na Nota Justificativa que: *"[a]s áreas incluídas na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas são inauguradas por fases, aplicando-se nas mesmas o Direito da RAEM a partir do dia da inauguração de cada uma delas e até expirarem os prazos do direito de uso, adquirido por arrendamento."* Assim, *"a Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e as suas zonas contíguas são consideradas como localizadas no território da RAEM. Caso o Direito da RAEM preveja diferentes disposições consoante as diferentes áreas territoriais, a Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e as suas zonas contíguas são consideradas como localizadas no território da Ilha da Taipa"*; *"a partir dos dias de inauguração das áreas incluídas na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin"*



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

e nas suas zonas contíguas e até expirarem os prazos do direito de uso, adquirido por arrendamento, se considere que o âmbito de aplicação na RAEM de todos os actos e contratos de direito público ou privado com efeitos jurídicos abranja essas áreas, independentemente de os mesmos terem sido praticados antes ou depois dos dias da sua inauguração”, salvo disposição em contrário.

10. Tendo em conta que o âmbito das zonas contíguas abrange a ponte de acesso que liga a Universidade de Macau e o Posto Fronteiriço Hengqin, “a Proposta de lei sugere que seja alterado o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 3/2013, com vista a determinar expressamente que a referida ponte de acesso é uma das vias legais para entrada ou saída do novo campus da Universidade de Macau.”

11. “As áreas incluídas na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas são inauguradas por fases. Uma vez que as datas de inauguração são diferentes, o momento do início da aplicação do Direito da RAEM também é diferente. Por isso, a Proposta de lei sugere que as datas de inauguração das diferentes áreas incluídas na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas sejam publicadas por aviso do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial”.



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large 'Z', a signature that appears to be 'Chan', and several other illegible marks.

III-Apreciação

12. Em relação ao contexto, “[o] Cotai e a nova zona da Ilha de Hengqin em Zhuhai são vizinhos próximos, separados por água e ligados por pontes, e o posto fronteiriço da Flor de Lótus no Cotai e o posto fronteiriço da Ilha de Hengqin em Zhuhai conseguem ver-se, apenas afastados por um rio. Em relação ao fluxo de pessoas e mercadorias entre Macau e a China, actualmente adopta-se o modelo tradicional de “dois locais, duas inspecções”, o que implica muito tempo e não é conveniente, tal como a necessidade de apanhar o shuttle-bus que passa pela ponte Flor de Lótus. Com o aumento constante do número de passagens fronteiriças, o actual modelo referido e as instalações dos postos fronteiriços já não conseguem, no contexto da construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, adaptar-se às necessidades reais devido ao aumento quer das deslocações de pessoas quer das actividades económicas e comerciais entre os dois lados. A fim de se reforçar a interligação das infra-estruturas entre os dois locais, promover a fácil circulação de pessoas e mercadorias, entre outros factores de produção, e de apoiar a melhor integração de Macau na conjuntura geral do desenvolvimento do País, o Governo da RAEM, o Governo Popular da Província de Guangdong e o Governo Popular do Município de Zhuhai propuseram, em Agosto de 2018, o aproveitamento da oportunidade da ampliação e alteração do posto de Hengqin em Zhuhai para mudar o posto fronteiriço da Flor de Lótus para o posto fronteiriço da Ilha de Hengqin e adoptar o modelo de passagem fronteiriça “Inspecção Fronteiriça Integral”. Em Outubro do mesmo ano, o Conselho de Estado concordou, em princípio,



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

[Handwritten signatures and initials]

*com esse pedido.*¹

13. Na Décima Quarta Sessão do Comité Permanente da Décima Terceira Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China foi apreciada a proposta apresentada pelo Conselho de Estado relativa à delegação de poderes na RAEM, para o exercício de jurisdição na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas, apresentada pelo Conselho de Estado. *"Na reunião, foi considerad[o], para concretizar a ligação entre as infra-estruturas da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, e da Cidade de Zhuhai da Província de Guangdong, facilitando os transportes, a circulação de pessoas e as actividades económicas e comerciais entre os dois locais, [ser] necessário criar a Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau no Posto Fronteiriço Hengqin localizado na Ilha de Hengqin da Cidade de Zhuhai da Província de Guangdong"*. Para o efeito, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tomou a correspondente decisão de delegação de poderes, que foi, entretanto, publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 39/2019.²

