Deliberação n.º /2020/Plenário

(Projecto de simples deliberação do Plenário)

A Assembleia Legislativa delibera, nos termos do disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 85.º do Regimento da Assembleia Legislativa e para os efeitos do n.º 7 do artigo 111.º do mesmo Regimento, o seguinte:

Artigo único

(Recurso)

É dado provimento ao recurso da decisão da Mesa da Assembleia Legislativa, vertida na Deliberação n.º 33/2020/MESA, interposto pelo Deputado Sou Ka Hou, em 27 de Novembro de 2020.

Aprovada em de de 2020.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Kou Hoi In.

(Tradução)

Nossa Ref.ª: NMAS-20200715-01

Assunto: Envio de projecto de lei e respectiva nota justificativa

Exm.º Senhor Kou Hoi In

Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

Venho apresentar à Assembleia Legislativa, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica e da alínea a) do artigo 1.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios", remetendo, em anexo, os respectivos articulado e nota justificativa. Solicito a V. Ex.ª que o admita, nos termos do disposto no artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

Com os melhores cumprimentos.

O Deputado à Assembleia Legislativa da
Região Administrativa Especial de Macau
Sou Ka Hou
15 de Julho de 2020

(Tradução)

Projecto de lei apresentado pelo Deputado à Assembleia Legislativa,

Sou Ka Hou, Associação de Novo Macau

Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios

Projecto de lei

Julho de 2020

(Tradução)

Nota Justificativa

Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios

(Projecto de lei)

Neste momento, Macau está a sofrer o enorme impacto causado pela epidemia de Covid-19 que varreu o mundo, a economia encontra-se em situação crítica e o mercado em recessão, e os diversos sectores estão a ser afectados em diferentes níveis. Apesar da redução significativa registada nas receitas do Governo da RAEM, sobretudo nas oriundas dos impostos do jogo, o Governo lançou uma série de políticas e medidas destinadas a aliviar as dificuldades económicas e a promover a recuperação da economia, o que resultou em despesas gigantescas que excederam o previsto, pelo que, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2020, se refere que Macau está a enfrentar o maior desafio desde o Retorno à Pátria, sendo também a primeira vez após o Retorno que se registou défice financeiro.

Tendo em conta a evolução da conjuntura económica, o Chefe do Executivo emitiu, recentemente, instruções, através do seu Despacho n.º 138/2020, para os serviços e organismos avaliarem as diversas despesas com prudência aquando da elaboração das suas propostas orçamentais para 2021, e para o valor orçamentado dos serviços e organismos que adoptam o regime de contabilidade de caixa não exceder o valor constante na Lei n.º 22/2019 (Lei do Orçamento de 2020) após dedução de 10% das despesas correntes.

(Tradução)

Posteriormente, o Chefe do Executivo complementou que as medidas de austeridade financeira do Governo para 2021 iam ser destinadas a conter as despesas que podiam ser poupadas, tendo afirmado ainda que já há planos para implementar o congelamento de salários dos funcionários públicos. Pode então constatar-se que o Governo da RAEM já não tem outras opções e, por isso, tem de livrar-se, o mais rápido possível, da era de esbanjamento do passado.

Como é sabido, Macau é considerada como uma sociedade associativa, com mais de 9 mil associações registadas, e são inúmeros os apoios financeiros e os subsídios que lhes são concedidos anualmente pelos serviços, entidades e organismos públicos, alguns deles têm o efeito de "dar carvão quente a alguém que está na neve", enquanto outros não passam duma "cereja no topo do bolo". Perante os actuais sobressaltos económicos causados pela epidemia, é absolutamente necessário fiscalizar, de forma mais transparente e pública, as contas das associações relativas aos apoios financeiros e subsídios recebidos.

Nos termos do Despacho n.º 54/GM/97, as associações subsidiadas devem, até 30 dias após a concretização da actividade apoiada, enviar ao serviço competente um relatório, informando da respectiva realização e descrevendo com rigor a aplicação do subsídio recebido. Contudo, esse relatório nunca é publicado, portanto, a população só pode ficar a saber da lista de associações subsidiadas no final de cada trimestre e do montante do apoio financeiro que cada uma delas recebeu através das informações divulgadas anualmente no *Boletim Oficial* da RAEM, em Janeiro, Abril, Julho e Outubro,

pelos serviços e organismos públicos que o atribuíram, continuando sem saber das contas pormenorizadas sobre cada quantia subsidiada, nem se esta foi bem aplicada, nomeadamente se foi possível atingir os objectivos de viabilizar projectos da sociedade civil e incentivar a sua capacidade empreendedora e o seu sentido de participação cívica.

Na realidade, o proponente já referiu várias vezes que, nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que regula o Direito de Associação, as associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador, devem publicar anualmente as suas contas no mês seguinte àquele em que elas forem aprovadas, e a respectiva publicação é efectuada em um dos jornais registados no Território. Todavia, ao fim de quase 21 anos do Retorno à Pátria, nenhum dos Chefes do Executivo fixou, de acordo com a norma em causa, esse valor, para exigir às associações beneficiárias de apoio financeiro em montante superior ao definido a publicação periódica das respectivas contas.

Nas interpelações escritas apresentadas pelo proponente no dia 8 de Outubro de 2018[1] e no dia 2 de Abril de 2020[2], menciona-se que o Governo da RAEM não cumpriu o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M para assegurar o direito à informação e o direito de fiscalização legais e eficazes da

---

[1] Interpelação escrita apresentada pelo deputado Sou Ka Hou sobre a publicação das contas das associações relativas às quantias subsidiadas, 8 de Outubro de 2018, https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-11/234015bdaa1431c2aa.pdf

[2] Interpelação escrita apresentada pelo deputado Sou Ka Hou sobre a publicação das contas das associações que beneficiem de subsídios e do relatório da actividade apoiada, 2 de Abril de 2020, https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2020-04/861485e9ea44f2ac17.pdf

população em relação ao apoio financeiro público e aos subsídios, no entanto, a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ) e o Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da RAEM (GPSAPRAEM), nas suas respostas de 1 de Fevereiro de 2019[3] e de 22 de Abril de 2020[4] respectivamente, fugiram completamente às questões colocadas nas referidas interpelações. Na interpelação oral apresentada no dia 17 de Fevereiro de 2020[5], o proponente voltou a colocar questões sobre o mesmo assunto, e o Governo da RAEM nem sequer destacou dirigentes dos serviços públicos respectivos para a reunião plenária da Assembleia Legislativa (AL) de 30 de Março de 2020, para dar resposta às questões.

