

## 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 epígrafe<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>a</sup> 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 opinião<sup>2</sup>, 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 comparado<sup>3</sup> 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»*<sup>4</sup>. Assim ocorreu nomeadamente por parte de Cheang Kam Io<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> [http://www.al.gov.mo/Po/po\\_main.htm](http://www.al.gov.mo/Po/po_main.htm)

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

de João Albuquerque<sup>6</sup> e da Associação de Promoção Jurídica de Macau<sup>7</sup>. Por outro lado, também o Deputado José Pereira Coutinho fez chegar um documento com apreciações e sugestões técnicas<sup>8</sup>. 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 apreciação<sup>9</sup>.

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

---

<sup>6</sup> *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.*

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

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

<sup>9</sup> 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 anteriores<sup>10</sup> 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 articulado<sup>11</sup> 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.»*

---

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

<sup>11</sup> 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 daquele outro 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 Básica<sup>12</sup>. 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 posteriores<sup>13</sup> 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 comparado<sup>14</sup>. 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

---

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

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

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

Governo<sup>15</sup>, 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 universitário<sup>16</sup>.

**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 matérias<sup>17</sup>.

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

---

<sup>15</sup> 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.

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

<sup>17</sup> 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 súpula, 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 preâmbulos<sup>18</sup>.

### **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.*»<sup>19</sup>. Este princípio vector fica pois expressamente consagrado e densificado em forma de lei local.

---

<sup>18</sup> 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»*.

<sup>19</sup> 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 relembrar 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 Executivo<sup>20</sup>.

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 normação 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.*»,

---

<sup>20</sup> 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 administrativo<sup>21</sup>.

### **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;*

---

<sup>21</sup> 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 fundamentais<sup>22</sup>, 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 Público<sup>23</sup>, a competência e a constituição dos órgãos municipais<sup>24</sup>, o ensino obrigatório,<sup>25</sup> a protecção da investigação científica e tecnológica, patentes, descobertas e invenções<sup>26</sup>, a protecção dos resultados alcançados pelos autores nas criações literárias, artísticas e outras, bem como os seus legítimos direitos e interesses<sup>27</sup>.

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

---

<sup>22</sup> 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*».

<sup>23</sup> Artigos 84.º e 90.º da Lei Básica.

<sup>24</sup> Artigo 96.º da Lei Básica.

<sup>25</sup> Artigo 121.º, 2.º parágrafo, da Lei Básica.

<sup>26</sup> Artigo 124.º, 1.º parágrafo, da Lei Básica.

<sup>27</sup> 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 restrições<sup>28</sup> 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 titulares<sup>29</sup>.

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 leis<sup>30</sup>.

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.

---

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

<sup>29</sup> 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»*.

<sup>30</sup> 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 Legislativa<sup>31</sup>. 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

---

<sup>31</sup> 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 normaçoão 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 simplifcadamente 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 regulamento<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> 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 requirem 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 3/2000<sup>33</sup>.

### **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

---

<sup>33</sup> 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 chineses<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 RAEM<sup>2</sup>. 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).

---

<sup>2</sup> 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 Contencioso<sup>3</sup>» (*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

---

<sup>3</sup> 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?<sup>4</sup>

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?<sup>5</sup>

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.

---

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

<sup>5</sup> 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*”<sup>6</sup>, não havendo, pois, *reserva de regulamento*<sup>7</sup> e “*a reserva de lei preclui o exercício independente do poder regulamentar*”<sup>8</sup>, 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).

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> No mesmo sentido, o sobredito acórdão: «*Da Lei Básica não parece transparecer uma “reserva de regulamento administrativo”, isto é, matérias que estão reservadas à normação 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).

<sup>8</sup> *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 independentes<sup>9</sup>. Nessa definição, porque houve sucessão de ordenamentos jurídicos e se salvaguardou a “maneira de viver” e a continuidade dos princípios do sistema jurídico<sup>10</sup>, 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

---

<sup>9</sup> «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.

<sup>10</sup> 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?<sup>11</sup>

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 lei<sup>12</sup>. 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»<sup>13</sup>, com *direitos económicos, sociais e culturais*<sup>14</sup>, 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 Básica<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> 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 conexas com o «direito à propriedade privada», como, aliás resulta do artigo 103.º da Lei Básica.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Cujo catálogo consta do Capítulo III da Lei Básica.

<sup>14</sup> Cujo catálogo consta dos Capítulos V e VI da Lei Básica.

<sup>15</sup> 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 legislativos<sup>16</sup>, mas que não tem, necessariamente, de os ter, se se aceitar a figura da remissão normativa e rejeitar a figura da deslegalização<sup>17</sup>.

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*<sup>18</sup>, 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

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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»<sup>19</sup>.

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 passiva<sup>20</sup>.

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 incluímos<sup>21</sup>, aparecendo amiudadas vezes confundidos com os regulamentos administrativos independentes<sup>22</sup>.