¹ Vide esclarecimentos, no dia 21 de Outubro de 2019, do Sub-chefe do Gabinete para os Assuntos de Hong Kong e Macau do Conselho de Estado Deng Zhonghua sobre a proposta da Decisão relativa à delegação de poderes na RAEM para o exercício de jurisdição na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço de Hengqin e nas suas zonas contíguas, na Décima Quarta Sessão do Comité Permanente da Décima Terceira Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China.

² Vide "Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China relativa à delegação de poderes na Região Administrativa Especial de Macau para o exercício de jurisdição na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço de Hengqin e nas suas



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large 'T' and several other illegible marks.

14. Com o objectivo de concretizar e implementar a referida Decisão, o Governo da RAEM, depois de ter tomado como referência o conteúdo da Lei n.º 3/2013 (Estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau no novo campus da Universidade de Macau na Ilha de Hengqin), elaborou a proposta de lei intitulada *“Estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Macau do Posto Fronteiriço Hengqin e nas suas zonas contíguas”* e apresentou-a à Assembleia Legislativa. A Nota Justificativa da proposta de lei esclarece, em pormenor, o fundamento, o objectivo e o conteúdo legislativo da presente proposta de lei.
15. A presente proposta de lei foi, como se mencionou, aprovada na generalidade pelo Plenário.
16. A Comissão também concorda plenamente com a proposta de lei, considerando que, através da mesma, se torna mais pormenorizado e clarificado o conteúdo da aplicação do Direito de Macau no Posto Fronteiriço de Macau na Ilha de Hengqin e nas respectivas zonas contíguas, o que contribui para evitar o surgimento de ambiguidades na aplicação da lei e para melhor concretizar a jurisdição da Região Administrativa Especial de Macau sobre essas áreas.

zonas contíguas” (Décima Quarta Sessão do Comité Permanente da Décima Terceira Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China no dia 26 de Outubro de 2019).



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

J
7
考
Cla
好
A
h
w
J

17. Tendo em conta a grande semelhança entre a presente proposta de lei e a Lei n.º 3/2013, que estabelece as normas fundamentais para a aplicação do Direito da Região Administrativa Especial de Macau no novo *campus* da Universidade de Macau na Ilha de Hengqin, a experiência da Assembleia Legislativa na apreciação desta última lei, nomeadamente o Parecer n.º 1/IV/2013, da 1.ª Comissão Permanente, muito contribuiu para ajudar à compreensão do teor desta proposta de lei³.

18. A Comissão entende que, de um modo geral, as matérias consagradas na proposta de lei são claras, mas, no decurso da apreciação da mesma, prestou atenção à falta de correspondência total, em termos formais, entre o n.º 1 do artigo 2.º, “com as coordenadas e áreas determinadas por fases pelo Conselho de Estado”, e o artigo 3.º da Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.

19. A referência na Decisão do Comité Permanente da APN é: “[a]s referidas zonas serão inauguradas por fases consoante a situação real. Os dias concretos de inauguração e as coordenadas e áreas concretas das zonas serão determinados pelo Conselho de Estado”. A decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional é clara e expressa: “[a]s referidas zonas serão inauguradas por fases”, mas não regulamenta a

³ Em relação à fundamentação legislativa, objectivos legislativos, conteúdo e técnica legislativa, a presente proposta de lei é muito semelhante a uma lei anteriormente aprovada pela Assembleia Legislativa. A análise efectuada no Parecer n.º 1/IV/ 2013 da 1.ª Comissão Permanente é também aplicável à interpretação quer das normas quer da terminologia da presente proposta de lei.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '1' and various initials and marks.