Assim sendo, o proponente, enquanto deputado à AL, entende que tem a responsabilidade de apresentar o presente projecto de lei, que tem como objectivo promover a publicação obrigatória das contas por parte das associações subsidiadas, nas situações em que para tal se preenchem as exigências legais, por forma a recuperar e consolidar a legalidade do acto de atribuição de apoio financeiro ou subsídio às associações por parte dos serviços, entidades e organismos públicos, e a reforçar uma ampla fiscalização da população quanto à aplicação dos recursos financeiros públicos, assegurando assim que o avultado montante do erário público atribuído pelo Governo da RAEM seja bem utilizado.

---

[3] Resposta da DSAJ à interpelação escrita do deputado Sou Ka Hou, 1 de Fevereiro de 2019, https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2019-02/677305c6fb95d179c4.pdf

[4] Resposta do GPSAP à interpelação escrita do deputado Sou Ka Hou, 22 de Abril de 2020, https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2020-05/274115eb2832c7c758.pdf

[5] Interpelação oral apresentada pelo deputado Sou Ka Hou sobre a reforma do regime de concessão de apoio financeiro pela FM, 17 de Fevereiro de 2020, https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2020-02/874125e538972316aa.pdf

(Tradução)

O presente projecto de lei visa produzir uma lei específica sobre o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, que regula o Direito de Associação, e sugere que, tomando como referência o artigo em causa e com base nele, as associações que beneficiem de apoio financeiro público em montante superior ao valor fixado pelo Chefe do Executivo publiquem anualmente as suas contas, no prazo de 30 dias após a sua aprovação, num jornal de língua chinesa e num jornal de língua portuguesa, ambos registados em Macau.

Além disso, o presente projecto de lei sugere ainda a introdução de várias melhorias, a saber:

1. Sugere-se que as associações enviem, no prazo de 10 dias após a publicação das contas, as respectivas cópias e comprovativo ao GPSAPRAEM e aos serviços públicos que tenham atribuído o apoio, exigindo-se ainda que das contas constem, de forma precisa e completa, todas as rubricas da receita e da despesa, por forma a facilitar a fiscalização quer da autoridade pública quer da população;
2. Sugere-se que, aquando da publicação das contas, estas sejam acompanhadas da lista dos titulares dos órgãos sociais, por exemplo, o conselho directivo e o conselho fiscal, para que a população fique a saber quem, dos respectivos corpos gerentes, recebeu o apoio;
3. Com vista a evitar que se continue a fugir às responsabilidades consagradas na Lei n.º 2/99/M, reitera-se que o Chefe do Executivo deve publicar um valor no prazo de 30 dias após a entrada em vigor da lei, e, as associações que beneficiarem de apoio em montante superior ao referido valor, devem publicar, nos termos do projecto de lei e

através da demonstração de modelo aprovado por regulamento administrativo, as respectivas contas;

4. Tendo em conta a natureza dos trabalhos do GPSAPRAEM, sugere-se que lhe caiba a fiscalização do cumprimento do presente projecto de lei, e que lhe sejam atribuídas as competências de aplicar multas e de solicitar a colaboração de outros serviços públicos;
5. Uma vez que o artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M não prevê nenhuma sanção, sugere-se que quem não publicar as contas nos termos da presente lei seja sancionado com multa de 20 mil a 50 mil patacas; e
6. Tomando como referência o Código Penal e outras leis avulsas, deve prever-se expressamente a responsabilidade penal relativa à publicação de contas falsas. O presente projecto de lei tem como destinatário as associações com personalidade jurídica, portanto, o sujeito da responsabilidade penal é pessoa colectiva. Entretanto, o presente projecto de lei regulamenta também a responsabilidade individual dos órgãos ou representantes das associações, assim como das pessoas sob a autoridade dos mesmos.

(Tradução)

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2020

(Projecto de lei)

Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios

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 tem por objectivo regulamentar a publicação obrigatória das contas por parte das associações que beneficiem de apoio financeiro público.

Artigo 2.º

Publicação de contas

1. Se as associações referidas na Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que regula o Direito de Associação, beneficiarem de quaisquer apoios ou subsídios de natureza financeira, concedidos pelos serviços, entidades ou organismos públicos, em montante superior ao valor fixado por despacho do Chefe do Executivo a publicar no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, devem publicar anualmente as suas contas no prazo de 30 dias contados a partir da data da sua aprovação.

2. As contas devem ser publicadas num jornal de língua chinesa e num jornal de língua portuguesa registados na Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM.

3. No prazo de 10 dias contados a partir da publicação das contas, as cópias das mesmas e o comprovativo da respectiva publicação devem ser

enviados ao Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designado por GPSAPRAEM, e aos serviços, entidades ou organismos públicos que tenham atribuído o apoio.

4. Das contas devem constar, de forma precisa e completa e através da demonstração de modelo aprovado por regulamento administrativo, todas as rubricas da receita e da despesa.

5. As contas, aquando da publicação, devem ser acompanhadas da lista de titulares dos órgãos sociais.

Artigo 3.º

Publicação do valor

1. O Chefe do Executivo deve publicar o despacho e o regulamento administrativo referidos, respectivamente, nos n.os 1 e 4 do artigo anterior, no prazo de 30 dias a partir da entrada em vigor da presente lei.

2. A primeira revisão do valor ocorre dois anos após a entrada em vigor da presente lei e, posteriormente, uma vez em cada dois anos, podendo o respectivo valor ser actualizado de acordo com a situação do desenvolvimento económico.

Artigo 4.º

Competência de fiscalização

Compete ao GPSAPRAEM a fiscalização do cumprimento da presente lei, sem prejuízo das competências legalmente cometidas a outras entidades.

Artigo 5.º

Dever de colaboração

Todos os serviços, entidades e organismos públicos, nomeadamente os que tenham atribuido apoio financeiro, são obrigados a prestar a sua colaboração sempre que, no cumprimento das disposições da presente lei, o GPSAPRAEM a solicite.

(Tradução)

Artigo 6.º

Cumprimento do dever de publicação de contas

Sempre que a infracção resulte da violação do disposto no artigo 2.º, a aplicação da sanção e o pagamento da multa não dispensam o infractor do cumprimento do dever de publicação de contas.

Artigo 7.º

Publicação de contas falsas

1. Quem publicar contas faltas, independentemente de qual seja a sua intenção, é punido com pena de multa ou de dissolução judicial.

2. A pena de multa é fixada em dias, no mínimo de 100 e no máximo de 1000.

3. A cada dia de multa corresponde uma quantia entre MOP100,00 (cem patacas) e MOP 20 000,00 (vinte mil patacas).

4. A tentativa é punível.

5. As pessoas colectivas, assim como as entidades irregularmente constituídas ou sem personalidade jurídica, são responsáveis pelo crime previsto no n.º 1, quando cometido em seu nome e no seu interesse colectivo:

1) Pelos seus órgãos ou representantes;

2) Por uma pessoa sob a autoridade dos órgãos ou representantes referidos na alínea anterior, quando o cometimento do crime se tenha tornado possível em virtude de uma violação, com dolo ou culpa grave, dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem.