---

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 fundamentam<sup>23</sup>. Impõe-se, pois, a previsão legal desse tipo de regulamentos<sup>24</sup> 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 Macau<sup>25</sup>. 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 Legislativa<sup>26</sup>. 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 emissão<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver os n.ºs 2 e 3 do art. 19.º da nossa proposta.

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

<sup>25</sup> 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.

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

<sup>27</sup> 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 lei<sup>28</sup> e as políticas que não envolvem matérias reserva de lei<sup>29</sup>.

Tal distinção joga com a interpretação que fazemos do último período do artigo 75.º da Lei Básica<sup>30</sup>: «*A apresentação de projectos de lei (...) que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo*», quer envolvam

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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] [zhèngfú 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 Governo<sup>31</sup>. 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.<sup>32</sup>

*A contrario sensu*, a política do Governo, não protegida por reserva de lei, pode ser objecto de regulamento independente<sup>33</sup>. 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 regulamento<sup>34</sup>, para onde o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da Proposta de lei parece, no entanto, resvalar.

---

<sup>31</sup> 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*.

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 gerais<sup>35</sup>, como actualmente sucede<sup>36</sup>, no que respeita às Bases das políticas do Governo e regimes de prestações que realizam os direitos económicos<sup>37</sup>, sociais<sup>38</sup> e culturais<sup>39 40</sup> e, em especial, as Bases dos sistemas educativos<sup>41</sup> e organização e funcionamento das instituições, públicas ou privadas, que desenvolvam actividades de ensino e respectivo regime jurídico<sup>42</sup>;

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 Governo<sup>43</sup>. 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”<sup>44</sup>, 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*».

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> LB, arts. 123.º (política de saúde).

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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).

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

<sup>43</sup> Ver LB, art. 64.º, alíneas 10 e 2).

<sup>44</sup> 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 legislativo<sup>45</sup>. 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])»<sup>46</sup>.

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)<sup>47</sup>. 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 lei<sup>48</sup>, nos termos em que explicitamos nos artigos 11.º e 18.º da nossa proposta.

---

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

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

<sup>47</sup> Sobre o que são leis de valor reforçado, ver o artigo 20.º da nossa proposta.

<sup>48</sup> 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 lei<sup>49</sup>, 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.

---

<sup>49</sup> 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 Estado<sup>50</sup>
- 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

---

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

52/99/M<sup>51</sup>; (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<sup>52</sup>.

Ora, das duas uma: ou o Governo, ao arpejo da tradição constitucional de Macau<sup>53</sup>, 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/M<sup>54</sup> e submeter à disciplina dos regulamentos independentes essa matéria<sup>55</sup>; ou o Governo, não pretendendo negar que tal regime geral constitui matéria de

<sup>51</sup> 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’á 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 sáú k’oi])».

<sup>52</sup> 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).

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

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> 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 delegados<sup>56</sup>.

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 lei<sup>57</sup>; 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*»<sup>58</sup>.

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*»<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> 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 consequente 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 substituisse 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.

<sup>57</sup> Ver a alínea 5) do artigo 6.º da nossa proposta.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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 13º da nossa proposta ou, pelo menos, estabelecê-la nos termos que anteriormente o fizemos<sup>60</sup>.

#### **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

---

<sup>60</sup> 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”<sup>61</sup>.

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

---

<sup>61</sup> 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 tribunal<sup>62</sup>;

- 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 tribunal<sup>63</sup>;
- 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)<sup>64</sup>, 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;

---

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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 contravenções<sup>65</sup>, 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)<sup>66</sup>, sobre o qual já anteriormente se falou; o Código do Registo Civil (DL 59/99/M)<sup>67</sup>; o Código do Procedimento Administrativo (DL 57/99/M)<sup>68</sup>; o Código do Registo Predial (DL 46/99/M)<sup>69</sup>; o Código Civil (DL 39/99/M)<sup>70</sup>. Alguns desses decretos-leis foram, entretanto, alterados, total ou parcialmente, por leis da Assembleia Legislativa: o Código Comercial (DL 40/99/M)<sup>71</sup>; o Código de Processo Civil (DL 55/99/M)<sup>72</sup>; o Código do Registo Comercial (DL 56/99/M)<sup>73</sup>; o Código do Notariado (DL 62/99/M)<sup>74</sup>.

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

---

<sup>65</sup> 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”.

<sup>66</sup> Sem autorização legislativa.

<sup>67</sup> Sem autorização legislativa.

<sup>68</sup> Sem autorização legislativa (garantia dos administrados).

<sup>69</sup> Sem autorização legislativa.

<sup>70</sup> Sem autorização legislativa.

<sup>71</sup> Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 6/2000.

<sup>72</sup> Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 9/1999.

<sup>73</sup> Sem autorização legislativa. Alterado pela Lei 5/2000.

<sup>74</sup> 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*<sup>75</sup> 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!