forma como o Conselho de Estado define as coordenadas e a área das respectivas zonas. Teoricamente, o Conselho de Estado pode decidir que a inauguração seja feita única vez ou por fases. De acordo com a redacção da proposta de lei, o Conselho de Estado terá de definir por fases as respectivas coordenadas e áreas.⁴

20. A redacção da proposta de lei pode gerar a impressão de que é a lei de Macau, enquanto lei de hierarquia inferior, que vai regular a forma como vão ser determinadas as coordenadas e as áreas pelo Conselho de Estado. Na realidade, a presente proposta de lei é uma lei de hierarquia inferior que desenvolve em concreto a decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Assim, o ponto fulcral do referido artigo deve ser a elaboração da planta cadastral de acordo com as coordenadas e áreas determinadas pelo Conselho de Estado, para, a partir daí, se determinar o âmbito das respectivas zonas, não devendo ser a lei de Macau a regular a forma dos actos do Conselho de Estado.

21. Assim, a Comissão sugeriu a eliminação da expressão “por fases”, o que, por um lado, assegura a conformidade com a referência constante da decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e, por outro, não prejudica, na prática e em concreto, a forma de determinação das coordenadas e das áreas por parte do Conselho de Estado.

⁴ Na realidade, até ao momento da apreciação da proposta de lei pela Comissão, o Chefe do Executivo ainda não tinha divulgado a decisão ou autorização do Conselho de Estado sobre a determinação das coordenadas e áreas do posto fronteiriço de Macau e das zonas contíguas na Ilha de Hengqin.



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

22. Segundo os representantes do Governo, existem diferenças no ritmo das obras entre o Posto Fronteiriço de Macau e as zonas contíguas. As infra-estruturas do Posto Fronteiriço de Macau estão basicamente concluídas, vão ser inauguradas, o mais rapidamente possível, depois da vistoria e entrega, e não se sabe ao certo os planos e o prazo de construção e a inauguração das infra-estruturas das demais zonas. O Conselho de Estado vai definir, necessariamente e por fases, as coordenadas e as respectivas áreas, por isso, atendendo à situação real, a proposta de lei consagra que as referidas zonas são "inauguradas por fases". Porém, com vista a eliminar discrepâncias ou entendimentos errados, os representantes do Governo concordaram em eliminar a referência "por fases". Dado que essa alteração não afecta o teor substancial da proposta de lei, os representantes do Governo sugeriram que se proceda, na fase final, à respectiva alteração técnica na redacção da proposta de lei. A Comissão considera que este é o tratamento adequado.

23. No decurso da apreciação, a Comissão também discutiu a questão das coordenadas e áreas das respectivas zonas bem como as correspondentes plantas cadastrais, incluindo a circunstância de saber se os mapas das coordenadas conseguem resolver a questão da jurisdição de construções em regime de propriedade horizontal. Os representantes do Governo esclareceram que as respectivas coordenadas e áreas são determinadas pelo Conselho de Estado e que a elaboração das plantas cadastrais compete à Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro



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

(DSCC). No que diz respeito às construções com vários pisos, vai ser efectuada a distinção entre exercício de jurisdição e uso.

24. A Comissão abordou ainda as questões do abastecimento de água e electricidade e da segurança contra incêndios nas referidas zonas. Segundo a explicação dos representantes do Governo, a decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e a presente proposta de lei têm por objectivo confirmar o exercício de jurisdição e a aplicação do Direito da RAEM nas zonas em causa. Em relação à água, electricidade e segurança contra incêndios, são questões que podem ser resolvidas no contrato de arrendamento.

25. No n.º 1 do artigo 2.º da proposta de lei, verifica-se uma repetição de palavras semelhantes ("publicada" e "publicar"), tendo ambas as partes concordado em introduzir as melhorias técnicas correspondentes, sem se alterar o sentido da versão da proposta de lei.

IV. Conclusão

26. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) é de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;



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

2) e mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 11 de Março de 2020.

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)

Wong Kit Cheng
(Secretária)

Ng Kuok Cheong

Mak Soi Kun

Cl.
res
M
L
W
S



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner.

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wu Chou Kit

Lam Iok Fong

Chan Wa Keong

Leong Sun Iok