6. A responsabilidade das entidades referidas no número anterior não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes.

7. Se a multa for aplicada a uma entidade sem personalidade jurídica, responde por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, solidariamente, o património de cada um dos membros.

8. O tribunal pode ordenar a dissolução das entidades referidas no n.º 1, quando se verificar uma das seguintes situações:

1) Os fundadores das entidades tenham tido a intenção predominante de, por meio delas, praticar o crime previsto no n.º 1;

2) As entidades pratiquem reiteradamente o crime previsto no n.º 1.

9. A cessação da relação laboral que ocorra em virtude da aplicação da pena de dissolução judicial, considera-se, para todos os efeitos, como sendo rescisão sem justa causa da responsabilidade do empregador.

Artigo 8.º

Infracções administrativas

Quem violar o disposto no artigo 2.º, é sancionado com multa de MOP 20 000,00 (vinte mil patacas) a MOP 50 000,00 (cinquenta mil patacas).

Artigo 9.º

Sanções acessórias

1. Quem violar o disposto no artigo 2.º, pode ser-lhe aplicada, simultaneamente, a sanção acessória de privação do direito a quaisquer apoios ou subsídios de natureza financeira concedidos pelos serviços, entidades ou organismos públicos.

2. A sanção acessória referida no número anterior tem a duração máxima de três anos, contada a partir da data em que a correspondente decisão se tenha tornado inimpugnável.

Artigo 10.º

Competência sancionatória

A aplicação das multas previstas na presente lei compete ao GPSAPRAEM.

Artigo 11.º

Destino das multas

O produto das multas aplicadas nos termos da presente lei constitui receita da RAEM.

Artigo 12.º

Aplicação subsidiária

(Tradução)

Em tudo o que não estiver especialmente regulado na presente lei, aplicam-se, subsidiariamente, o Código Penal, o Código do Procedimento Administrativo e o Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento).

Artigo 13.º

Revogação

É revogado o artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 30 dias após a data da sua publicação.

Aprovada em de de 2020.

O Presidente da Assembleia Legislativa, _____

Kou Hoi In

Assinada em de de 2020.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, _____

Ho Iat Seng

澳 門 特 別 行 政 區 立 法 會
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau
主 席 辦 公 室
Gabinete do Presidente

Despacho n.º 1257/VI/2020

O Deputado Sou Ka Hou apresentou, em 15 de Julho de 2020, o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios". Após a análise do mesmo e da sua nota justificativa, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica da RAEM e do artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa, considerou-se que o referido projecto de lei envolve o "funcionamento do Governo", tratando-se de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada em exclusivo a este último.

Nesta conformidade, rejeito, liminarmente, o referido projecto de lei apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou, à luz da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa e no uso da competência atribuída ao Presidente da Assembleia Legislativa pela alínea c) do artigo 9.º do mesmo Regimento.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Kou Hoi In

16 de Outubro de 2020

(Tradução)

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

Nossa Ref.ª: NMAS-20201028-01

Assunto: Recurso para a Mesa do Despacho n.º 1257/VI/2020

Exm.º Senhor Kou Hoi In

Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

Em 16 de Outubro de 2020, através do Despacho n.º 1257/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou liminarmente, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios", apresentado por mim no dia 15 de Julho de 2020.

Assim, venho, nos termos dos artigos 91.º e 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa, recorrer do referido Despacho para a Mesa, para o que se junta um requerimento escrito com os fundamentos do recurso, solicitando, desde já, à Mesa, que tome a respectiva decisão no prazo de 15 dias, nos termos das disposições aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos.

28 de Outubro de 2020

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou

Recurso para a Mesa do Despacho n.º 1257/VI/2020, que rejeitou, liminarmente, o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios"

1. Em 15 de Julho de 2020, apresentei o articulado e a nota justificativa do projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios".

2. Em 16 de Outubro de 2020, através do Despacho n.º 1257/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou, liminarmente, o referido projecto de lei, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa. O Despacho recorrido invocou apenas o seguinte fundamento: "Após a análise do mesmo e da sua nota justificativa, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica da RAEM e do artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa, considerou-se que o referido projecto de lei envolve o «funcionamento do Governo», tratando-se de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada em exclusivo a este último".

3. Discordando deste fundamento, interponho o presente recurso para a Mesa.

I. Falta de fundamentação

4. Antes de mais, é necessário sublinhar a insuficiência de fundamentação do Despacho recorrido, pois não identifica a parte do projecto de lei que envolve o "funcionamento do Governo", nem desenvolve uma análise jurídica, limitando-se a fazer uma asserção conclusiva, e reproduzir o disposto no artigo 75.º da Lei Básica e no artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa. A decisão do processo n.º 45/2016 do Tribunal de Última Instância refere expressamente que a decisão da Administração Pública não pode basear-se em fundamentação obscura ou fazer apenas asserção conclusiva, antes sim, deve ser "capaz de revelar a ponderação dos factos e pressupostos legais determinantes para a tomada da decisão".

5. Na Deliberação n.º 6/2019, a Mesa insistiu que "as decisões do Presidente

e da Mesa da Assembleia Legislativa praticadas em matérias regimentais não são actos administrativos, não estando, por isso, sujeitas ao cumprimento dos formalismos próprios destes actos, tal como o Senhor Deputado quer fazer crer no seu recurso".

6. Esta afirmação é inaceitável, tal como defendi no recurso desta Deliberação. O Presidente e a Mesa da Assembleia Legislativa não podem decidir arbitrariamente, devem, sim, deliberar com base em argumentos, fundamentos ou razões, pelo que têm o dever de fundamentação, que é um princípio jurídico geral, pois está espelhado em todos os preceitos relacionados com a tomada de decisões.

7. Além disso, já que o número 4 do artigo 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa prevê expressamente que rejeitado um projecto de lei, o respectivo recurso é interposto obrigatoriamente por requerimento escrito e fundamentado, como é possível a própria decisão vertida no Despacho poder não ser fundamentada?

8. A iniciativa legislativa dos Deputados é um poder de carácter constitucional, atribuído pela Lei Básica, e a rejeição dum projecto de lei implica a interpretação da Lei Básica e a restrição deste poder, portanto, o procedimento e a fundamentação têm de ser rigorosos, pois justificar e proceder a uma análise clara representam o mínimo respeito pela Lei Básica e pelos Deputados.