---

<sup>75</sup> 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 negativamente<sup>76</sup>.

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

---

<sup>76</sup> 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»<sup>77</sup>.

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 autorizados<sup>78</sup>. 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»<sup>79</sup>.

---

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

<sup>78</sup> 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».

<sup>79</sup> 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»<sup>80</sup>. 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.

<sup>80</sup> 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).*

Dai, 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*<sup>81</sup>; por outro lado, afasta a possibilidade de *convertibilidade da multa em prisão*, para assim se distinguir da contravenção<sup>82</sup>.

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).

---

<sup>81</sup> 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).

<sup>82</sup> V. o art. 2.º do RGIA.

Tendo preocupações garantísticas<sup>83</sup>, o legislador poderia ter sujeitado a definição dos regimes sancionatórios especiais à forma legislativa<sup>84</sup>. 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 leis<sup>85</sup>, 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 habilitação<sup>86</sup> ou não<sup>87</sup> —,

---

<sup>83</sup> 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».

<sup>84</sup> 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.

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

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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 administrativo<sup>88</sup>.

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,

---

<sup>88</sup> 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 legislativa<sup>89</sup> ou *reserva da lei em sentido amplo*<sup>90</sup>, constitui o mínimo exigível para se

---

<sup>89</sup> 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

---

<sup>90</sup> 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 legal<sup>91</sup>. 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 próprio<sup>92</sup> 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

---

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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»<sup>93</sup>

«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»<sup>94</sup>.

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<sup>a</sup> 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

---

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

<sup>94</sup> 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»<sup>95</sup>.

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»<sup>96</sup>.

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*])<sup>97</sup>. 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.

---

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> Cf. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., pág. 638.

<sup>97</sup> 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 admite<sup>98</sup>. «*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»<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> 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

<sup>99</sup> 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) e 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) e 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 e 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 infrações 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 infrações 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, derrogar, 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 norma 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<sup>a</sup> Susana Chou**

**M.I. Presidente da Assembleia Legislativa  
da RAEM**

Ofício N<sup>o</sup> 21/2009/AL de 06.05.2009

**Assunto: Pedido de envio da proposta em anexo à Exma. Senhora  
Presidente da 1<sup>a</sup> Comissão.**

Para os devidos efeitos, solicito os bons ofícios de V.Exa., de remeter em anexo a proposta em anexo aos membros da 1<sup>a</sup> 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**

**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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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;<sup>2</sup>
- 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.

---

<sup>2</sup> 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.<sup>o</sup>**

#### **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 jurídico<sup>4</sup>, 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 litígios<sup>5</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 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 principais<sup>7</sup>**

1. A validade das leis, dos regulamentos administrativos independentes e dos regulamentos administrativos complementares<sup>8</sup> depende da sua conformidade com a Lei Básica.

2. As leis prevalecem sobre os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares<sup>9</sup>, ainda que posteriores.

3. Os regulamentos administrativos independentes e os regulamentos administrativos complementares<sup>10</sup> não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis.

---

<sup>7</sup> Completa-se a epígrafe, sem alterar o seu sentido. É apenas um aperfeiçoamento.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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, nomeadamente<sup>11</sup> as seguintes:<sup>12</sup>

- 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais e suas garantias;<sup>13</sup>
- 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 sanções<sup>14</sup>;
- 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 regimes<sup>15</sup>;

---

<sup>11</sup> 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 nas competências da Assembleia Legislativa. Mas, em nome da clareza, seria preferível que fossem expressamente previstas em respectivas alíneas.

<sup>12</sup> Substitui a expressão: «É feita por leis da Assembleia Legislativa a normação das seguintes matérias:» da Proposta do Governo.

<sup>13</sup> Eliminou-se: «previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos» da Proposta do Governo.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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, nomeadamente<sup>18</sup>, as seguintes:

- 1) Políticas do Governo e sistemas, cuja definição a Lei Básica não atribua à lei;<sup>19</sup>
- 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 lei<sup>20</sup>;
- 5) Organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros.

3. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 5.º<sup>21</sup>, podem ser objecto de regulamentos administrativos complementares, nomeadamente, as seguintes matérias<sup>22</sup>:

---

<sup>18</sup> Reproduz a anterior alínea 7).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Ver acima a nota 16.

<sup>21</sup> Ver acima a nota 17.

<sup>22</sup> 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 lei<sup>23</sup>, 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 regulamentos<sup>24</sup>, desde que as sanções acessórias não atinjam de modo sério e grave a esfera patrimonial dos infractores<sup>25</sup> 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 cíveis<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Como sucede com o encerramento de estabelecimento comercial ou a suspensão da actividade (comercial ou profissional).

<sup>26</sup> 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 especiais<sup>27</sup>, 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 enunciadas<sup>28</sup>, 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.

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> 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».<sup>30</sup>
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.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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».<sup>32</sup>

2. Os regulamentos<sup>33</sup>, 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.

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.º<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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".