9. Quanto à natureza das decisões dos despachos do Presidente, é verdade que as decisões do Plenário da Assembleia Legislativa se revestem de carácter e motivos políticos, que não são recorríveis judicialmente, como sentenciou o tribunal, mas o Presidente e a Mesa têm ainda competência para tomar decisões sobre assuntos administrativos em concreto. A sentença do processo n.º 33/2018 do Tribunal de Segunda Instância afirma: "Decorre, desde logo, daí a essencial natureza política deste órgão legislativo (art. 67º), sem prejuízo, como é evidente, de outra específica que

possa ser reconhecida expressamente em outro diferente plano, como é aquele que vem reconhecido relativamente à matéria compreendida no âmbito dos «órgãos de administração» da AL, como sucede com as decisões específicas do «Presidente», da «Mesa» e do «Conselho Administrativo» (cfr. art. 8º da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovada pela Lei nº 11/2000). Nesse domínio, os referidos órgãos, em especial os dois primeiros, já podem plenamente actuar e decidir em matéria administrativa (cfr. tb. arts. 9º-12º do Regimento da Assembleia, aprovado pela Resolução nº 1/1999, republicado pela Resolução nº 2/2017, quanto ao Presidente; 16º-18º do Regimento e 9º da Lei Orgânica citada, quanto à Mesa), cujos actos, então, já são judicialmente sindicáveis" (sublinhado meu).

10. A competência para rejeitar liminarmente os projectos e as propostas de lei insere-se justamente no artigo 9.º do Regimento, logo, está-se perante decisões em matéria administrativa que são judicialmente sindicáveis, e, por conseguinte, são sujeitas a um conjunto de princípios ou normas aplicáveis aos procedimentos ou decisões administrativas.

11. Uma vez que o Despacho recorrido violou os artigos 114.º e 115.º do Código do Procedimento Administrativo, nomeadamente o dever de fundamentar os actos e os requisitos de fundamentação, a Mesa deve anulá-lo.

II. Aplicação errada do 75.º da Lei Básica de Macau e do artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa

12. Por outro lado, a arguição deste recurso prende-se com a questão de o projecto de lei "envolver o funcionamento do Governo", logo, é necessário apreciar o que se entende por "funcionamento do Governo".

13. Xiao Weiyun chegou a explanar que: "porque é que os deputados não podem apresentar iniciativas legislativas que incidam sobre as despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo? [...] O

funcionamento do Governo, por sua vez, consiste meramente nos métodos de gestão quotidiana do Governo, e implica várias questões específicas e relacionadas com a alta tecnologia, as quais só a própria Administração bem conhece, portanto, não é adequado que sejam os deputados a apresentar iniciativas dessas, devendo os serviços competentes do Governo pronunciar-se sobre o assunto."[1]

14. O artigo 7.º da Lei n.º 13/2009 - Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas prevê que pode ser objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias: "organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros", matérias estas que se encontram, porém, reguladas no Regulamento Administrativo n.º 6/1999 - Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos. Mais, os serviços públicos são, na maioria, regulados por regulamentos administrativos, normalmente com títulos como "organização e funcionamento do serviço X".

15. Daí decorre que, regra geral, os regulamentos têm como objecto três dimensões do Governo, nomeadamente a "organização", as "competências" e o "funcionamento".

16. Veja-se o exemplo do Regulamento Administrativo n.º 25/2018 - Organização e funcionamento do Instituto para os Assuntos Municipais, que prevê, nos capítulos II a IV, as competências do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais, do seu presidente e dos seus membros, as competências do Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais, do seu presidente e dos seus membros, bem como as competências das subunidades orgânicas, como departamentos e divisões do IAM, isto é, conteúdos relacionados com a organização e as competências. Já no Capítulo V - Funcionamento dos órgãos, encontram-se as disposições

[1] Xiao Weiyun, "Uma abordagem sobre a Lei Básica de Macau", Editora da Universidade Pequim, 1.ª edição de Agosto de 2003, pág. 123 (versão chinesa).

sobre matérias como reuniões dos conselhos, prazo de decisão, apoio técnico-administrativo, ajudas de custo e gastos. O artigo 2.º do Regulamento Administrativo refere que "[n]as matérias não especialmente reguladas no presente regulamento administrativo, relativas ao funcionamento dos órgãos do IAM, são aplicáveis os respectivos regulamentos internos e, subsidiariamente, as disposições do Código do Procedimento Administrativo".

17. Do exposto pode concluir-se que no regime de direito público de Macau, o "funcionamento do Governo" é visto como a gestão corrente interna e o concreto procedimento de decisão do Governo, e as normas relacionadas com o funcionamento do Governo, *per se*, só produzem efeitos internos. Além de determinados regulamentos administrativos, despachos normativos e regulamentos internos, este tipo de normas está presente também no Capítulo I da Parte II do Código de Procedimento Administrativo. A estrutura orgânica interna, as competências de certos indivíduos ou órgãos de um determinado serviço, bem como as suas relações com os particulares e as actividades administrativas, não se enquadram no âmbito do "funcionamento do Governo".

18. Já quanto ao entendimento do termo "envolver", no "Parecer sobre a verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng", a Mesa citou a decisão proferida em 16 de Julho de 1999 pela Presidente do *Legislative Council* de Hong Kong sobre o *Employment (Amendment) Bill 1999*, apresentado pelo Deputado Andrew CHENG Kar-foo: "consta duma dessas decisões o seguinte: 1. Quanto à expressão 'related to', o Governo entende que a iniciativa está relacionada com a matéria, desde que sobre a mesma tenha uma influência directa, indirecta, consequente ou incidental. No entanto, no entender do deputado envolvido, é necessário ter 'direct bearing on relevant aspects'. A Presidente defende que a expressão significa «<u>have substantive effect</u>»" (sublinhado meu).

19. O parecer de verificação citou o entendimento do académico Zhang Yang: "Ser atinente à política do Governo significa ter influência substancial nas políticas do Governo. A fasquia para testar a influência substancial dos projectos de lei (*bills*) nas políticas do Governo não é assim tão alta até ao ponto de ditar que os projectos tenham uma influência extremamente importante nas políticas, nem é assim tão baixa até ao ponto de exigir que aqueles tenham apenas uma relação ínfima com as políticas do Governo" (sublinhado meu).

20. Por fim, a Mesa aplicou também esta mesma definição no referido parecer de verificação, apontando que: "poria em causa efectivamente a política global sobre a concessão e arrendamento de solos, e resultaria em mudanças significativas das respectivas políticas, provocando impactos substanciais às políticas do Governo relativas à gestão de solos" (sublinhado meu), rejeitando, com base nisto, a admissão do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng. Os órgãos da Assembleia Legislativa devem continuar a adoptar este critério para aferir da admissibilidade dos projectos de lei, ponderando se os mesmos provocam "impactos substanciais ao funcionamento do Governo".

21. Relativamente ao meu projecto de lei, a única parte que envolve os serviços públicos é a atribuição das competências de fiscalização do cumprimento da lei em questão e de aplicação de sanções administrativas ao Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau, e não provoca impactos substanciais à gestão corrente do Governo, nem altera substancialmente o modelo de funcionamento interno do referido gabinete. Nestes termos, o projecto de lei não envolve o funcionamento do Governo, não se tratando de matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada em exclusivo ao Governo.

22. Na realidade, não são raros os projectos de lei que pretendem atribuir novas competências a serviços públicos existentes, e que foram admitidos

e agendados pelo Presidente para discussão e votação em reunião plenária, por exemplo, o projecto de lei intitulado "Lei do direito fundamental de associação sindical", apresentado, nesta sessão legislativa, pelo Deputado José Maria Pereira Coutinho, e o projecto de lei sobre a Lei sindical, dos Deputados Lam Lon Wai e Lei Chan U, projectos estes que propunham atribuir novas competências à Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais. O projecto de lei intitulado "Lei da protecção de dados pessoais", apresentado pelos Deputados Hoi Sai Iun *et. al.*, propunha atribuir competências a uma autoridade pública, a qual foi entretanto indicada pelo Chefe do Executivo, isto é, o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais.

23. Todas as leis de direito público dependem da aplicação e fiscalização pelos serviços públicos ou entidades públicas, caso contrário, não passarão de meras palavras. Fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor é dever do Governo, nos termos do artigo 65.º da Lei Básica. Se a definição de "funcionamento do Governo" for demasiado abrangente, e em vez de matérias de gestão específica e interna contemplar, até, todas as actuações do Governo, acabar-se-á por impedir quase todos os projectos de lei de direito público, alargando mais uma vez o âmbito das restrições da iniciativa legislativa dos Deputados, e afectando profundamente os princípios da separação e do mútuo contrabalançar de poderes.

24. Pelo exposto, ao julgar que a matéria, que é do âmbito da iniciativa originária dos Deputados, envolve o "funcionamento do Governo", o Despacho recorrido aplicou erradamente o 75.º da Lei Básica e o artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o que resulta na sua anulabilidade por o acto recorrido padecer de vício.

Face ao exposto, devo ter o direito de apresentar o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios", e solicito à Mesa que admita o meu recurso, anule o Despacho recorrido, e

admita o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios", apresentado por mim em 15 de Julho de 2020.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou

Deliberação n.º 33/2020/Mesa

1. Em 15 de Julho de 2020 o Deputado Sou Ka Hou apresentou nesta Assembleia Legislativa um projecto de lei intitulado *"Publicação das contas por parte das associações que beneficiem de apoios"*, o qual foi distribuído à assessoria para efeitos de análise prévia, tal como é regra nos trabalhos da Assembleia Legislativa.

2. Face ao imenso trabalho a finalizar até ao fim da sessão legislativa em 15 de Setembro [1] e uma vez que durante o período de prorrogação da sessão legislativa só foi possível tratar das matérias elencadas na Deliberação n.º 9/2020/Plenário, o trabalho de análise apenas pode ser concluído depois do fim da 3.ª sessão legislativa, situação que levou a que só no dia 16 de Outubro de 2020 o Presidente pudesse decidir sobre o projecto de lei.

3. Após a análise do referido projecto de lei considerou-se que o mesmo envolve o "funcionamento do Governo", matéria que a Lei Básica da RAEM reserva em exclusivo à iniciativa legislativa do Governo, nos termos do seu artigo 75.º, o qual foi concretizado no artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa.[2]

---

[1] A sessão legislativa foi prorrogada até 15 de Setembro pela Deliberação do Plenário n.º 9/2020/Plenário.

[2] ***Artigo 75.º*** *- Os deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei e de resolução nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais. 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. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.*

Artigo 104.º - (Reserva de iniciativa) *– É reservada em exclusivo ao Governo da RAEM a iniciativa da lei nas seguintes matérias: a) Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa; b) Receitas e despesas públicas; c) Estrutura política; Funcionamento do Governo.*

4. Com base neste entendimento o Presidente rejeitou liminarmente, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento, o referido Projecto de lei, fundamentando a sua decisão nas normas supracitadas (artigo 75.º da Lei Básica e artigo 104.º do Regimento), acto que praticou no uso da competência prevista na alínea c) do artigo 9.º do Regimento, norma que lhe confere o poder para decidir sobre a verificação da conformidade regimental dos projectos de lei apresentados pelos Senhores Deputados.

5. Dessa decisão do Presidente foi dado conhecimento ao Senhor Deputado Sou Ka Hou através do Despacho n.º 1257/VI/2020, de 16 de Outubro de 2020.

6. Não se conformando com a decisão do Presidente o Senhor Deputado Sou Ka Hou interpôs recurso para a Mesa da Assembleia Legislativa no dia 28 de Outubro de 2020, alegando falta de fundamentação e errada aplicação do artigo 75.º da Lei Básica e do artigo 104.º do Regimento.

7. No que se refere à fundamentação, a Mesa reitera mais uma vez, e à semelhança do que já fez em anteriores respostas a recursos interpostos pelo Senhor Deputado, que, tanto o Senhor Presidente, como a Mesa, no exercício das suas competências de natureza política[3] sempre fundamentaram as suas decisões, umas vezes com uma fundamentação mais extensa e detalhada e outras vezes sumariada, como foi no caso do despacho agora em discussão, em que se apresentou fundamentação legal para a rejeição liminar. Isto não obstante não consubstanciarem os actos praticados no exercício destas competências actos administrativos ou em matéria administrativa, nos termos da configuração que o Tribunal de Segunda Instância, no processo de recurso contencioso n.º 33/2018, de 1 de Fevereiro, e no Acórdão relativo à reclamação para a conferência sobre a

[3] E também de natureza administrativa, como não poderia deixar de ser.

decisão proferida no referido recurso contencioso n.º 33/2018, de 19 de Abril de 2018, faz destes actos.

8. Sobre esta matéria importa realçar a decisão proferida pelo Tribunal de Segunda Instância em 1 de Fevereiro de 2018, no processo de recurso contencioso n.º 33/2018, da qual não foi admitido recurso para o Tribunal de Última Instância[4], no sentido de que o Presidente e a Mesa podem praticar actos administrativos ou em matéria administrativa, que podem ser sindicáveis pelos tribunais da RAEM, quando actuam ou decidem em matéria administrativa, mas o mesmo não se aplica aos actos praticados no uso da sua competência política como órgão político da Assembleia Legislativa. Nestes casos, nos quais se inclui, manifestamente, a admissão ou rejeição de um projecto de lei, o Presidente e a Mesa não praticam actos administrativos ou em matéria administrativa e, portanto, seguindo o entendimento daquele Tribunal, não estão sob a alçada da sindicabilidade dos Tribunais.

9. Já no que respeita à errada aplicação da legislação referida pelo Deputado, e no respeito integral pelo seu ponto de vista, a Mesa entende que, para determinar se a proposta de lei envolve ou não o "funcionamento do Governo", é necessário proceder à análise concreta do conteúdo que o projecto de lei pretende regular.

10. O projecto de lei intitulado *"Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios"*, apresentado pelo Deputado, pretende regular a publicação de contas por parte das associações que recebam subsídios ou apoios financeiros atribuídos pelas entidades públicas, e propõe que seja o

[4] http://www.court.gov.mo/sentence/pt-83bd8d3070372.pdf e http://www.court.gov.mo/sentence/pt-1ae197e77c86a.pdf .

Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau (GPSAPRAEM), a fiscalizar o incumprimento da lei (artigo 4.º), bem como a aplicação de sanções administrativas aos infractores (artigo 10.º).

11. Nos termos do artigo 62.º da Lei Básica e dos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo), o Governo da RAEM é dirigido pelo Chefe do Executivo, e dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões. Por outro lado, de acordo com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 21 de Agosto (Bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau), podem ser constituídas, por despacho do Chefe do Executivo, equipas de projecto para a realização de projectos especiais de natureza transitória.

12. O Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau (GPSAPRAEM), referido no projecto de lei, foi criado em 20 de Dezembro de 2019, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 195/2019. De acordo com este despacho, o Gabinete integra-se como equipa de projecto e tem por objectivos rever o regime de supervisão e gestão dos activos públicos da RAEM, bem como promover os trabalhos legislativos e acompanhar as medidas de aperfeiçoamento, entre outras competências legais, nenhuma das quais em matéria de fiscalização do cumprimento das leis e de imposição de sanções.

13. O GPSAPRAEM foi constituído com a duração previsível de três anos, renovável.

14. Para o cumprimento das atribuições definidas no respectivo despacho, o Chefe do Executivo, na criação do GPSAPRAEM, previu os recursos humanos e materiais correspondentes e a natureza provisória das atribuições acima referidas. As atribuições conferidas ao referido GPSAPRAEM pelo projecto de lei apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou não são atribuições principais definidas no referido despacho, por isso, caso seja atribuída ao GPSAPRAEM a responsabilidade para supervisionar a execução da lei, para além de se impor a necessidade de se alterar a natureza temporária do GPSAPRAEM, é necessário alterar também os respectivos recursos materiais e humanos e, eventualmente, a sua estrutura, para dar cumprimento às funções de fiscalização, tal como previsto no artigo 4.º do projecto de lei em análise.

15. Assim, o projecto de lei impõe àquele Gabinete um determinado modo de organização e de funcionamento que não estão previstos no Despacho do Chefe do Executivo n.º 195/2019, nem estão de acordo com a intenção política que foi subjacente à sua criação.

16. Neste sentido, o conteúdo do projecto de lei envolve, necessariamente, o "funcionamento do Governo" sendo que, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica e do artigo 104.º do Regimento, é da competência exclusiva do Governo legislar em matéria que envolva o funcionamento do Governo da RAEM.

17. Face ao exposto, a Mesa da Assembleia Legislativa delibera, nos termos da alínea e) do artigo 17.º do Regimento, o seguinte:

Manter o Despacho n.º 1257/VI/2020 do Presidente da Assembleia Legislativa e não dar, em consequência, provimento ao recurso interposto pelo Senhor Deputado Sou Ka Hou em 28 de Outubro de 2020.

Assembleia Legislativa, aos 12 de Novembro de 2020.

A Mesa,

Kou Hoi In

(Presidente)

Chui Sai Cheong

(Vice-presidente)

Chan Hong

(1.ª Secretária)

Ho Ion Sang

(2.º Secretário)

(Tradução)

Nossa Ref.ª: NMAS-20201127-02

Assunto: Recurso para o Plenário da Deliberação n.º 33/2020/Mesa

Exm.º Senhor Kou Hoi In
Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

Em 16 de Outubro de 2020, através do Despacho n.º 1257/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou liminarmente, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios", apresentado por mim no dia 15 de Julho do mesmo ano.

No dia 28 de Outubro, interpus recurso para a Mesa, que o rejeitou, por Deliberação n.º 33/2020/Mesa, mantendo o Despacho n.º 1257/VI/2020.

Assim, venho, nos termos dos artigos 91.º e 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa, recorrer do referido Despacho para o Plenário, para o que se junta um requerimento escrito com os fundamentos do recurso, solicitando a V. Ex.ª que o agende para uma reunião plenária.

Com os melhores cumprimentos.

27 de Novembro de 2020

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou

(Tradução)

Recurso para o Plenário, da Deliberação n.º 33/2020/Mesa, interposto pelo Deputado Sou Ka Hou

1. Em 15 de Julho de 2020, apresentei o projecto de lei intitulado "Publicação de contas por parte das associações que beneficiem de apoios".

2. Em 16 de Outubro de 2020, através do Despacho n.º 1257/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou liminarmente o projecto de lei por mim apresentado, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa. No dia 28 de Outubro, interpus recurso para a Mesa, que o rejeitou, por Deliberação n.º 33/2020/Mesa, mantendo o Despacho n.º 1257/VI/2020.

3. Discordando da aludida Deliberação, interponho o presente recurso para o Plenário.

4. Relativamente à questão da falta de fundamentação, entende a Mesa que a admissão ou rejeição de um projecto de lei é um acto praticado no exercíco da sua função política, e não um acto administrativo ou em matéria administrativa, logo, não está sob a alçada da sindicabilidade dos Tribunais, nem tem de obedecer à regra de fundamentação a que estão sujeitos os actos administrativos.

5. Não posso concordar com este entendimento, na medida em que a verificação da admissibilidade de um projecto de lei não é, manifestamente, um acto praticado no exercíco da função política.

6. Quanto à interpretação da "função política", pode consultar-se o acordão relativo ao Processo n.º 61/2017, do Tribunal de Última Instância, que entende: *"(...) que o mesmo se insere antes no exercício da 'função governativa e (essencialmente) política', a qual não pode deixar de compreender o poder de, com a máxima discricionariedade, definir, primária*

e globalmente, as melhores políticas e soluções a adoptar para a defesa do (atrás referido) 'interesse público e de toda uma colectividade'(...)", e *"uma 'opção política', entendida esta como um 'complexo de funções dirigidas à prossecução e defesa dos interesses de toda a colectividade'"*.

7. Por outras palavras, o "acto político" ou o exercício da "função política" não passa, na prática, duma "opção política" tomada por determinada entidade no uso da discricionariedade, de entre uma série de políticas e soluções viáveis e legais.

8. O artigo 75.º da Lei Básica prevê que: *"[o]s Deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei e de resolução nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais. 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. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo."*

9. O poder de iniciativa dos Deputados só pode ser limitado quando estão em causa determinadas matérias. No caso do meu projecto de lei, apenas se está perante duas hipóteses: "envolver o funcionamento do Governo" ou "não envolver o funcionamento do Governo". O Presidente da Assembleia Legislativa tem por função ajuizar se a iniciativa do Deputado envolve, ou não, as quatro situações previstas no artigo 75.º da Lei Básica, o que é uma questão de direito (ou pode dizer-se que é uma questão da legalidade da iniciativa do Deputado), e não uma opção política tomada no âmbito da sua própria discricionariedade. Por conseguinte, a admissão ou rejeição de um projecto de lei não é um acto praticado no exercício da função política.

10. Daí se pode também retirar a ilação de que as decisões sobre a admissibilidade das iniciativas legislativas dos Deputados, por parte quer do Presidente, da Mesa, ou do Plenário, são judicialmente sindicáveis, e podem ser declaradas anuladas pelo tribunal por padecerem do vício de errada aplicação da lei. Há que sublinhar que, mesmo tratando-se de órgãos políticos, os seus actos ou decisões também podem violar a lei, e inclusivamente, a Lei Básica.

11. Voltando à questão material, sobre a admissibilidade do projecto de lei, a Mesa entende que: *"[a]s atribuições conferidas ao referido GPSAPRAEM pelo projecto de lei (...) não são atribuições principais definidas no referido despacho [do Chefe do Executivo], por isso, caso seja atribuída ao GPSAPRAEM a responsabilidade para supervisionar a execução da lei, para além de se impor a necessidade de se alterar a natureza temporária do GPSAPRAEM, é necessário alterar também os respectivos recursos materiais e humanos e, eventualmente, a sua estrutura, para dar cumprimento às funções de fiscalização, tal como previsto no artigo 4.º do projecto de lei em análise."* Por isso, o conteúdo do projecto de lei envolve o "funcionamento do Governo".

12. O Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau (GPSAP), referido no projecto de lei, foi criado em 20 de Dezembro de 2019, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 195/2019, ao abrigo do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 21 de Agosto (Bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau).

13. O Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais, regulado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2007, bem como o Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos, regulado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 233/2012, ambos existentes há já vários anos, foram

também criados ao abrigo do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, o que demonstra que os gabinetes, enquanto equipas de projecto, criados nos termos do referido artigo 10.º, nem sempre têm natureza temporária.

14. Nos termos da alínea 5) do n.º 2 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 195/2019, compete ao GPSAP, designadamente, *"exercer as demais competências que lhe sejam cometidas por lei e regulamento administrativo"*. Como é óbvio, antes da criação do GPSAP, não podia haver leis e regulamentos administrativos que lhe cometessem competências, daí se pode retirar, pela alínea 5) do n.º 2, a ilação, de que, aquando da criação daquele Gabinete, o Chefe do Executivo já previa a atribuição de novas competências por outras leis ou regulamentos administrativos, não se afastando competências em matéria de fiscalização do cumprimento da lei e de imposição de sanções. Portanto, o projecto de lei está de acordo com a intenção política subjacente à criação do GPSAP, e ainda, com a técnica legislativa habitualmente utilizada nos diplomas orgânicos dos serviços públicos de Macau.

15. Em 15 de Junho de 2020, por Despacho do Chefe do Executivo n.º 133/2020, foram publicadas as "Instruções para a divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos" (Instruções), com vista a regulamentar as informações que devem ser divulgadas pelas empresas de capitais públicos. O n.º 7 das Instruções exige às empresas de capitais públicos que apresentem as informações ao GPSAP nos períodos e nas formas determinadas pelo mesmo, enquanto o n.º 8 prevê expressamente que o GPSAP se responsabiliza por supervisionar a situação da divulgação das informações das empresas de capitais públicos, nos termos das Instruções, bem como tomar várias medidas.

16. Ou seja, face às normas vigentes, o GPSAP já dispõe de competência para fiscalizar o cumprimento de actos normativos, mesmo com o Despacho do

Chefe do Executivo n.º 195/2019 inalterado. Como é óbvio, o exercício da função fiscalizadora vai ao encontro da intenção política subjacente à criação do GPSAP, e as Instruções recentemente elaboradas e a nova função de fiscalização não impedem que o GPSAP mantenha a "natureza temporária" referida pela Mesa.

17. Mais ainda, não existe nenhum dado a demonstrar que o GPSAP teve os seus recursos materiais e humanos ou a sua estrutura alterados, em virtude da elaboração das Instruções e da nova função fiscalizadora, ou seja, as actuais condições de funcionamento do GPSAP já conseguem fazer face à sua função de fiscalização.

18. Do mesmo modo, o disposto no meu projecto de lei não difere muito da função fiscalizadora atribuída ao GPSAP pelas Instruções, e pretende meramente fiscalizar um número reduzido de entidades que não apresentam e publicam as informações nos termos legais, o que não implica uma análise complexa de facto e de direito. Como o projecto de lei não acarreta alterações substanciais à natureza, organização e funcionamento do GPSAP, os argumentos da Deliberação da Mesa não são válidos.

19. O Despacho que regula a orgânica do GPSAP prevê no seu n.º 7 que o coordenador do Gabinete pode contratar trabalhadores através das modalidades previstas na lei. O projecto de lei não contém normas directas sobre o quadro de pessoal e os recursos materiais do GPSAP, nem qualquer conteúdo acerca da sua organização e funcionamento, continuando o Chefe do Executivo a poder decidir, com discricionariedade ilimitada, sobre o modo de funcionamento concreto do GPSAP.

20. O Despacho orgânico não tem nenhuma disposição sobre a estrutura do GPSAP, nem o projecto de lei impõe determinada estrutura ao mesmo, podendo também o Chefe do Executivo decidir, com discricionariedade

ilimitada, sobre a estrutura do GPSAP. O projecto de lei não acarreta impacto substancial ao seu funcionamento.

21. Por outro lado, apenas para referência, no projecto de lei intitulado "Lei da Protecção de Dados Pessoais"[1], apresentado em 15 de Junho de 2005 por vários antigos Deputados, nomeadamente o Deputado Hoi Sai Un, e admitido pela então Presidente da Assembleia Legislativa, constam disposições sobre as competências da "entidade competente", ou "autoridade pública", responsável pela fiscalização do cumprimento da lei, no entanto, até à sua entrada em vigor, isto é, até 19 de Fevereiro de 2006, não existia ainda a entidade concreta a que se refere a "autoridade pública", prevista no texto da lei promulgada, isto é, o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais, que apenas foi criado em 7 de Março de 2007.

22. Tal como aponta claramente o Parecer nº 3/II/2005, da 3.ª Comissão Permanente: *"(...)do texto do projecto de lei não se retira qualquer caracterização da entidade competente ou autoridade pública tal como do disposto no Código Civil igualmente não se retira essa caracterização, pelo que, de imediato, não colhe tal objecção. De resto, desconhece-se qualquer crítica ao preceito do Código Civil em causa o qual está em vigor há cerca de seis anos."*

23. Por razões mais fortes, se o projecto de lei que pode ajustar o âmbito de competências de um gabinete já existente e que se encontra a exercer funções semelhantes fosse uma iniciativa que "envolve o funcionamento do Governo", referida no artigo 75.º da Lei Básica, então, o projecto de lei que pede criar uma entidade inexistente como serviço executor da lei - como o caso da Lei da Protecção de Dados Pessoais - deveria, em virtude de

[1] https: //al.gov.mo/uploads/attachment/2019-03/897005c82450ca9236.pdf

fundamentos idênticos, estar fora do âmbito da iniciativa legislativa dos Deputados.

24. Como é sabido, porém, tal como acima referido, aquele projecto de lei não foi rejeitado com os fundamentos ilegais constantes da Deliberação recorrida, foi até mesmo aprovado na especialidade e continua em vigor até à data. Quer isto dizer que o entendimento da Deliberação recorrida não corresponde à prática legislativa de Macau.

25. Finalmente, tal como referi no meu recurso interposto para a Mesa, no regime de direito público de Macau, o "funcionamento do Governo" é visto como a gestão corrente interna e o concreto procedimento de decisão do Governo, e as normas relacionadas com o funcionamento do Governo, per se, só produzem efeitos internos. A estrutura orgânica interna, as competências de certos indivíduos ou órgãos de um determinado serviço, bem como as suas relações com os particulares e as actividades administrativas, não se enquadram no âmbito do "funcionamento do Governo".

26. O ilustre antigo assessor sénior da Assembleia Legislativa, Doutor Paulo Cardinal, expressou o seguinte entendimento, perspicaz, acerca do "funcionamento do Governo" referido no artigo 75.º da Lei Básica: *"[e]sta questão parece manter-se pacífica no sentido de* ***aqui se incluir tão-somente a operacionalidade e estruturação do Governo em sentido estrito****, isto é, fundamentalmente, Chefe do Executivo e Secretarias. Pense-se, por exemplo, na Lei n.º 2/1999, Lei de Bases da Orgânica do Governo, ou nas matérias cobertas pelo Regulamento Administrativo n.º 14/1999, Aprova o Estatuto do Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários.* ***Não podem pois aqui incluir-se qualquer minudência de um acrescento de uma competência, da imposição de um dever****, etc., etc., a uma qualquer direcção de serviços. Não é este o propósito, não é este o espírito.*

De contrário, na verdade, virtualmente nenhuma lei poderia ser da iniciativa dos Deputados. O normal em qualquer lei é que haja imposição de deveres a certa entidade pública, que haja fiscalização ou sanções, logo quem as aplique, *e por aí fora."* (Negrito e sublinhado meu)[2] [3]

27. Quanto a este aspecto, sublinhei, no meu recurso interposto para a Mesa em 28 de Outubro de 2020 - com uma interpretação ainda mais ampla face à do Professor Paulo Cardinal - que no regime de direito público de Macau, o "funcionamento do Governo" é visto como a gestão corrente interna e o concreto procedimento de decisão do Governo, e as normas relacionadas com o funcionamento do Governo, per se, só produzem efeitos internos. Além de determinados regulamentos administrativos, despachos normativos e regulamentos internos, este tipo de normas está presente também no Capítulo I da Parte II do Código de Procedimento Administrativo. A estrutura orgânica interna, as competências de certos indivíduos ou órgãos de um determinado serviço, bem como as suas relações com os particulares e as actividades administrativas, não se enquadram no âmbito do "funcionamento do Governo".

28. Ademais, todas as leis de direito público, responsáveis pela promoção e realização do interesse público, dependem da aplicação e fiscalização pelos serviços públicos ou entidades públicas criadas internamente por aquelas

---

[2] PAULO CARDINAL, *O Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*, in Estudos no Âmbito da Produção Legislativa, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2018, p. 611.

[3] Tradução em língua chinesa por mim facultada: 「似乎無爭議地，這裡只涉及嚴格上的政府運作及架構，即基本上是行政長官和司長。例如，第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》或由第 14/1999 號行政法規《行政長官及司長辦公室通則》所涵蓋的事宜。不能在這裡包括任何一項對局級部門增加權限、施予義務的細節，這並不是法律的原意及精神。否則，將導致幾乎不可能有一項法案是由議員提出的。在一般情況下，任何法律一經適用，都會對公共實體施加義務、都會存在監督和制裁等。」

leis, caso contrário, não passarão das meras palavras. Fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor é dever do Governo, nos termos do artigo 65.º da Lei Básica. Se a definição de "funcionamento do Governo" for demasiado abrangente, e em vez de matérias de gestão específica e interna contemplar, até, todas as actuações do Governo, acabar-se-á por proibir quase todos os projectos de lei de direito público.

29. Se o entendimento da Deliberação recorrida fosse correcto, tal resultaria num fenómeno de desarmonia interna, ou até, de conflitualidade das normas da Lei Básica - que, por um lado, permitem que os Deputados apresentem projectos de lei sobre diferentes serviços, mas por outro lado, proíbem que apresentem qualquer projecto de lei de direito público, alargando mais uma vez o âmbito das restrições da iniciativa legislativa dos Deputados, e afectando profundamente os princípios da separação de poderes e do controlo mútuo, consagrados na Lei Básica.

30. Face ao exposto, o projecto de lei não pode nem deve ser considerado como envolvendo o funcionamento do Governo, não sendo, por conseguinte, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada em exclusivo ao Governo. A Assembleia Legislativa não deve distorcer a intenção e o espírito da Lei Básica, adoptando uma definição demasiado ampla para o conceito de "funcionamento do Governo", e restringindo, indevidamente, o poder de iniciativa dos Deputados.

Solicito, respeitosamente, ao Plenário, que dê provimento ao meu recurso.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou