



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

Deliberação n.º /2021/Plenário

(Projecto de simples deliberação do Plenário)

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

Artigo único

(Recurso)

É dado provimento ao recurso da decisão da Mesa da Assembleia Legislativa, vertida na Deliberação n.º 8/2021/MESA, interposto pelo Deputado José Pereira Coutinho, em 1 de Junho de 2021.

Aprovada em de de 2021.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Kou Hoi In.

高天賜 議員辦事處
GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Exmo. Senhor
Dr. Kou Hoi In
M.I. Presidente da Assembleia Legislativa
da RAEM

Ofício N° 16/AL/2021

Nos termos do artigo 75.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e da alínea a) do artigo 1.º do Regimento desta Assembleia aprovado pela Resolução n.º 1/1999 e alterado pela Resolução n.º 1/2004, vem o signatário apresentar em anexo ao presente ofício o projecto de lei sobre Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas.

Assim, solicito os bons ofícios de V.Exa., para que seja o mesmo admitido nos termos do artigo 9.º do mencionado Regimento.

**O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de
Macau**

José Pereira Coutinho

 José Maria PEREIRA
COUTINHO
Assinatura digital
2021.03.02 17:28:39
+0800

NOTA JUSTIFICATIVA

(Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas)

Decorridos mais de vinte anos, após o estabelecimento da RAEM, continua a não estar regulamentado o direito à liberdade sindical e a negociação colectiva, instrumentos considerados fundamentais na protecção dos direitos e interesses dos trabalhadores quer do sector público quer no privado.

Neste contexto, os trabalhadores serão sempre o elo mais fraco da relação laboral, havendo necessidade de acautelar, pontualmente, situações de debilidade posição processual.

A haver melhorias passariam pela introdução de procedimentos especiais melhorando a tutela da confidencialidade de informações ou da recusa de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas nos processos contenciosos de trabalho.

Sugere-se de uma forma inovadora a criação de um novo processo especial, com natureza urgente, que permite que os trabalhadores, e as suas associações representativas, possam melhor defender a confidencialidade das informações prestadas na relação de trabalho e contra eventuais abusos que por vezes alguns empregadores menos escrupulosos não hesitam em cometer.

Assim, sugiro a adopção de um processo especial relativo à impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas, o qual é criado para garantia do normal funcionamento do dever de reserva e confidencialidade dos membros das estruturas de representação colectiva

dos trabalhadores relativamente a informações que lhes tenham sido comunicadas pelo empregador e, bem assim, da possibilidade de recusa de prestação de informações pelo empregador.

Este processo especial não é novidade no direito comparado, existindo em muitas jurisdições de referência.

**O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de
Macau**

José Pereira Coutinho

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2021

ACÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DA CONFIDENCIALIDADE DE INFORMAÇÕES OU DA RECUSA DA SUA PRESTAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE CONSULTAS

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

Aditamento ao Código de Processo do Trabalho

São aditados os artigos 5.º-A, 24.º-A, 80.º-A, 80.º-B e 80.º-C ao Código de Processo do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 9/2003, com a seguinte redacção:

«Artigo 5.º-A

Natureza urgente da Acção de Impugnação da Confidencialidade

A acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas tem natureza urgente.

Artigo 24.º-A

Legitimidade das associações representativas dos trabalhadores

As associações representativas dos trabalhadores são parte legítima como autor nas acções em que estejam em causa a qualificação de informações como confidenciais ou

a recusa de prestação de informação ou de realização de consultas por parte do empregador.

Artigo 80.º-A

Requerimento

- 1. No caso de se pretender a impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas, o autor alega os fundamentos do pedido, indica os pontos de facto que interessa averiguar e requer as providências que repute convenientes.*
- 2. O réu é citado para contestar no prazo de 15 dias.*

Artigo 80.º-B

Termos posteriores

- 1. Findos os articulados, o juiz conhece imediatamente do pedido, salvo se entender que se justifica proceder a diligências complementares de prova, caso em que ordena aquelas que repute convenientes.*
- 2. O processo tem natureza urgente.*

Artigo 80.º-C

Decisão

- 1. A decisão de condenação determina as informações que devem ser prestadas e o prazo para a sua prestação.*
- 2. A requerimento do autor pode ser fixada uma sanção pecuniária compulsória.*
- 3. A decisão é apenas susceptível de recurso para o Tribunal de Segunda Instância, com efeito suspensivo.»*

Artigo 2.º

Aditamento de uma Secção ao Código de Processo do Trabalho

É aditada uma nova secção IV ao Capítulo III do Título II do Código de Processo do Trabalho, com a designação de «Impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas».

Artigo 3.º

Entrada em vigor

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

Aprovada em de de 2021.

A Presidente da Assembleia Legislativa, _____

Kou Hoi In

Assinada em de de 2021.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, _____

Ho Iat Seng



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

主席辦公室
Gabinete do Presidente

3

Despacho n.º 492/VI/2021

1. O Senhor Deputado José Pereira Coutinho apresentou à Assembleia Legislativa, no dia 02 de Março de 2021, um projecto de lei intitulado “*Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas*”. Este projecto de lei já tinha sido apresentado na Assembleia Legislativa, e admitido pelos então Presidentes, em 2013 e em 2015, não tendo, contudo, obtido aprovação do Plenário.

2. Contudo, em 28 de Março de 2017, a Mesa da Assembleia Legislativa emitiu o “*Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng*”. Nesse Parecer, a Mesa fez um estudo pormenorizado sobre os conceitos “*funcionamento do Governo*”, “*política do Governo*” e “*ser atinente à política do Governo*”, relacionados com o poder de iniciativa legislativa dos Deputados, atentos os limites estabelecidos no artigo 75.º da Lei Básica e no artigo 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

3. Desse estudo resultou no que ao caso presente interessa, que “*A Lei Básica impõe limitações ao poder de iniciativa legislativa dos deputados porque pretende assegurar, efectivamente, que o poder de definir políticas não seja dispersado, evitando que a política seja definida por diferentes órgãos. Assim, a lógica que a Lei Básica segue é a seguinte: cabe ao Governo definir políticas e ao Chefe do Executivo decidir as políticas do Governo, em vez de caber aos deputados a definição das políticas e à AL a decisão sobre as políticas do Governo. Nesse sentido, caso os deputados exerçam iniciativas legislativas que tenham implicações com a política do Governo, têm que obter, previamente, o consentimento escrito do Chefe do Executivo, sob pena de não o poderem fazer.*” (pág.22)

4. Nesta análise a Mesa concretizou, pormenorizadamente, o seu entendimento sobre o conceito “*ser atinente à política do Governo*” considerando



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

主席辦公室
Gabinete do Presidente

que “*Ser atinente à política do Governo significa ter influência substancial nas políticas do Governo. A fasquia para testar a influência substancial dos projectos de lei nas políticas do Governo não é assim tão alta até ao ponto de ditar que os projectos tenham uma influência extremamente importante nas políticas, nem é assim tão baixa até ao ponto de exigir que aqueles tenham apenas uma relação ínfima com as políticas do Governo.*” E que “*(...) independentemente de os projectos de lei interferirem, directa ou indirectamente, na política do Governo, os Deputados podem apresentá-los desde que obtenham a concordância do Chefe do Executivo.*” (páginas 24 e 70)

5. Face a esta delimitação do conceito “*ser atinente à política do Governo*” - que não se encontrava elaborada aquando da apresentação do projecto de lei em 2013 e em 2015 -, não se pode deixar de considerar que o projecto de lei agora em análise se insere no âmbito da parte final do artigo 75.º da Lei Básica e do artigo 105.º do Regimento, uma vez que:

a) o projecto de lei pretende criar um novo mecanismo processual, concretamente uma nova acção de natureza urgente, no Código do Processo de Trabalho, a atribuir poderes processuais às associações representativas de trabalhadores e deveres aos empregadores, bem como a fixação de uma sanção pecuniária compulsória;

b) a inserção desta nova acção urgente no Código do Processo de Trabalho implicaria a alteração da Lei das relações de trabalho a fim de criar a previsão normativa que atribuisse às associações representativas dos trabalhadores o direito a receberem informações dos empregadores e a obrigatoriedade destas entidades lhas facultarem, bem como de realizarem consultas aos trabalhadores. Ou seja, necessário seria proceder à criação do regime substantivo sobre o direito à informação por parte das associações representativas dos trabalhadores, que não existe na Lei das relações de trabalho, nem em qualquer outra lei de Macau;



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

主席辦公室
Gabinete do Presidente

3

c) a criação de uma nova acção processual de natureza urgente teria implicações no funcionamento dos Tribunais, concretamente nos Juízos Laborais e no Tribunal de Segunda Instância, nomeadamente, ao nível da alocação de meios humanos e materiais e de organização de turnos nas férias judiciais e durante os fins-de-semana.

6. Face ao exposto, concluo que o projecto de lei *“Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas”*, tem uma influência substancial na política laboral do Governo, nos termos definidos no Parecer da Mesa da Assembleia Legislativa relativo à *verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng*, uma vez que implica uma alteração à política laboral do Governo na parte da atribuição de direitos processuais às associações representativas dos trabalhadores e de deveres aos empregadores, bem como no funcionamento dos tribunais, e, assim sendo, insere-se no conceito *“ser atinente à política do Governo”*, nos termos definidos na parte final do artigo 75.º da Lei Básica e do artigo 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

7. Acresce que o entendimento sobre o conceito *“ser atinente à política do Governo”* já foi adoptado pela Comissão de Regimento e Mandatos, no seu Parecer n.º 1/V/2017, de 25 de Maio de 2017, relativamente ao projecto de lei *“Norma interpretativa do Decreto-lei n.º 33/81/M”*, apresentado pelo Deputado José Pereira Coutinho em 12 de Abril de 2017, tendo também sido sufragado pelo Plenário da Assembleia Legislativa, na Deliberação n.º 10/2017/Plenário, ao não dar provimento ao recurso interposto pelo Senhor Deputado do Despacho n.º 640/V/2017, de 31 de Maio de 2017.

8. Nestes termos, tendo sido solicitado ao Senhor Deputado que requeresse o prévio consentimento escrito do Senhor Chefe do Executivo para a apresentação do projecto de lei e não o tendo feito, rejeito liminarmente, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 9.º e na alínea a) do artigo 107.º, ambas do Regimento da



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

主席辦公室
Gabinete do Presidente

Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado “*Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas*”.

Assembleia Legislativa, aos 19 de Abril de 2021.

O Presidente,

Kou Hoi In.

RECURSO

Para a Mesa da Assembleia Legislativa

Do despacho de rejeição do Presidente da Assembleia Legislativa

Relativo ao projecto de lei intitulado “*Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas*” apresentado pelo autor do sobredito projecto de lei e aqui recorrente,

Deputado José Pereira Coutinho

Nos termos e para os efeitos conjugados do disposto no artigo 9.º, c), 17.º, e), 91.º, n.º 1, 99.º, g), 111.º, n.ºs 4 e seguintes, todos do Regimento da Assembleia Legislativa, aprovado pela Resolução n.º 1/1999, e subsequentemente alterado pelas Resoluções n.ºs 1/2004, 2/2009, 1/2013, 1/2015 e 2/2017, estando consolidado formalmente o seu texto ex vi o Anexo de republicação adjunto àquela última resolução de 2017.

Excelentíssima Mesa;

I

O recorrente, na sua qualidade de Deputado e no uso dos poderes constitucionais e regimentais que lhe assistem, apresentou, como antes o houvera repetidamente feito, um projecto de lei intitulado “*Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas*”

II

A sobredita iniciativa legislativa ocorreu formalmente, nos termos regimentalmente preconizados, no passado dia 2 de Março do corrente ano de 2021.

III

Sobre este projecto de lei recaiu o Despacho n.º 492/VI/2021, exarado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 19 de Abril, no qual se rejeitava liminarmente o supra identificado projecto de lei.

IV

Abrigava-se o aludido despacho de enjeitamento no uso dos poderes regimentais expostos na alínea c) do artigo 9.º e na alínea a) do artigo 107.º, ambos, naturalmente, do Regimento, e vinha fundamentado, na sua essência, no regime estabelecido no artigo 105.º do mesmo diploma normativo, isto é, considerando que o projecto de lei se revelava como contendo matéria de iniciativa condicionada dos deputados, ou seja, envolveria política do governo.

V

O recorrente manifesta, desde já, a sua recusa em aceitar o despacho que agora se coloca em crise, por uma variedade de razões jurídicas fortes, incontornáveis e inabaláveis, como adiante melhor se verá. De resto, este despacho denegatório consubstancia uma verdadeira decisão surpresa face a diversos despachos anteriores e face à disciplina normativa vigente (contrariamente ao que parece querer fazer sugerir o despacho alegando uma outra decisão denegatória a propósito de um projecto de lei que nada terá a ver com este caso e esquecendo tantos outros que ou são similares a este ou são, notoriamente, mais próximos nas temáticas e natureza de soluções propostas).

VI

O recorrente não vem aqui discutir quaisquer questões de natureza política, de eventual conveniência ou inconveniência do articulado, de potencial desconveniência ou oportunidade temporal da apresentação da iniciativa legislativa; e não o faz porquanto, nos termos constitucionais e regimentais que disciplinam esta matéria, este tipo de juízos não tem cabimento, como se consabe; este tipo de juízos cabe, somente, ao Plenário, no uso das suas funções, aí se determinando o sucesso ou insucesso final do procedimento legislativo.

VII

Vimos primeiramente recordar, como o Senhor Presidente da Assembleia mostra saber, a incontornável factualidade de articulados idênticos que foram anteriormente apresentados pelo recorrente os quais foram, sempre, admitidos tendo, pois, percorrido o seu justo e adequado caminho normal até ao juízo final do Plenário.

VIII

Com efeito, nos idos de 2013, projecto de lei idêntico, foi apresentado, tendo merecido um normal e antecipável, despacho de admissão – Despacho n.º 344/IV/2013 – por parte do então Presidente da Assembleia Legislativa Senhor Lau Cheok Va, deputado experientíssimo como se bem sabe; posteriormente, e no decurso normal do trajecto procedimental o projecto de lei não mereceu aprovação dos pares.

IX

Posteriormente, em 2015, projecto de lei idêntico, foi apresentado, tendo merecido um normal e antecipável, despacho de admissão – Despacho n.º 618/V/2015 – agora por parte do então Presidente da Assembleia Legislativa, Senhor Ho Iat Seng, hoje Chefe do Executivo e líder máximo da RAEM; posteriormente, e no

decurso normal do trajecto procedimental o projecto de lei não mereceu aprovação dos pares em sede de Plenário.

X

Por conseguinte, sendo este duplo facto verdadeiro e incontornável, isto é, todas as vezes em que projecto de lei similar foi apresentado, todas as vezes sobre eles recaiu um despacho favorável de admissão pelo que é imperioso perguntar que alterações normativas (constitucionais, regimentais e legais) foram então, no entretanto introduzidas.

XI

Pois bem: nenhuma. Nenhuma alteração normativa foi introduzida no que toca aos preceitos relevantes da Lei Básica e do regimento da Assembleia Legislativa! Repita-se: o quadro normativo aplicável em 2013 e em 2015 é, no que tange ao assunto em questão, precisamente o mesmo hoje, absolutamente igual no que respeita à dilucidação da iniciativa condicionada de lei.

Nem o artigo 75.º da Lei Básica, nem os preceitos regimentais aplicáveis sofreram qualquer alteração material neste período! Basta uma busca rápida pelas resoluções de alteração do Regimento, de 2015 e de 2017 para, de imediato, se perceber que nada foi alterado quanto ao nosso problema de delimitação de áreas sujeitas a limitação para efeitos de iniciativa legislativa.

XII

Pergunta-se, assim, o que mudou então para agora? Juridicamente, claro está nada mudou. Não em termos políticos, não em termos de conveniência ou sua falta, dado que, como vimos, tais juízos nunca têm lugar nesta fase procedimental.

XIII

O despacho em crise e do qual aqui se recorre tem, entre outros importantes efeitos, o seguinte triste e desrespeitoso efeito: consubstancia, inapelavelmente, uma crítica imediata aos anteriores Presidentes da Assembleia Legislativa Senhor Lau Cheok Va e Senhor Ho Iat Seng, hoje Chefe do Executivo. Inculca que estes ilustres políticos erraram, violaram a Lei Básica, desrespeitaram o Regimento.

XIV

Com efeito, ao exarar, perante o mesmíssimo quadro normativo aplicável, um despacho de rejeição onde antes ambos os Presidentes exaravam um despacho de admissão, resulta desta nova posição oposta a conclusão que, anteriormente e em face do mesmo conjunto normativo, os despachos de admissão estavam enganados e, porventura, representavam uma violação da Lei Básica e/ou do Regimento.

XV

Ou seja, o Senhor Lau Cheok Va e o actual Senhor Chefe do Executivo desconsideraram ou violaram a Lei Básica e/ou o Regimento da Assembleia Legislativa! Não aceitamos esta conclusão face a despachos de tão experientes e sabedores anteriores deputados. Se há alguém que está a despachar de forma juridicamente incorrecta é sim o actual presidente da Assembleia Legislativa e não os seus ilustres predecessores.

XVI

Antecipando, de algum modo, esta conclusão inevitável e procurando, sem sucesso, responder a esta contradição insanável, e destarte ultrapassar o dilema, tenta o despacho recorrido acenar com uma justificação que, ao menos na aparência, pudesse de algum modo lograr aparecer plausível. Não o consegue.

XVII

E não o consegue, desde logo, porque a razão jurídica não lhe assiste; tão simples quanto isto; os verdadeiros precedentes surgidos a propósito de projectos de lei idênticos também contrariam o despacho em crise. Muitos outros precedentes relativos a projectos de lei que abordam temáticas similares e que colocam, na sua essência, o mesmo tipo de potenciais interrogações (v.g., entre tantos, Lei reguladora do Direito Fundamental de Associação Sindical, Processo especial de tutela da personalidade do trabalhador, Processo especial de tutela dos trabalhadores com base na igualdade e não discriminação em função do sexo e da orientação sexual), no seu cômputo inúmeras vezes admitidos por, pelo menos, três distintos Presidentes da Assembleia Legislativa, igualmente enfileiram contra esta decisão denegatória: virtualmente tudo o que no despacho verdadeiramente interessa, surge artificioso e assente em "pés de barro".

XVIII

O despacho lança para os nossos olhos do recorrente, dos deputados, dos juristas, da sociedade em geral, uma grave distorção baseado de um Parecer sobre o qual assentaria então esta mudança dramática de 180 graus: o famigerado e interminável Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng, Parecer da Mesa da Assembleia Legislativa de 28 de Março de 2017. Fazendo uso da liberdade de escrita e de estilo, mas que terminou sim com o percurso de uma socialmente e juridicamente relevante iniciativa legislativa que, à época, para muitos, surgia como algo importante sim, mas porventura inoportuno, mas não como um projecto violador das normas procedimentais legislativas.

XIX

É necessário, pois, aduzir algumas palavras sobre aquele denominado Parecer da Mesa, quer de um ponto de vista formal-orgânico, quer de um ponto de vista material, para além da sua eventual força jurídica-normativa - ou sua falta – e assim, desconstruir este castelo de areia em que parece assentar exclusivamente o despacho recorrido.

XX

Numa perspectiva formal-orgânica é importante relembrar que, ao que saiba, nunca antes (e nunca depois, que se saiba também) fora a Mesa da Assembleia Legislativa chamada a pronunciar-se sob a forma de parecer em matérias desta natureza; é fácil perceber porquê: o parecer foi exarado sem existir verdadeira norma de habilitação de competência por um lado, e, por outro lado, invadiu a esfera de competência reservada da Comissão de Regimento e Mandatos. Daí, com naturalidade, nunca ter havido pareceres da Mesa sobre questões de interpretação, e eventual integração do Regimento.

XXI

Com efeito, manda o Regimento que cabe à Comissão de Regimento e Mandatos "Dar parecer sobre as questões de interpretação e integração de lacunas do Regimento que lhe sejam submetidas pelo Presidente, pela Mesa ou pelo Plenário;", nos termos da alínea d), do artigo 26.º. E, por outro lado,

XXII

À Mesa, apenas cabe a decisão, sublinhe-se decisão e não emissão de parecer, e somente funcionalizada às reuniões plenárias, de questões de interpretação e de integração de casos omissos do Regimento, nos termos do artigo 18.º, alínea b). Isto é, a Mesa apenas pode intervir nesta fase do procedimento legislativo que se

desenrola já em sede de Plenário e não em fase anterior – aí entrará em acção, se necessário for, a Comissão de Regimento e Mandatos.

XXIII

A alusão do Parecer de 2017 à alínea f), do artigo 17.º do Regimento, "Em geral, coadjuvar o Presidente e o Vice-Presidente no exercício das suas funções e pronunciar-se sobre todas as questões submetidas à sua apreciação pelo Presidente ou pelo Plenário.", não convence e levanta as maiores dúvidas técnico-jurídicas, porquanto se entende que o exercício desta competência genérica e residual só deverá ter lugar na ausência de competências expressamente atribuídas a outros órgãos, como é, decididamente, o caso e nos termos vistos no número imediatamente anterior.

XXIV

Numa perspectiva material, apraz dizer que o extenso e interminável parecer tem coisas boas e tem coisas originais; todavia, no essencial, as coisas boas não são originais e as coisas originais não são boas. Muita prosa é dita e repetida ad nauseam, muito ‘copy paste’ é feito, muitas normas são reproduzidas e reproduzidas, muita doutrina é extensamente apresentada (como muita outra é omitida); quando o parecer pretende inovar, ser científico, mostrar talento, muita coisa começa então a ruir. O cheiro de um longo trajecto estar a ser calcorreado, mas com uma antecipadamente garantida determinada solução previamente adquirida, exala por vários poros. E, sempre será de aqui recordar adágio que não é o simples facto de se escrever muito que garante que também se acerta muito. Não há aqui lugar a fenómenos de esmagamento pelo peso das muitas páginas apresentadas. Esmaga-se pela qualidade e adequação da fundamentação apresentada. Que até pode ser curtinha.

XXV

Não valendo a pena avançar muito mais, somente se deixará aqui sinalizado que um Parecer que se louva, em nota de rodapé (nota 71), na Wikipédia, como neste é feito, ademais a propósito do conceito de política, o qual é absolutamente estrutural e referencial na matéria em apreço, traçou aí desde logo o seu próprio destino em termos da (des)valia científica que carrega consigo.

XXVI

Anote-se que mesmo que estes obstáculos claros – formais-orgânicos e materiais – pudessem porventura ser ultrapassados, e não o são de todo, a verdade é que, no quadro normativo juridicamente aplicável, não assiste a um parecer qualquer lugar no elenco das fontes normativas regimentais: isto é, o facto de – mal ou bem – haver um certo parecer apontando a uma dada solução, não pode esse mesmo parecer transmutar-se, de per se, em fonte normativa de vocação geral ou de precedente para outros órgãos competentes no âmbito de futuros procedimentos legislativos.

XXVII

A propósito da criação de um eventual precedente estatuído pelo parecer da Mesa recorde-se as seguintes palavras: "O precedente reporta-se a uma autovinculação de comportamento do órgão ou titular de órgão que o pratica. Estamos em crer que aqui apenas se poderá falar em vinculação de ordem política e não em vinculação jurídica. Não estará, pois, em condições de contrariar normas escritas, sejam elas constitucionais, sejam elas regimentais ou legais. Há, pois, amplas áreas, vastas matérias que lhe estão vedadas", Paulo Cardinal, Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau, 2019, p. 112". Ou seja, ainda que fosse um precedente, a sua vinculação reportar-se-ia à Mesa e não ao Presidente, seria meramente política e, mais relevante ainda, não poderá nunca contrariar normas escritas; o parecer, tal como é apresentado, e com os efeitos que se lhe pretendem atribuir, contraria frontalmente as normas escritas da Lei Básica e do Regimento da Assembleia Legislativa.

XXVIII

Com mais propriedade e acerto se defenderia que os despachos de admissão supra referidos, isto é, Despacho n.º 344/IV/2013, Senhor Lau Cheok Va, e Despacho n.º 618/V/2015, Senhor Ho Iat Seng, constituiriam sim o precedente para o titular presente do cargo de Presidente da Assembleia Legislativa.

XXIX

E até os muitos despachos de admissão dos Presidentes Susana Chou, Lau Cheok Va e Ho Iat Seng, recaídos sobre projectos de lei que abordam temáticas similares e que colocam, na sua essência, o mesmo tipo de potenciais interrogações v.g., entre tantos, Lei reguladora do Direito Fundamental de Associação Sindical, Processo especial de tutela da personalidade do trabalhador, Processo especial de tutela dos trabalhadores com base na igualdade e não discriminação em função do sexo e da orientação sexual, deteriam, nos termos antes vistos, mais legitimatio para se alcandorarem a veros precedentes do que o tal parecer da Mesa. Evidencie-se que alguns destes despachos sobre estas matérias, inclusive do actual Presidente Senhor Kou Hoi In (liberdade sindical), são posteriores ao parecer de 2017.

XXX

Em suma parcelar, o pretendido alicerce técnico em que se fundeia o despacho em crise e do qual se recorre, não detém legitimidade jurídica para fundamentar o despacho de rejeição, a vários títulos e sob diversas perspectivas. Não serve como precedente para outrem, e ainda que potencialmente servisse, não poderia ir contra normas escritas e, ademais, concorre, e vai em sentido absolutamente oposto, com um assinalável número de despachos presidenciais (uns relativos a articulados idênticos e outros sobre projectos de natureza similar), alguns dos quais são posteriores ao tal parecer de 2017.

XXXI

Debrucemo-nos então, com rigor e honestidade técnico-jurídicos, o quadro normativo vigente na matéria em causa, tal como é definido o seu perímetro justificativo do sentido denegatório pelo despacho recorrido:

Lei Básica

“Artigo 75.º

Os deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei (...) nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais. (...). A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo”.

Regimento da Assembleia Legislativa

“Artigo 105.º (Iniciativa condicionada)

O exercício da iniciativa dos Deputados em matérias atinentes à política do Governo depende de autorização escrita do Chefe do Executivo”.

XXXII

Está-se aqui perante o fenómeno da chamada iniciativa condicionada (à obtenção de uma autorização), duma perspectiva dos deputados, e de uma reserva relativa de iniciativa, na perspectiva governamental, como bem assinala um ilustre ex-assessor coordenador da Assembleia Legislativa, Pedro Pereira de Sena, Estudos no Âmbito da Produção Legislativa, CFJJ, 2018, p. 472.

XXXIII

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Que este sistema de limitação da iniciativa de lei por parte dos deputados existe nunca foi negado. Tal como nunca foi abjurado que há matérias de reserva absoluta de iniciativa legislativa em favor do governo, ex vi do estatuído na segunda parte do artigo 75.º da lei constitucional de Macau: ‘Os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa.’. Ou seja, as imensas páginas do tal parecer de 2017 (Mesa) que suam na explicação de um dado tão óbvio são, a final, desnecessárias. Consequentemente de duvidosa utilidade são os vários pontos do despacho recorrido em que é reproduzido aquele parecer para concluir que, voilà, limitações à iniciativa legislativa existem. Pois, sempre existiram desde o estabelecimento da RAEM.

XXXIV

O quadro gizado pela Lei Básica e, posteriormente, densificado – com maior ou menor rigor e fidelidade – pelo Regimento no que respeita à crucial matéria da iniciativa legislativa está, no que realmente importa, inalterado e é bem conhecido de todos: da doutrina que se debruçou sobre o assunto, da assessoria desta casa das Leis, por mero exemplo, dos deputados, dos membros da Mesa, do presidente da Assembleia Legislativa. As tentativas e ensaios de exegese dos vários preceitos iniciaram-se há muitos anos e são conhecidos. Quer porque publicados, quer porque internamente circulados na assessoria da AL.

XXXV

Donde, não se compreender, a tentativa que se julga surpreender no despacho em crise, vide o seu ponto 2, de que somente em 2017, por intermédio do tal parecer da Mesa, se estudou o assunto centrado no conceito política do governo. Aí se terá vislumbrado o problema, aí se terá feito luz, daí terá sido descoberta pela primeira vez a "pólvora".

XXXVI

A praxis da Assembleia Legislativa, desde o seu início, traduzida em muitos despachos presidenciais – de admissão e de rejeição -, em pareceres e relatórios de comissões (por mero exemplo, 3.^a Comissão Permanente, no seu Relatório n.º 1/IV/2012), em pareceres da assessoria emitidos em sede de apreciação prévia, as discussões havidas aquando dos vários processos de revisão regimental, memorandos vários de assessores, etc., demonstra que, ab initio, e com naturalidade, o feixe de limitações em geral à iniciativa de lei e, em particular, o da dita iniciativa condicionada, sempre ocupou lugar privilegiado de reflexão e estudo no âmbito do hemiciclo local. Como não poderia deixar de ser.

XXXVII

Mas não apenas dentro da assessoria do hemiciclo se discutiram estas questões. Número considerável de doutrina foi escrita sobre o tema. Não apenas aqueles que são expressamente citados no tal parecer de 2017, como também vários outros estudos que se debruçam sobre a temática da iniciativa legislativa e suas limitações, nomeadamente do ilustre ex assessor coordenador da Assembleia Legislativa e formador nestas matérias no CFJJ, Paulo Cardinal, Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau, 2019, entre vários outros trabalhos, o já citado estudo de elevado nível de outro ex ilustre assessor coordenador Pedro Pereira de Sena, Estudos no Âmbito da Produção Legislativa, CFJJ, 2018, António Katchi, As Fontes do Direito em Macau, 2006, João Albuquerque, Curso sobre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China: I – Da reunificação da China à organização político-administrativa da RAEM, CFJJ, Macau, 2013.

XXXVIII

Isto é, este tema era sobejamente conhecido e profusamente tratado quer internamente, quer do lado externo da sociedade civil e por alguma da Doutrina mais autorizada no assunto. Não é, deste modo, uma descoberta

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

de “pólvora” como tal parecer em 2017 assim pretende justificar. Se fosse então uma descoberta depreender-se-ia, então, a razão do desacerto dos despachos de admissão de idênticos projectos de lei autorados pelos Senhores Lau Cheok Va e Ho Iat Seng. Assentavam numa ignorância do problema e, consequentemente, teriam aplicado as normas constitucionais e regimentais erradamente. Teriam demonstrado ignorância constitucional e regimental. Nada de mais longínquo à sabedoria destes dois ilustres ex presidentes.

XXXIX

Repete-se, a questão de existência de um sistema que impõe limitações várias à iniciativa legislativa dos deputados é questão bem assente e deveras conhecida e estudada.

XL

O que é imperioso fazer é, sim, o estudo, a exegese, das normas vigentes e aplicáveis em matéria de limites à iniciativa de lei. É neste esforço interpretativo que devemos concentrar a nossa atenção. Nestes casos em que surge em jogo a delimitação de conceitos de política do governo ou similares como matérias atinentes à política do Governo, a questão que se coloca é se deveremos assentar a decisão numa interpretação mais lata ou numa interpretação mais restrita dos comandos normativos.

XLI

Como muito bem sustenta Pedro Pereira de Sena, ilustre ex-assessor coordenador da Assembleia Legislativa e formador destas matérias no CFJJ, e lapidarmente explica, este conceito deve "ser interpretado num sentido restrito, limitado à definição das opções estratégicas das políticas públicas, i.e. os princípios fundamentais da actuação do poder público numa determinada área (...) Com este sentido, a norma da Lei

Básica pode ser interpretada de forma a permitir que os deputados possuam um efectivo poder de iniciativa legislativa nas (vastas) matérias que não envolvam tais opções estratégicas, dando assim sentido útil ao modelo de repartição de iniciativa legislativa originária previsto na Lei Básica" na obra citada, p. 473.

XLII

Com verdade, nas palavras de outro autorizado especialista e docente na matéria, "Quanto à dilucidação do conceito de envolvência da «política» do Governo é importante convir que não poderá este conceito vago ser de tal forma preenchido que se ache cheio como um ovo que, a final, redunde tão só na negação da iniciativa legislativa de Deputados incondicionada. Tal conclusão fere, naturalmente, a Lei Básica e o seu sistema bifronte de iniciativa de lei. Ou seja, não é admissível densificar como política do Governo, para efeitos de condicionamento da iniciativa de lei dos Deputados, uma tal e universal abrangência que, no fundo, venha significar um esvaziamento total, ou quase, da iniciativa legislativa não condicionada dos Deputados prevista na Lei Básica, sob pena de se estar, outrossim, a desrespeitar aquela Lei Básica e a ampla margem de iniciativa própria dos Deputados.", Paulo Cardinal, ex-assessor coordenador da Assembleia Legislativa, obra citada, pp 217 e 218.

XLIII

E é assim que tem de ser, como é assim que tinha vindo a suceder sob pena de, caso repousemos numa interpretação deveras lata do inciso normativo, nos degradarmos no seguinte cenário que nos traça ilustre anterior assessor coordenador da AL, "se se interpretar o referido conceito de forma lata, como envolvendo quaisquer opções de natureza política feitas pelo Governo enquanto órgão com competência para «definir e aplicar políticas» (alínea 1) do artigo 64.º da Lei Básica), tal interpretação conduz a que os deputados se vejam, na prática, desprovidos de qualquer verdadeiro poder de iniciativa legislativa.", Pedro Pereira de Sena, renomado especialista nestas matérias, obra e local citado.

XLIV

Ou seja, resulta cristalino que a opção constitucional estatuída na Lei Básica não pode conduzir a um resultado incongruente, irracional, incoerente com o desenho do sistema, "isto porque legislar implica necessariamente a feitura de opções entre várias possibilidades de direcção da actividade governativa ou de medidas concretizadoras dessas opções', Pedro Pereira de Sena, obra e local citado. Ou seja, adoptar uma tão lata interpretação sobre o que seja política do governo ou, em expressão absolutamente símile, atinente à política do governo, significa, ao final do dia, uma negação e consequente violação, dos dispositivos da Lei Básica e regimentais porquanto se traduziria numa ablação da iniciativa legislativa livre, a qual seria sempre, sempre, transfigurada em iniciativa condicionada. Assim se erradicando o princípio geral da liberdade de iniciativa de lei que consta do artigo 75.º da Lei Básica – o qual procede à inventariação das excepções ao princípio geral e não ao seu inverso – e é reafirmado no artigo 101.º do Regimento e no artigo 1.º do mesmo diploma.

XLV

Conforme bem explicitado por ilustre especialista na matéria: "Ou seja, encarar como absolutamente intocável o vago e macro conceito de política do Governo conduziria a uma intolerável compressão da capacidade de iniciativa de lei por parte dos Deputados, como visto e ao arrepio do design da Lei Básica, como também significaria duas coisas mais:

Primeira, os projectos de lei teriam de necessariamente apresentar-se como totalmente neutros em termos sociais, económicos, culturais e, mesmo, jurídicos. Na verdade, muito dificilmente se pode imaginar um projecto de lei que, não tendo passado pelo crivo da autorização do Chefe do Executivo, não possa ter reflexos em uma qualquer política, orientação ou omissão do Governo. As leis não são neutras no sentido de

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

que, necessariamente, inculcam uma certa ideia social, económica, cultural, jurídica para uma dada questão. Qualquer projecto de lei dos Deputados, quando aprovado, incide sobre o tecido jurídico da RAEM e transporta consigo determinadas soluções que, inelutavelmente, se projectam no Governo e suas políticas, quanto mais não seja pelo princípio da primazia das leis sobre os regulamentos administrativos e pela sujeição do Governo ao princípio da legalidade, artigos 3.º, n.º 2, da Lei n.º 13/2009 e artigo 65.º da Lei Básica., (...)

"Segunda, se assim não fosse, isto é, se os projectos de lei de iniciativa dos Deputados houvessem de ser neutros não podendo tocar em nada que possa ser visto, com maior ou menor clareza e solidez, política do Governo, então, seria forçoso concluir que muitos dos projectos de lei dos Deputados admitidos ao longo destes anos, vários deles aprovados, estariam feridos de inconstitucionalidade por violação do artigo 75.º da Lei Básica, isto é, nunca deveriam ter sido admitidos. Ora, como se viu, tal não faria qualquer sentido e, correctamente, foram admitidos.", Paulo Cardinal, renomado especialista e docente nestas matérias, obra citada, pp 219 e seguintes.

XLVI

Tudo isto é sabido, tudo isto era conhecido. E, sublinho, tudo isto era aplicado na prática. Conforme se ilustra sem qualquer margem para dúvidas: "Recorde-se e sublinhe-se que tal tem ocorrido com a generalidade dos projectos de lei apresentados e, inclusive, aprovados. Vários dos projectos de lei admitidos ao longo das várias legislaturas incidem inexoravelmente em políticas do Governo, com maior ou menor imediatez ou incidência. Aliás, alguns deles operaram verdadeiras revoluções transversais com efeitos horizontais a toda a Administração Pública. Pense-se, por exemplo, na Lei da Protecção de Dados Pessoais, na Lei que altera o Acesso ao Direito, impondo o seu novo regime a toda e qualquer entidade pública. Nenhuma destas leis necessitou do consentimento prévio do Chefe do Executivo para ser apresentada pelos

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Deputados, admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, aprovada pela Assembleia Legislativa, assinada pelo Chefe do Executivo, publicada no Boletim Oficial e registada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.’, Paulo Cardinal, renomado anterior assessor coordenador da AL, obra e local citado.

XLVII

Recorde-se aos mais falhos de memória o seguinte: a Lei de Protecção de Dados Pessoais institui, entre muito mais, um conjunto de deveres, um conjunto de sanções, quer para privados, quer para entidades públicas, institui ainda processos judiciais próprios. A Lei que altera o acesso ao Direito inova em várias matérias com incidência judicial, a lei que altera o regime do direito de reunião e manifestação veio bulir com a distribuição de competências judiciais. Projectos de lei como os relativos à Liberdade Sindical inculcam deveres, pressupõe sanções, criam processos judiciais especiais, projectos de lei relativos à violência doméstica apontavam para um feixe grande de deveres e sanções. Todos estes projectos de lei sempre foram admitidos pelos vários presidentes; os primeiros viram mesmo a luz do Boletim Oficial e são, hoje, lei.

XLVIII

O alarme que se pretende dar no despacho recorrido, nomeadamente acenando com – aparentemente extremas dificuldades e sérias opções – a estatuição de deveres, de sanções, de procedimentos judiciais mais não é do que um alarme – e de cujo verdadeiro alcance duvidamos, por exemplo, desconhece-se a existência de normas sem sanção? – que visa obstruir uma verdadeira análise da questão. E mais, constitui de uma forma evidente, um lavar de lixívia o passado e os precedentes da própria Casa das Leis. O passado não se reescreve. O passado não se elimina. Com o mesmo quadro normativo, muitos projectos de lei inculcando

deveres, sanções, alterações judiciais, alocação de competências, foram devidamente admitidos e, alguns deles mereceram mesmo a superior aprovação do Plenário e posterior assinatura do Chefe do Executivo.

XLIX

E isto sempre assim sucedeu porquanto uma das mais nobres funções ou competências dos deputados é, precisamente, o da iniciativa de lei. Como bem evidencia o nosso regimento, cuja primeira norma de todas é a seguinte: ‘Artigo 1.º

(Poderes em matéria legislativa)

Constituem poderes dos Deputados, no âmbito do exercício da competência legislativa da Assembleia Legislativa:

a) Apresentar projectos de lei e de resolução;’.

Ou, no fundo e em linguagem simples e directa, como afirmou o Senhor Ho Iat Seng, hoje Chefe do Executivo e ao tempo Presidente da Assembleia Legislativa: ‘Ho Iat Seng indicou que compete aos deputados proceder à iniciativa legislativa’, Portal do Governo da RAE de Macau, 2017, <https://www.gov.mo/pt/noticias/140664/>

L

Quero trazer aqui um argumento adicional que auxilia na demonstração da minha razão e na prova do desacerto do despacho recorrido. A matéria de que ocupa o meu projecto de lei incide, fundamentalmente, nos direitos fundamentais. Ora, é bem sabido por quem tem memória não discriminatória que, nesta sede, a Assembleia Legislativa sempre considerou ser direito-dever dos deputados apresentarem iniciativas de leis e sempre disso se orgulhou. Recorde-se: ‘direitos fundamentais, matéria em que a Assembleia Legislativa detém já pergaminhos’, Susana Chou; também, ‘Por outro lado sublinha-se que a Lei n.º 16/2008 resulta de um projecto de lei, isto é, o procedimento legislativo resultou do impulso próprio desta Assembleia

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Legislativa, a qual, em matéria de direitos fundamentais, sempre se empenha na sua concretização legislativa e no acompanhamento da aplicação das competentes leis.’, Lau Cheoc Va, ambos na qualidade de presidentes da Assembleia Legislativa, ambos em Nota Prévia a Colectânea de Direitos Fundamentais, Assembleia Legislativa.

LI

Em suma, perante este despacho em crise, porquanto tão afastado do quadro normativo vigente e da sua prática, poderá haver quem se questione se, em verdade, o que se pretende fazer – agora em tandem com o tal parecer de 2017 – é reescrever o Direito sem produzir Direito. Isto é, se se pretende alterar o quadro normativo superior por outras vias que não serão nem adequadas, nem legítimas, no quadro das fontes do Direito de Macau. Doravante, será que, afinal, o direito de apresentar iniciativas legislativas, regulado pela Lei Básica e pelo Regimento, afinal passou a ser desregulado juridicamente e a ficar ao sabor de conveniências, oportunidades e quejandos? Como deputado, como jurista, como cidadão de Macau, não quero crer que seja este o cenário. Se porventura for então o Direito está também ele em crise, nomeadamente os princípios da constitucionalidade e da legalidade.

LII

Ao recorrer para a Mesa de um despacho que se afigura errado de um ponto de vista jurídico, falho de fundamentação convincente e adequada às normas vigentes, incoerente com a prática anterior, e violador do quadro normativo vigente aplicável, devo deixar claro que pretendo a sua revogação, e concomitante admissão do meu projecto de lei; mas também, e quiçá sobretudo, pretendo várias outras coisas mais, como de seguida veremos.

LIII

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Ao recorrer deste despacho atribulado pretendo defender o meu direito de iniciativa legislativa, mas também, e para precaver o futuro, o direito de todos os deputados em exercer o seu nobre poder-dever.

Pretendo defender a nossa instituição Assembleia Legislativa e evitar que ela eventualmente se transforme, na expressão do conhecido constitucionalista de Macau João Albuquerque, numa espécie de «paródia do poder legislativo», em obra citada.

Pretendo também pugnar pela continuação coerente da praxis anterior e exercida ao longo de décadas após a criação da RAEM.

Pretendo defender o Direito, mormente nas vertentes do princípio da constitucionalidade e da legalidade.

Pretendo honrar e defender os actos do ex Presidente Lau Cheok Va e do actual Chefe do Executivo a antigo Presidente Ho Iat Seng que, e muito bem, admitiram projectos de lei idênticos, não quero permitir o seu possível enxovalho, nem a inculcação sinuosa de uma sua eventual incompetência ou ignorância, dado que os seus actos foram praticados ao abrigo das mesmíssimas normas.

Pretendo defender a nossa Lei Básica, e a sua correcta e adequada aplicação.

Pretendo defender o nosso Regimento, e a sua adequada e correcta aplicação.

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Em conclusão, e nos termos e com os fundamentos expostos, e cumprindo os prazos legais, requiere-se à excelsa Mesa pelo presente recurso que revogue o Despacho n.º 492/VI/2021, exarado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 19 de Abril e, desta forma, se proceda, nos termos regimentais, à prolação de um despacho de admissão do projecto de lei intitulado "Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas", apresentado pelo autor do sobredito projecto de lei e aqui recorrente.

Espera, com o conforto da legalidade e da constitucionalidade, e do trajecto uniforme da praxis constitutiva de precedente, deferimento.

 José Maria PEREIRA
COUTINHO
Assinatura digital
2021.05.04 13:03:00
+0800



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

Deliberação n.º 8/2021/Mesa

1. O Deputado José Pereira Coutinho apresentou à Assembleia Legislativa o projecto de lei intitulado “*Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas*”, tendo o mesmo sido rejeitado pelo Senhor Presidente.

2. A decisão de rejeição fundou-se na consideração de que, sendo o projecto de lei atinente à política do Governo, deveria o Senhor Deputado requerer o prévio consentimento escrito do Senhor Chefe do Executivo, nos termos da parte final do artigo 75.º da Lei Básica e do artigo 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o que o Senhor Deputado, após ter sido devidamente alertado para o facto, se recusou a fazer.

3. O entendimento de que o projecto de lei é atinente à política do Governo fundamentou-se no “*Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng*”, da Mesa da Assembleia Legislativa, onde este órgão fez uma análise detalhada dos conceitos “*ser atinente à política do Governo*” e “*envolver a política do Governo*” constantes na Lei Básica da RAEM e no Regimento da Assembleia Legislativa, que delimitam o poder de iniciativa legislativa dos Deputados.

4. Não se conformando com a decisão do Senhor Presidente, vem agora o Senhor Deputado recorrer para a Mesa da Assembleia Legislativa, pondo em causa, grosso modo, a bondade do entendimento da Mesa da Assembleia Legislativa vertido naquele Parecer, bem como a validade do mesmo Parecer, questionando as



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

competências deste órgão para a sua emissão, devendo, outrossim, seguir-se o entendimento de ex-assessores da Assembleia Legislativa, que, esses sim, teriam legitimidade para fazer doutrina sobre a matéria.

5. Parece também induzir o Senhor Deputado que, tendo o projecto de lei em questão sido já admitido e subido a Plenário duas vezes (em 2013 e em 2015) e, não tendo havido, entretanto, alterações às normas constitucionais e regimentais em matéria de iniciativa legislativa dos Deputados, outras razões que não a substância do projecto de lei teriam influído na sua rejeição.

6. Ora, com o devido respeito pelo entendimento do Senhor Deputado, não tem razão em nenhum dos argumentos com que contraria e põe em causa a decisão do Presidente.

7. Assim, em primeiro lugar, a Mesa, enquanto órgão político da Assembleia Legislativa, emitiu o parecer no âmbito de uma competência que lhe está atribuída regimentalmente, a qual se encontra devidamente identificada no Parecer em questão.

8. Acresce que, e tal como já foi referido no Despacho n.º 492/VI/2021, do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, este entendimento foi sufragado pela Comissão de Regimento e Mandatos, no seu Parecer n.º 1/V/2017, de 25 de Maio, e, posteriormente, pelo Plenário da Assembleia Legislativa, através da sua Deliberação n.º 10/2017/Plenário (ver ponto 7. do Despacho do Presidente agora em crise). Por isso, considerar-se que o Parecer da Mesa da Assembleia Legislativa não deve ser seguido na análise de projectos de lei para determinar se a matéria que os mesmos prendem regular se insere ou não no conceito “*política do Governo*” ou “*ser atinente à política do Governo*” seria desrespeitar a Comissão de Regimento e Mandatos e o Plenário, e pôr a Assembleia Legislativa a decidir em desrespeito de si própria.

9. Por outro lado, é certo que não houve alterações constitucionais e regimentais em matéria de iniciativa legislativa dos Deputados, mas houve uma



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

delimitação e concretização dos conceitos “*atinente à política do Governo*” e “*política do Governo*”, conceitos determinantes no que ao poder de iniciativa legislativa dos Deputados concerne e, acerca dos quais, até à data daquele Parecer da Mesa, não havia um entendimento consistente e uniforme na Assembleia Legislativa.

10. E, essa delimitação, foi feita pela Mesa da Assembleia Legislativa, sufragada pela Comissão de Regimento e Mandatos e pelo Plenário da Assembleia Legislativa, órgão máximo de decisão política da Assembleia Legislativa. Pelo que, a decisão do Presidente fundamentou-se onde devia, nos órgãos próprios da Assembleia Legislativa.

11. E, tal não implica, qualquer violação ou desconsideração pela Lei Básica e pelo Regimento, nem afecta quaisquer decisões que tenham sido anteriormente tomadas pela Assembleia Legislativa, como o Senhor Deputado defende, uma vez que os parâmetros na determinação dos conceitos “*ser atinente à política do Governo*” e “*envolver a política do Governo*” foram concretizados no Parecer da Mesa de 2017, não afectando, por isso, anteriores decisões.

12. Acresce que, e contrariamente àquilo que o Senhor Deputado quer fazer crer, o entendimento vertido no referido Parecer não é aplicado indiscriminadamente, quaisquer que sejam os projectos de lei apresentados pelos Deputados. E, tal não é assim, que desde a emissão do Parecer da Mesa em 2017 foram apresentados na Assembleia Legislativa 17 projectos de lei, tendo sido levados a Plenário 8, sete deles relativos à regulação de direitos fundamentais.

13. Acontece, porém, que o projecto de lei agora em discussão é atinente à política do Governo, na formulação definida no “*Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng*”, e não relativo a matéria de direitos fundamentais, como defende o Senhor Deputado.

14. Ora, inserindo-se o projecto de lei em matéria atinente à política laboral do Governo, implicando alterações às leis laborais e também ao funcionamento dos



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

tribunais, uma vez que a criação do mecanismo processual urgente proposto no projecto de lei implicaria alterações no funcionamento dos tribunais, tal como foi ampla e exaustivamente explicado no despacho de rejeição do Senhor Presidente, o Senhor Deputado teria necessariamente de requerer a autorização prévia do Senhor Chefe do Executivo, nos termos da parte final do artigo 75.º da Lei Básica da RAEM e do artigo 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

15. Aliás, a Mesa da Assembleia Legislativa já se pronunciou sobre esta matéria, a propósito de um outro recurso em matéria relacionada com a agora em discussão, na Deliberação n.º 35/2020/Mesa, nos termos seguintes: *“As disposições da lei das relações de trabalho reflectem a filosofia política e as medidas do Governo para gerir, de forma adequada, as relações laborais e equilibrar os interesses das partes laboral e patronal. A política laboral do Governo fica, assim, fixada sob a forma de lei, com carácter estável e contínua, e não perderá a sua natureza enquanto política do Governo pelo facto de assumir a forma de lei.”* Este mesmo entendimento tinha também já sido defendido pelo Senhor Presidente no seu Despacho n.º 1321/VI/2020, onde, a propósito de matéria semelhante, referiu que: *“A protecção dos direitos dos trabalhadores e as sanções aos empregadores (...) envolvem a política do Governo, espelhada na Lei das relações de trabalho. Nos termos da alínea 1) do artigo 64.º da Lei Básica compete ao Governo definir e aplicar políticas.”*¹

16. Por outro lado, sempre se dirá, que *“a todo o direito, excepto quando a lei determine o contrário, corresponde a acção adequada a fazê-lo reconhecer em juízo, a prevenir ou reparar a violação dele e a realizá-lo coercivamente, bem como as providências necessárias para acautelar o efeito útil da acção”* (artigo 1.º, n.º 2 do Código de Processo Civil de Macau) pelo que, verificando-se que o direito material subjacente ao novo mecanismo processual que se pretende criar e regular através da iniciativa do Senhor Deputado é inexistente em Macau, se verifica também, como corolário lógico, que o mecanismo processual destinado a fazer valer esse direito

¹ <https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-01/143035fffa2fb1ff94.pdf>



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

(inexistente) em juízo, se reveste de qualquer efeito prático útil na ordem jurídica da RAEM.

17. Por último, a Mesa da Assembleia Legislativa gostaria de tranquilizar o Senhor Deputado relativamente à eventual falta de respeito a anteriores Presidentes da Assembleia Legislativa pela decisão agora tomada, lembrando-o de que o projecto de lei "*Norma interpretativa do Decreto-lei n.º 33/81/M*", apresentado pelo Senhor Deputado pela primeira vez em 10 de Junho de 2016, foi admitido pelo então Presidente da Assembleia Legislativa, Ho Iat Seng, e votado em Plenário. Este mesmo projecto de lei, absolutamente igual no seu conteúdo, foi rejeitado por esse mesmo Presidente, Ho Iat Seng, em 31 de Maio de 2017, com base no Parecer da Mesa da Assembleia Legislativa entretanto emitido, cujo entendimento foi seguido pela Comissão de Regimento e Mandatos na elaboração do seu Parecer n.º 1/V/2017, em que foi analisado esse projecto de lei.

18. Pelo que, a questão do eventual desrespeito a anteriores Presidentes, suscitada tão veementemente pelo Senhor Deputado no recurso agora em crise, não se coloca neste caso, como não se colocou quando o mesmo Presidente decidiu de forma diferente o mesmo assunto, uma vez que a decisão foi tomada com base nos pressupostos definidos no referido Parecer da Mesa da Assembleia Legislativa, e, portanto, de forma correcta, fundamentada, objectiva e coerente com o entendimento dos órgãos próprios da Assembleia Legislativa.

19. Face ao exposto, a Mesa da Assembleia Legislativa delibera o seguinte, nos termos e para os efeitos da alínea e) do artigo 17.º e do n.º 5 do artigo 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa:

Manter o Despacho n.º 492/VI/2021 do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa e não dar, em consequência, provimento ao recurso apresentado pelo Senhor Deputado José Pereira Coutinho interposto em 4 de Maio de 2021.



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

Assembleia Legislativa, aos 18 de Maio de 2021.

A Mesa,

Kou Hoi In

(Presidente)

Chui Sai Cheong

(Vice-Presidente)

Chan Hong

(1.^a Secretária)

Ho Ion Sang

(2.^o Secretário)

RECURSO

Para o Plenário da Assembleia Legislativa

Do despacho de rejeição do Presidente da Assembleia Legislativa

**Relativo ao projecto de lei intitulado ‘*Acção de impugnação da
confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da
realização de consultas*’, apresentado pelo autor do sobredito projecto de lei
e aqui recorrente,**

Deputado José Pereira Coutinho

Nos termos e para os efeitos conjugados do disposto, v.g., no artigo 9.º, c), 91.º, n.º 2, 99.º, g), 111.º, n.ºs 6 e seguintes, todos do Regimento da Assembleia Legislativa, aprovado pela Resolução n.º 1/1999, e subsequentemente alterado pelas Resoluções n.os 1/2004, 2/2009, 1/2013, 1/2015 e 2/2017, estando consolidado formalmente o seu texto *ex vi* o Anexo de republicação adjunto àquela última resolução de 2017.

Distinto Plenário da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China:

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

1

O recorrente, na sua qualidade de Deputado e no uso dos poderes constitucionais e regimentais que lhe assistem, apresentou, como antes o houvera repetidamente feito, um projecto de lei intitulado ‘*Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas*’, o qual, entre outros aspectos, se destina, sobremaneira, a uma densificação de direitos fundamentais, como uma breve, descomprometida, simples e tangível leitura permite facilmente alcançar.

2

A sobredita iniciativa legislativa ocorreu formalmente, nos termos regimentalmente preconizados, já no passado dia 2 de Março do corrente ano de 2021.

3

Sobre este projecto de lei, recorreremos nos termos legais, tendo recaído o Despacho n.º 492/VI/2021, exarado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 19 de Abril, no qual se rejeitava liminarmente o supra identificado projecto de lei.

4

Abrigava-se o aludido despacho de enjeitamento no uso dos poderes regimentais expostos na alínea c) do artigo 9.º e na alínea a) do artigo 107.º, ambos, naturalmente, do Regimento, e vinha alcandorado, na sua essência e *brevitatis causa*, no regime estabelecido no artigo 105.º do mesmo diploma normativo, isto é, considerando que o projecto de lei se revelava como contendo matéria de iniciativa condicionada dos deputados, ou seja, envolveria *política do governo* e fundamentado teoricamente, sobretudo, num discutível parecer da Mesa exarado em 2017 e que, entre outros sezonismos, citava a Wikipedia em matéria absolutamente essencial para a quebradiça opinião, a final, aí vertida.

5

Posteriormente, e ao abrigo e para os efeitos do disposto em sede de recurso de decisões presidenciais para a Mesa, o Deputado agora e aqui recorrente apresentou recurso daquela decisão para a Mesa da Assembleia Legislativa.

6

A Mesa da Assembleia Legislativa, num minguo e disforme despacho no que à fundamentação veramente técnica respeita – ademais atendendo à importância e complexidade da questão – decidiu manter o despacho presidencial recorrido.

7

Tal decisão, binariamente desconforme ao tecido normativo vigente e à praxis anteriormente concretizada, como melhor se verá adiante, está vertida na Deliberação n.º 8/2021/Mesa, datada de 18 de Maio do corrente ano.

8

O recorrente, naturalmente e prenhe de legitimidade, não se conforma com esta deliberação, daí apresentar o presente recurso, a qual, em essência, aniquila o direito do recorrente a apresentar projectos de lei na matéria em causa, não obstante ser seu direito fazê-lo em face do tecido normativo vigente – intocado, advirta-se – e em face da praxis verificada, isto é, projecto de lei similar foi outrora apresentado por mais do que uma vez e sempre foi aceite – como deve – e, adiante-se, outros projectos de lei em matérias similares foram também apresentados e aceites anteriormente, nomeadamente em matéria sindical.

9

E, de novo se sublinha, quer a Lei Básica, quer o Regimento desta Assembleia Legislativa, se mantêm irrefutavelmente e puramente inalterados no que às normas pertinentes diz respeito.

10

Ora, como se vem dizendo, será que agora o que está em voga é proceder a alterações ao Direito formalmente vigente sem mexer nas suas fontes jurídicas procurando-se, ao invés, introduzir fontes não autorizadas, mormente de cariz político? O que, ontem era verdade, hoje é mentira? O que ontem era permitido, hoje é proibido? O que ontem era lícito, hoje é fulminado com ilicitude? Mesmo quando o tecido normativo se mantém absolutamente e indiscutivelmente o mesmo nas páginas sagradas do Boletim Oficial!

11

Antes de se prosseguir com a essência da fundamentação técnico-jurídica de ataque, *rectius*, de defesa, a esta deliberação, a qual será idêntica à anteriormente apresentada no recurso para a Mesa, é mister, todavia, dedicar algumas pequenas observações a algum do parco conteúdo útil da deliberação de que aqui se recorre.

12

Com efeito, a deliberação em crise começa por, no seu ponto 2, alvitrar um remoque ao recorrente no sentido de o considerar quase um ignorante das normas vigentes e que, tendo sido avisado, não pediu a supostamente necessária autorização ao Chefe do Executivo para apresentação do projecto de lei. Pois, bem prega Frei Tomás... O requerente não pediu, porque, face ao Direito e à ciência jurídica imune a considerandos estranhos e adventícios, não tem que pedir como nunca antes houvera pedido. Alertas destes, qual ádvena perante o Direito, não podem ser considerados porquanto vão manifestamente contra as normas vigentes e vão contra os precedentes.

13

Ademais, parece resultar de alguns pontos da Deliberação em crise um certo mal-estar com o facto de o meu recurso «colocar em causa» o famigerado parecer da Mesa identificado no ponto 3 da deliberação; pois bem, a verdade crua e nua é que, quer o despacho do Presidente, quer esta deliberação, assentam a sua recusa de admissão no conteúdo do aludido parecer, donde, naturalmente, qualquer recurso nesta matéria ter necessariamente de se debruçar naqueloutro parecer; seja isto cómodo ou incómodo, seja isto agradável ou desagradável. Não se pode esgrimir contra a pretensão do recorrente com um dado parecer e depois mostrar desconforto com as críticas que o deputado faz, legitimamente, a esse mesmo documento. Ademais quando claramente justificadas, nomeadamente, mas não apenas, pelo facto de nunca antes ter havido lugar a um parecer similar e, inusitadamente, se ter decidido citar a Wikipédia...

14

Estranha-se ainda uma referência exotérica a anteriores assessores da Assembleia Legislativa colocando em questão não a sua valia técnica, mas, pasme-se, o facto de essas opiniões não serem idênticas ao entendimento da Mesa. Pois bem, algumas breves notas sobre isto terão de ser aqui trazidas.

15

Ambos os anteriores assessores citados são comumente reconhecidos como detendo uma especial valia técnica nestas matérias sendo ambos autores conhecidos, tendo ambos leccionado matéria regimental em vários cursos oficiais organizados por entidade governamental, e tendo ambos décadas de experiência na Assembleia Legislativa. Acrescente-se que tem mesmo de ser sublinhado que os textos citados dos ilustres anteriores assessores coordenadores Paulo Cardinal e Pedro Pereira de Sena são posteriores, repita-se, posteriores, à emissão do citado parecer da Mesa de 2017. Mais se diga sobre ambos aquilo que Aristóteles

terá dito sobre Platão: sendo amigos de Platão ambos os anteriores ilustres assessores são, todavia, e consabidamente, mais fiéis à verdade do que a Platão. À verdade técnico-jurídica, bem se entenda, e, por conseguinte, não vergáveis a um qualquer entendimento de conveniência ou oportunismo político ou de chefias.

16

Basta atentarmos nas palavras profundas, técnicas, respaldadas, expendidas por cada um dos anteriores e actuais ilustres assessores e, depois, comparar com a prosa vácuca, franciscana e genérica – e para a qual se remete - do tal parecer da Mesa de 2017 sobre o assunto cerne, qual seja o da política do governo ou o ‘a ela ser atinente’. Vejamos então:

‘Quanto à dilucidação do conceito de envolvimento da «política» do Governo é mister convir que não poderá este conceito vago ser de tal forma preenchido que se ache cheio como um ovo que, a final, redunde tão só na negação da iniciativa legislativa de Deputados incondicionada. Tal conclusão fere, naturalmente, a Lei Básica e o seu sistema bifronte de iniciativa de lei. Ou seja, não é admissível densificar como política do Governo, para efeitos de condicionamento da iniciativa de lei dos Deputados, uma tal e universal abrangência que, no fundo, venha significar um esvaziamento total, ou quase, da iniciativa legislativa não condicionada dos Deputados prevista na Lei Básica, sob pena de se estar, outrossim, a desrespeitar aquela Lei Básica e a ampla margem de iniciativa própria dos Deputados.’, Paulo Cardinal, *Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*, 2019.

O referido conceito deve *‘ser interpretado num sentido restrito, limitado à definição das opções estratégicas das políticas públicas, i.e. os princípios fundamentais da actuação do poder público numa determinada área (...) Com este sentido, a norma da Lei Básica pode ser interpretada de forma a permitir que os deputados possuam um efectivo poder de iniciativa legislativa nas (vastas) matérias que não envolvam tais opções estratégicas, dando assim sentido útil ao modelo de repartição de iniciativa legislativa originária previsto na Lei Básica’*, Pedro Pereira de Sena, *Estudos no Âmbito da Produção Legislativa*, CFJJ, 2018.

‘Parece, no entanto, claro que o conceito de política do Governo não pode ser entendido de forma excessivamente abrangente, que leve a um esvaziar ou esgotar quase por completo da iniciativa legislativa dos Deputados à Assembleia Legislativa (...) São as políticas fundamentais do Governo, apenas’, Luís Pessanha, A Reserva de Lei Fiscal, o Orçamento e a Tributação Anualizada, 2020.

A conclusão, do exercício de comparação destes Autores consagrados com o expendido no parecer de 2017, ao menos ao nível técnico-jurídico, é deveras fácil de encontrar e assentar.

17

E mais preocupante é o que se porventura inculca de quem preparou a sobredita deliberação: parece retirar-se do parco argumento apresentado que, como vem da Mesa e esta é importante, logo, o que esta afirma é o que está doravante correcto e está bem. Pois, lamento informar e clarificar que, num Estado de Direito, num sistema de “Rule of Law”, como é o nosso, tal como prometido, estabelecido e concretizado na Declaração Conjunta, na Lei Básica, no Regimento da AL, na Lei n.º 13/2009, no Estatuto dos Deputados, no PIDCP, etc., etc., não se pode confundir o peso e posição hierárquico e político de um órgão com as suas competências, os seus limites e, sobretudo, o Direito. Perante uma norma jurídica, um determinado órgão, por muito alto que seja, continua a dever obediência ao Direito e só o pode modificar para futuro e se, e nos considerandos e procedimentos formalmente estabelecidos, para tal tiver habilitação competencial. Se não o tem ... paciência. Não o pode modificar e tem, opostamente, o dever de obediência à lei – como resulta, de resto, expressamente de vários preceitos da Lei Básica. O conhecido aforismo *Si veut le Roi, si veut la Loi*, em Macau, hoje, e no quadro constitucional e convencional vigente, não se aplica. Ponto final. Como também aqui não cabe o moto *Un roi, une loi, une foi*. Em Macau está prometido e está vertido em normas e princípios jurídicos a máxima de uma *Região de Direito*, onde todos, sem exceção e por muitos poderes públicos que exerçam, estão constitucionalmente obrigados ao cumprimento da Lei, independentemente de considerandos motivacionais, políticos, de oportunidade e quejandos.

18

Isto é, pelo simples facto de um parecer advir da Mesa tal não constitui, de *per se*, garantia de legalidade e de adequação ao sistema normativo em vigor. Pode ser que sim; pode ser que não. A simples origem orgânica superior não constitui uma presunção inilidível de conformidade constitucional e legal. Como é o caso.

19

No restante, a deliberação é pobre na tentativa de fundamentação – reconheça-se, com justiça, a enorme dificuldade que há em argumentar contra normas vigentes e que, *in casu*, sempre foram aplicadas num mesmo sentido e que, de repente, passam a ser entendidas *antonimamente* ao sentido normal, estabelecido, reconhecido. Quase se poderia dizer que uma leitura da fundamentação técnica da deliberação cria a impressão de uma espécie de fundamentação *ad cátedra*, todavia, não ad cátedra estritamente ligada à valia científica, mas outrossim à circunstância de se ter e de se dominar o poder decisório, ao qual será, afinal, irrelevante a adução de fundamentos estribados estritamente em critérios da ciência jurídica. Como se domina o poder decisório não haverá que procurar, investigar, raciocinar profundamente e juridicamente. Esta é uma impressão... espero, no entanto, que possa estar enganado.

20

A afirmação de que o projecto de lei em causa nada tem que ver com direitos fundamentais deixa qualquer observador incrédulo... Não preciso de dispensar mais palavras a não ser remeter para a Lei Básica, a Declaração Conjunta, o PIDCP, o PIDESC e, talvez, para as obras clássicas sobre o assunto disponíveis na biblioteca da Assembleia Legislativa. Sugiro, porventura, uma breve busca sobre direitos fundamentais atinentes aos trabalhadores, direitos fundamentais axiologicamente advindos da protecção da privacidade, entre outros. Ainda me acho, enquanto cidadão, jurista e Deputado, sobressaltado com a ousadia de tal absoluta infirmação.

21

Quanto ao restante da fundamentação verifica-se uma tentativa de apresentar argumentos em espiral, repetindo e repetindo procurando-se, destarte, esmagar, pela verbosidade e quantidade. Todas as questões novamente acenadas na deliberação merecem resposta na fundamentação que surge mais adiante e que já constavam do recurso anterior, nomeadamente a alusão a eventuais outros precedentes os quais, adiante-se desde já, acham-se bem mais distantes do caso em apreço do que outros, por exemplo, os projectos de lei em matéria de liberdade sindical – sempre admitidos.

22

Ainda mais se opine, quando se refere, singelamente, que o tal parecer da Mesa de 2017 convoca uma dada norma habilitadora de competência; ora, sendo vero que o faz, a verdade é que o convoca desajustadamente como se explica na fundamentação do recurso para a Mesa e adiante no presente recurso – não basta afirmar-se que se alega expressamente uma competência sendo necessário depois comprovar a existência dessa competência e a verdade é que, nunca antes a Mesa exarou pareceres destes e nunca depois o voltou a fazer... Mistério... Uma mera aparência de bom Direito decididamente não basta se não houver uma verdadeira essência de Direito *hoc sensu*.

23

Importa, todavia, referir um ponto mais. Ao afirmar, com recurso à figura de estilo da ironia... (porventura pouco adequada num dos órgãos mais importantes do parlamento) que pode o deputado estar tranquilo quanto à defesa dos ex presidentes, pois bem, percebe-se que se premiu talvez uma tecla sensível, mas, o que mais espanta, é que a afirmação e palavras expendidas no ponto 17 e no ponto 18 da deliberação demonstram, afinal, uma confrangedora estreiteza na visão do problema. Com efeito, caros Colegas da Mesa, não há que me tranquilizar a mim pessoalmente, o que está em causa nas minhas considerações e pontos de argumentação, não é uma defesa de interesses próprios e auto-referenciados, mas outrossim a defesa sistémica do procedimento legislativo, das fontes do Direito, do sistema jurídico e da dignidade e protecção da confiança

高天賜 議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

vis-à-vis os órgãos da RAEM e seus titulares, nomeadamente anteriores Presidentes da Assembleia Legislativa e o actual Chefe do Executivo.

24

É por todos estes valores, que me transcendem enquanto cidadão, jurista e Deputado, que venho aqui tercer argumentos. É a defesa do sistema que me move, do sistema vigente e que sempre foi concretizado de uma determinada, confiável, adequada e antecipável maneira e que, de repente, sem qualquer alteração normativa, é virado do avesso. Será este o novo normal?

25

Adiante e entrando então na dilucidação de questões de Direito, renovamos o seguinte *acquis* técnico de fundamentação.

26

O recorrente não vem aqui discutir quaisquer questões de natureza política, de eventual conveniência ou inconveniência do articulado, de potencial desconveniência ou oportunidade temporal da apresentação da iniciativa legislativa; e não o faz porquanto, nos termos constitucionais e regimentais que disciplinam esta matéria, este tipo de juízos não tem cabimento, como se consabe; este tipo de juízos cabe, somente, ao Plenário, no uso das suas funções, aí se determinando o sucesso ou insucesso final do procedimento legislativo.

27

Vimos primeiramente recordar, como o Presidente da Assembleia e a Mesa mostram saber a incontornável factibilidade de articulados idênticos que foram anteriormente apresentados pelo recorrente os quais foram, sempre, admitidos tendo, pois, percorrido o seu justo e adequado caminho normal até ao juízo final do Plenário.

28

Com efeito, nos idos de 2013 projecto de lei idêntico foi apresentado tendo merecido um, normal e antecipável, despacho de admissão – Despacho n.º 344/IV/2013 – por parte do então Presidente da Assembleia Legislativa Lau Cheok Va, deputado experientíssimo como se bem sabe; posteriormente, e no decurso normal do trajecto procedimental o projecto de lei não mereceu aprovação dos pares, veja-se, por exemplo, Carlos Veiga, *A actividade legislativa*, in *O Direito Macau*

29

Posteriormente, em 2015, projecto de lei idêntico foi apresentado tendo merecido um, normal e antecipável, despacho de admissão – Despacho n.º 618/V/2015 – por parte do então Presidente da Assembleia Legislativa Ho Iat Seng, hoje Chefe do Executivo e líder máximo da RAEM; posteriormente, e no decurso normal do trajecto procedimental o projecto de lei não mereceu aprovação dos pares em sede de Plenário.

30

Por conseguinte, sendo este duplo facto verdadeiro e incontornável, isto é, todas as vezes em que projecto de lei similar foi apresentado, todas as vezes sobre eles recaiu um despacho de admissão, é imperioso perguntar que alterações normativas foram então no entretanto introduzidas?

31

Repete-se, este é o *factum* essencial. E incontornável. Porventura incómodo, mas a história existe e não se pode dela fazer um *delete*. Não houve qualquer alteração normativa no que a esta questão respeita. Nada se alterou.

32

Repita-se e sublinhe-se: nenhuma, nada, zero. Nenhuma alteração normativa foi introduzida no que toca aos preceitos relevantes da Lei Básica e do Regimento da Assembleia Legislativa! Rediga-se: o quadro normativo aplicável em 2013 e em 2015 é, no que tange ao assunto em questão, precisamente o mesmo hoje, absolutamente igual no que respeita à dilucidação da iniciativa condicionada de lei. São factos incontornáveis que devem ser devidamente confrontados e repetidos.

33

Com verdade indiscutível, nem o artigo 75.º da Lei Básica, nem os preceitos regimentais aplicáveis sofreram qualquer alteração material neste período! Basta uma mirada rápida pelas resoluções de alteração do Regimento, de 2015 e de 2017 para, de imediato, se perceber que nada foi alterado quanto ao nosso problema de delimitação de áreas sujeitas a limitação para efeitos de iniciativa legislativa.

34

Pergunta-se, destarte, o que mudou então? Juridicamente, claro está. Não politicamente, não em termos de conveniência ou sua falta, dado que, como vimos, tais juízos não têm lugar nesta fase procedimental.

35

A deliberação em crise que mantém o despacho originalmente em comoção, e da qual aqui se recorre tem, entre outros efeitos mais, o seguinte triste e desrespeitoso efeito: consubstancia, inapelavelmente, uma crítica imediata aos anteriores Presidentes da Assembleia Legislativa Lau Cheok Va e Ho Iat Seng, hoje Chefe do Executivo. Inculca que estes ilustres políticos erraram, violaram a Lei Básica, desrespeitaram o Regimento. Foram ignorantes do Direito.

36

Com efeito, ao exarar, perante o mesmíssimo quadro normativo aplicável, um despacho de rejeição onde antes ambos os Presidentes exaravam um despacho de admissão, resulta desta nova posição oposta a conclusão que, anteriormente e em face do mesmo conjunto normativo, os despachos de admissão estavam enganados e, porventura, representavam uma violação da Lei Básica e/ou do Regimento.

37

Ou seja, Lau Cheok Va e o actual Chefe do Executivo desconsideraram ou violaram a Lei Básica e/ou o Regimento da Assembleia Legislativa! Não aceitamos esta conclusão face a despachos de tão experientes e sabedores anteriores deputados. Se há alguém que está a despachar de forma juridicamente incorrecta é sim o actual presidente da Assembleia Legislativa e não os seus ilustres predecessores. E a distinta Mesa acompanha esta incorrecção e violação do tecido normativo vigente...

38

Antecipando, de algum modo, esta conclusão inevitável e procurando, sem sucesso, responder a esta contradição insanável, e deste forma ultrapassar o dilema, tenta o despacho recorrido, e bem assim a deliberação em causa, acenar com uma justificação que, ao menos na aparência, pudesse de algum modo lograr aparecer plausível. Não o consegue.

39

E não o consegue, desde logo, porque a razão jurídica não lhe assiste; tão simples quanto isto; os verdadeiros precedentes surgidos a propósito de projectos de lei idênticos também contrariam o despacho e a deliberação em crise.

40

Muitos outros precedentes relativos a projectos de lei que abordam temáticas similares e que colocam, na sua essência, o mesmo tipo de potenciais interrogações (v.g., entre tantos, *Lei reguladora do Direito Fundamental de Associação Sindical*, *Processo especial de tutela da personalidade do trabalhador*, *Processo especial de tutela dos trabalhadores com base na igualdade e não discriminação em função do sexo e da orientação sexual*), no seu cômputo inúmeras vezes admitidos por, pelo menos, três distintos Presidentes da Assembleia Legislativa, igualmente enfileiram contra esta decisão denegatória: virtualmente tudo o que no despacho verdadeiramente interessa, surge artificioso e assente em “pés de barro”.

41

O despacho lança para os nossos olhos, do recorrente, dos deputados, dos juristas, dos advogados, dos Professores de Direito, da sociedade em geral, a *confusão* de um Parecer sobre o qual assentaria então esta mudança dramática de 180 graus: o famigerado e interminável *Parecer relativo à verificação do projecto de*

lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng, Parecer da Mesa da Assembleia Legislativa de 28 de Março de 2017. Interminável, fazendo uso da liberdade de escrita e de estilo, mas que terminou sim com o percurso de uma socialmente e juridicamente relevante iniciativa legislativa que, à época, para muitos, surgia como algo importante sim, mas porventura inoportuno, mas não como um projecto violador das normas procedimentais legislativas.

42

É necessário, pois, aduzir algumas palavras sobre aquele afamado “Parecer da Mesa”, quer de um ponto de vista formal-orgânico, quer de um ponto de vista material, para além da sua eventual força jurídica-normativa - ou sua falta – e assim, desconstruir este castelo de areia em que parece assentar exclusivamente o despacho recorrido.

43

Numa perspectiva formal-orgânica é importante relembrar que, ao que saiba, nunca antes (e nunca depois, que se saiba também) fora a Mesa da Assembleia Legislativa chamada a pronunciar-se sob a forma de parecer em matérias desta natureza; é fácil perceber porquê: o parecer foi exarado sem existir verdadeira norma de habilitação de competência por um lado, e, por outro lado, invadiu a esfera de competência reservada da Comissão de Regimento e Mandatos. Daí, com naturalidade, nunca ter havido pareceres da Mesa sobre questões de interpretação, e eventual, integração, do Regimento.

44

Com efeito, manda o Regimento que cabe à Comissão de Regimento e Mandatos ‘Dar parecer sobre as questões de interpretação e integração de lacunas do Regimento que lhe sejam submetidas pelo Presidente, pela Mesa ou pelo Plenário;’, nos termos da alínea d), do artigo 26.º. E, de outra banda.

45

À Mesa apenas cabe a decisão, sublinhe-se decisão e não emissão de parecer, e somente funcionalizada às reuniões plenárias, de questões de interpretação e de integração de casos omissos do Regimento, nos termos do artigo 18.º, alínea b). Isto é, a Mesa apenas pode intervir nesta fase do procedimento legislativo que se desenrola já em sede de Plenário e não em fase anterior – aí entrará em acção, se necessário for, a Comissão de Regimento e Mandatos.

46

A alusão do Parecer de 2017 à alínea f), do artigo 17.º do Regimento, “*Em geral, coadjuvar o Presidente e o Vice-Presidente no exercício das suas funções e pronunciar-se sobre todas as questões submetidas à sua apreciação pelo Presidente ou pelo Plenário.*”, não convence e levanta as maiores dúvidas técnico-jurídicas, como na altura se evidenciou, nomeadamente no âmbito da assessoria, porquanto se entende que o exercício desta competência genérica e residual só deverá ter lugar na ausência de competências expressamente atribuídas a outros órgãos, como é, decididamente, o caso, nos termos vistos no número imediatamente anterior. Ou seja, bem pode a deliberação recorrida afirmar que o sobredito parecer apresenta uma norma habilitadora, mas, a verdade é que tal norma habilitadora genérica cede perante outras normas regimentais. Há que, como bem se ensina classicamente, ter sempre presente uma interpretação que busque a unidade do sistema e não uma espécie de “cherry picking”.

47

Numa perspectiva material, apraz dizer que o mui longo e *interminável* parecer tem coisas boas e tem coisas originais; todavia, no essencial, as coisas boas não são originais e as coisas originais não são boas. Muita prosa é dita e repetida *ad nauseam*, muito “copy and paste” é feito, muitas normas são reproduzidas e reproduzidas, muita doutrina é extensamente apresentada (como muita outra é omitida); quando o parecer pretende inovar,

ser científico, mostrar talento, muita coisa começa então a ruir. O cheiro de um longo trajecto estar a ser calcorreado, mas com uma antecipadamente garantida determinada solução previamente adquirida, exala por vários poros. E, sempre será de aqui rememorar o adágio que não é o simples facto de se escrever muito que garante que também se acerta muito. Não há aqui lugar a fenómenos de esmagamento pelo peso das muitas páginas apresentadas. Esmaga-se pela qualidade e adequação da fundamentação apresentada. Que até pode ser curtinha.

48

Não valendo a pena avançar muito mais, somente se deixará aqui sinalizado que um Parecer que se louva, em nota de rodapé (nota 71), na Wikipédia, como neste é feito, ademais a propósito do conceito de política, o qual é absolutamente estrutural e referencial na matéria em apreço, traçou aí desde logo o seu próprio destino em termos da (des)valia científica que carrega consigo. Citar a Wikipédia? Num documento tão formal? E ao qual se pretende emprestar efeitos tão sistémicos e drásticos? Alguma vez, alguma comissão, algum órgão, algum assessor, citou nesta Casa a Wikipédia? Indigno, não?

49

Anote-se que mesmo que estes obstáculos claros – formais-orgânicos e materiais – pudessem porventura ser ultrapassados, e não o são de todo, a verdade é que, no quadro normativo juridicamente aplicável, não assiste a um parecer qualquer lugar no elenco das fontes normativas regimentais: isto é, o facto de – mal ou bem – haver um dado parecer apontando a uma dada solução, não pode esse parecer transmutar-se, de *per se*, em fonte normativa de vocação geral ou de precedente para outros órgãos competentes no âmbito de futuros procedimentos legislativos.

50

A propósito da criação de um eventual precedente estatuído pelo parecer da Mesa recorde-se as seguintes palavras: *‘O precedente reporta-se a uma autovinculação de comportamento do órgão ou titular de órgão que o pratica. Estamos em crer que aqui apenas se poderá falar em vinculação de ordem política e não em vinculação jurídica. Não estará, pois, em condições de contrariar normas escritas, sejam elas constitucionais, sejam elas regimentais ou legais. Há, pois, amplas áreas, vastas matérias que lhe estão vedadas’*, Paulo Cardinal, *Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*, 2019, p. 112.

51

Ou seja, ainda que fosse um precedente, a sua vinculação reportar-se-ia à Mesa e não ao Presidente, seria meramente política e, mais relevante ainda, não poderá contrariar normas escritas; o parecer, tal como é apresentado, e com os efeitos que se lhe pretendem atribuir, contraria normas escritas da Lei Básica e do Regimento da Assembleia Legislativa.

52

Com mais propriedade e acerto se defenderia que os despachos de admissão supra referidos, isto é, Despacho n.º 344/IV/2013, Lau Cheok Va, e Despacho n.º 618/V/2015, Ho Iat Seng, constituiriam sim o precedente para o titular presente do cargo de Presidente da Assembleia Legislativa.

53

E até os muitos despachos de admissão dos presidentes Susana Chou, Lau Cheok Va e Ho Iat Seng, recaídos sobre projectos de lei que abordam temáticas similares e que colocam, na sua essência, o mesmo tipo de potenciais interrogações v.g., entre tantos, *Lei reguladora do Direito Fundamental de Associação Sindical*, *Processo especial de tutela da personalidade do trabalhador*, *Processo especial de tutela dos trabalhadores*

com base na igualdade e não discriminação em função do sexo e da orientação sexual, deteriam, nos termos antes vistos, mais *legitimatío* para se alcandorarem a veros precedentes do que o tal parecer da Mesa. Evidencie-se que alguns destes despachos sobre estas matérias, inclusive do actual Presidente Kou Hoi In (Liberdade Sindical), são posteriores ao parecer de 2017.

54

Em suma parcelar, o pretendido alicerce técnico em que se fundeia o despacho em crise e do qual se recorre, não detém legitimidade jurídica para fundamentar o despacho de rejeição, a vários títulos e sob diversas perspectivas. Não serve como precedente para outrem, e ainda que potencialmente servisse, não poderia ir contra normas escritas e, ademais, concorre, e vai em sentido absolutamente oposto, com um assinalável número de despachos presidenciais (uns relativos a articulados idênticos e outros sobre projectos de natureza similar), alguns dos quais são posteriores ao tal parecer de 2017.

55

Vejamos:

Debrucemo-nos então, com rigor e honestidade técnico-jurídicos, o quadro normativo vigente na matéria em causa, tal como é definido o seu perímetro justificativo do sentido denegatório pelo despacho recorrido:

Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)

“Artigo 75.º

Os deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei (...) nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais. (...). A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.”.

Regimento

“Artigo 105.º

(Iniciativa condicionada)

O exercício da iniciativa dos Deputados em matérias atinentes à política do Governo depende de autorização escrita do Chefe do Executivo.”.

56

Está-se aqui perante o fenómeno da chamada iniciativa condicionada (à obtenção de uma autorização), duma perspectiva dos deputados, e de uma reserva relativa de iniciativa, na perspectiva governamental, como bem assinala um ilustre anterior assessor coordenador da Assembleia Legislativa, Pedro Pereira de Sena, *Estudos no Âmbito da Produção Legislativa*, CFJJ, 2018, p. 472.

57

Que este sistema de limitação da iniciativa de lei por parte dos deputados existe nunca foi negado. Tal como nunca foi abjurado que há matérias de reserva absoluta de iniciativa legislativa em favor do governo, *ex vi* do estatuído na segunda oração do artigo 75.º da lei constitucional de Macau: “*Os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa.*”. Ou seja, as imensas páginas do tal parecer de 2017 (Mesa) que suam na explicação de um dado tão óbvio são, a final, desnecessárias. Consequentemente de duvidosa utilidade são os vários pontos do despacho recorrido em que é reproduzido aquele parecer para concluir que, *voilà*, limitações à iniciativa legislativa existem. Pois ... sempre existiram desde os primórdios da RAEM.

58

O quadro gizado pela Lei Básica e, posteriormente, densificado – com maior ou menor rigor e fidelidade – pelo Regimento no que respeita à crucial matéria da iniciativa legislativa está, no que realmente importa, inalterado e é bem conhecido de todos: da doutrina que se debruçou sobre o assunto, da assessoria desta Assembleia, por mero exemplo, da jurista da AL Sílvia Barradas, *Apresentação sobre o Regimento da Assembleia Legislativa*, 2013, dos deputados, dos membros da Mesa, do presidente da Assembleia Legislativa, das inúmeras apreciações prévias. As tentativas e ensaios de exegese dos vários preceitos iniciaram-se há muitos anos, muitos deles com grande profundidade e valia técnica, e são conhecidos. Quer porque publicados, quer porque internamente circulados na AL e pelos Deputados.

59

Donde não se compreender a tentativa que se julga surpreender no despacho em crise, *vide* o seu ponto 2, de que somente em 2017, por intermédio do tal parecer da Mesa, e repetido na deliberação em recurso, se estudou o assunto centrado no conceito política do governo. Aí se terá vislumbrado o problema, aí se terá feito luz, daí terá saído a roda redonda.

60

A *praxis* da Assembleia Legislativa, desde o seu início, traduzida em muitos despachos presidenciais – de admissão e de rejeição –, em pareceres e relatórios de comissões (por mero exemplo, 3.^a Comissão Permanente, no seu Relatório n.º 1/IV/2012), em pareceres da assessoria emitidos em sede de apreciação prévia, elaborados por muitos e diversos grupos de trabalho, anote-se, as discussões havidas aquando dos vários processos de revisão regimental, memorandos vários de assessores, etc., demonstra que, *ab initio*, e com naturalidade, o feixe de limitações em geral à iniciativa de lei e, em particular, o da dita iniciativa condicionada, sempre ocupou lugar privilegiado de reflexão e estudo no âmbito do parlamento local. Como não poderia deixar de

ser. Há todo um caldo criado e alimentado ao longo de muitos anos sobre estas questões. A Mesa não descobriu que a Terra era, afinal, redonda em 2017. Quanto muito, o que esse parecer de 2017 fez foi ignorar o vasto *acquis* de contributos da praxis e da doutrina e dos despachos presidenciais que foram sendo produzidos ao longo mais de duas décadas.

61

Mas não apenas dentro do hemiciclo se discutiram estas questões. Número considerável de doutrina foi escrita sobre o tema. Não apenas aqueles que são expressamente citados no tal parecer de 2017, como também vários outros estudos que se debruçam sobre a temática da iniciativa legislativa e suas limitações, nomeadamente do ilustre ex assessor coordenador da Assembleia Legislativa e formador nestas matérias no CFJJ, Paulo Cardinal, *Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*, 2019, entre vários outros trabalhos, o já citado estudo de elevado nível de outro ex ilustre assessor coordenador Pedro Pereira de Sena, *Estudos no Âmbito da Produção Legislativa*, CFJJ, 2018, Luís Pessanha, *A Reserva de Lei Fiscal, o Orçamento e a Tributação Anualizada*, António Katchi, *As Fontes do Direito em Macau*, 2006, João Albuquerque, *Curso sobre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China: I – Da reunificação da China à organização político-administrativa da RAEM*, CFJJ, Macau, 2013, para além de obras de comentário à Lei Básica, por exemplo, Ieong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica de Macau*, p 148, aí se podendo ler, na anotação ao artigo 75.º, que o sistema aí instituído de alguma limitação ao exercício de iniciativa legislativa encontra paralelo “em disposições de constituições de muitos países”, ora pergunte-se, então, com o respaldo do direito comparado, onde existem sistemas com tal elevado e absurdo grau de limitação, talqualmente resultaria da aplicação da doutrina do tal parecer de 2017? Não existem. Nesta medida exagerada e deveras alargada para lá das fronteiras do Direito escrito e do bom senso, não existem. E recorde-se o que nos dizia o memorável Mestre Xiao Weiyun, depois de expor e analisar as normas pertinentes: “Por aí se vê que os deputados gozam de iniciativa de apresentar projectos de lei ... respeitantes a um vasto âmbito de matérias”, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*.

62

Isto é, este tema era sobejamente conhecido e profusamente tratado quer internamente, quer lá fora, por alguma da Doutrina mais autorizada no assunto. Não é, destarte, uma descoberta do tal parecer em 2017. Se fosse então uma descoberta depreender-se-ia, então, a razão do desacerto dos despachos de admissão de idênticos projectos de lei autorados por Lau Cheok Va e por Ho Iat Seng. Assentavam numa ignorância do problema e, consequentemente, teriam aplicado as normas constitucionais e regimentais erradamente. Teriam demonstrado ignorância constitucional e regimental... Nada de mais longínquo à sabedoria destes dois ilustres ex presidentes.

63

Repete-se, a questão de existência de um sistema que impõe limitações várias à iniciativa legislativa dos deputados é questão bem assente e deveras conhecida e estudada.

64

O que é imperioso fazer é, sim, o estudo, a exegese, das normas vigentes e aplicáveis em matéria de limites à iniciativa de lei. É neste esforço interpretativo que devemos concentrar a nossa atenção. Nestes casos em que surge em jogo a delimitação de conceitos de *política do governo* ou similares como *matérias atinentes à política do Governo*, a questão que se coloca é se deveremos assentar a decisão numa interpretação mais lata ou numa interpretação mais restrita dos comandos normativos.

65

Como muito bem sustenta Pedro Pereira de Sena, ilustre antigo assessor coordenador da Assembleia Legislativa e formador destas matérias no Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), e lapidariamente explica, este conceito deve ‘*ser interpretado num sentido restrito, limitado à definição das opções estratégicas*

das políticas públicas, i.e. os princípios fundamentais da actuação do poder público numa determinada área (...) Com este sentido, a norma da Lei Básica pode ser interpretada de forma a permitir que os deputados possuam um efectivo poder de iniciativa legislativa nas (vastas) matérias que não envolvam tais opções estratégicas, dando assim sentido útil ao modelo de repartição de iniciativa legislativa originária previsto na Lei Básica’, na obra citada, p. 473.

66

Com verdade, nas palavras de outro autorizado especialista e docente na matéria, ‘Quanto à dilucidação do conceito de envolvimento da «política» do Governo é crucial convir que não poderá este conceito vago ser de tal forma preenchido que se ache cheio como um ovo que, a final, redunde tão só na negação da iniciativa legislativa de Deputados incondicionada. Tal conclusão fere, naturalmente, a Lei Básica e o seu sistema biface de iniciativa de lei. Ou seja, não é admissível densificar como política do Governo, para efeitos de condicionamento da iniciativa de lei dos Deputados, uma tal e universal abrangência que, no fundo, venha significar um esvaziamento total, ou quase, da iniciativa legislativa não condicionada dos Deputados prevista na Lei Básica, sob pena de se estar, outrossim, a desrespeitar aquela Lei Básica e a ampla margem de iniciativa própria dos Deputados.’, Paulo Cardinal, ilustre antigo assessor coordenador da Assembleia Legislativa, obra citada, pp 217 e 218.

67

E é assim que tem de ser, como é assim que tinha vindo a suceder sob pena de, caso repousemos numa interpretação de veras lata do inciso normativo, nos degradarmos no seguinte cenário que nos traça ilustre anterior assessor coordenador da AL, ‘se se interpretar o referido conceito de forma lata, como envolvendo

quaisquer opções de natureza política feitas pelo Governo enquanto órgão com competência para «definir e aplicar políticas» (alínea 1) do artigo 64.º da Lei Básica), tal interpretação conduz a que os deputados se vejam, na prática, desprovidos de qualquer verdadeiro poder de iniciativa legislativa.’, Pedro Pereira de Sena, renomado especialista nestas matérias, obra e local citado.

68

Ou seja, resulta cristalino que a opção constitucional estatuída na Lei Básica não pode conduzir a um resultado incongruente, irracional, incoerente com o desenho do sistema, *‘Isto porque legislar implica necessariamente a feitura de opções entre várias possibilidades de direcção da actividade governativa ou de medidas concretizadoras dessas opções’*, Pedro Pereira de Sena, obra e local citado.

69

Ou seja, adoptar uma tão lata interpretação sobre o que seja *política do governo* ou, em expressão absolutamente símile, *atinente à política do governo*, significa, *ao final do dia*, uma negação e consequente violação, dos dispositivos da Lei Básica e regimentais porquanto se traduziria numa ablação da iniciativa legislativa livre, a qual seria sempre, sempre, transfigurada em iniciativa condicionada. Assim se erradicando o princípio geral da liberdade de iniciativa de lei que consta do artigo 75.º da Lei Básica – o qual procede à inventariação das excepções ao princípio geral e não ao seu inverso – e é reafirmado no artigo 101.º do Regimento e no artigo 1.º do mesmo diploma.

70

Conforme bem explicitado por ilustre especialista na matéria: *‘Ou seja, encarar como absolutamente intocável o vago e macro conceito de política do Governo conduziria a uma intolerável compressão da capacidade de*

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

iniciativa de lei por parte dos Deputados, como visto e ao arrepio do design da Lei Básica, como também significaria duas coisas mais:

Primeira, os projectos de lei teriam de necessariamente apresentar-se como totalmente neutros em termos sociais, económicos, culturais e, mesmo, jurídicos. Na verdade, muito dificilmente se pode imaginar um projecto de lei que, não tendo passado pelo crivo da autorização do Chefe do Executivo, não possa ter reflexos em uma qualquer política, orientação ou omissão do Governo. As leis não são neutras no sentido de que, necessariamente, inculcam uma certa ideia social, económica, cultural, jurídica para uma dada questão. Qualquer projecto de lei dos Deputados, quando aprovado, incide sobre o tecido jurídico da RAEM e transporta consigo determinadas soluções que, inelutavelmente, se projectam no Governo e suas políticas, quanto mais não seja pelo princípio da primazia das leis sobre os regulamentos administrativos e pela sujeição do Governo ao princípio da legalidade, artigos 3.º, n.º 2, da Lei n.º 13/2009 e artigo 65.º da Lei Básica., (...)

‘Segunda, se assim não fosse, isto é, se os projectos de lei de iniciativa dos Deputados houvessem de ser neutros não podendo tocar em nada que possa ser visto, com maior ou menor clareza e solidez, política do Governo, então, seria forçoso concluir que muitos dos projectos de lei dos Deputados admitidos ao longo destes anos, vários deles aprovados, estariam feridos de inconstitucionalidade por violação do artigo 75.º da Lei Básica, isto é, nunca deveriam ter sido admitidos. Ora, como se viu, tal não faria qualquer sentido e, correctamente, foram admitidos.’, Paulo Cardinal, renomado especialista e docente nestas matérias, obra citada, pp 219 e seguintes.

Tudo isto é sabido, tudo isto era conhecido. E, sublinho, tudo isto era aplicado na prática. Conforme se ilustra sem qualquer margem para dúvidas: *‘Recorde-se e sublinhe-se que tal tem ocorrido com a generalidade dos projectos de lei apresentados e, inclusive, aprovados. Vários dos projectos de lei admitidos ao longo das várias legislaturas incidem inexoravelmente em políticas do Governo, com maior ou menor imediatez ou*

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

incidência. Aliás, alguns deles operaram verdadeiras revoluções transversais com efeitos horizontais a toda a Administração Pública. Pense-se, por exemplo, na Lei da Protecção de Dados Pessoais, na Lei que altera o Acesso ao Direito, impondo o seu novo regime a toda e qualquer entidade pública. Nenhuma destas leis necessitou do consentimento prévio do Chefe do Executivo para ser apresentada pelos Deputados, admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, aprovada pela Assembleia Legislativa, assinada pelo Chefe do Executivo, publicada no Boletim Oficial e registada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.’, Paulo Cardinal, renomado anterior assessor coordenador da AL, obra e local citado.

72

Recorde-se aos mais falhos ou selectivos de memória o seguinte: a Lei de Protecção de Dados Pessoais institui, entre muito mais, um conjunto de deveres, um conjunto de sanções, quer para privados, quer para entidades públicas, institui ainda processos judiciais próprios. A Lei que altera o acesso ao Direito inova em várias matérias com incidência judicial, a lei que altera o regime do direito de reunião e manifestação veio bulir com a distribuição de competências judiciais. Projectos de lei como os relativos à Liberdade Sindical inculcam deveres, pressupõe sanções, criam processos judiciais especiais, projectos de lei relativos à violência doméstica apontavam para um feixe grande de deveres e sanções. Todos estes projectos de lei sempre foram admitidos pelos vários presidentes; os primeiros viram mesmo a luz do Boletim Oficial e são, hoje, lei.

73

O alarme que se pretende dar, quer no despacho de que se recorreu, quer no acto agora recorrido, nomeadamente acenando com – aparentemente extremas dificuldades e sérias opções – a estatuição de deveres, de sanções, de procedimentos judiciais mais não é do que um alarme – e de cujo verdadeiro alcance verdadeiramente duvidamos. Por exemplo, desconhece-se a existência de normas sem sanção?

74

Outro exemplo, desconhece-se a existência do Artigo 7.º do Código de Processo Civil ‘(*Princípio da adequação formal*), Quando a tramitação processual prevista na lei não se adegue às especificidades da causa, deve o juiz oficiosamente, ouvidas as partes, determinar a prática dos actos que melhor se ajustem aos fins do processo.’? O qual permite, sem dúvidas obviar a eventuais ausências de trâmites normativos processuais. Recorde-se que, nesta Assembleia, este princípio foi já por diversas vezes referido e explicitada a sua valência e relevância, por exemplo, Parecer n.º 3/II/2005 da 3.ª Comissão Permanente ou Parecer n.º 3/99 da Comissão Eventual Destinada a Acompanhar e Participar na Elaboração dos Projectos Relativos aos Códigos Civil, Processual Civil e Comercial. Como foi também objeto de estudo por parte de alguns ilustres ex assessores da Assembleia Legislativa, por mero exemplo, Armando Isaac, *Apreciação técnico-jurídica do Projecto relativo ao novo Código de Processo Civil de Macau*.

75

Com este tipo de alarmismo o que se visa é, ao menos assim parece, obstruir uma verdadeira análise da questão. E mais, constitui de uma forma evidente, um “lavar de lixivia” o passado faz parte da história Legislativa e os precedentes da própria Assembleia. O passado não se reescreve. O passado não se elimina. Com o mesmo quadro normativo, muitos projectos de lei inculcando deveres, sanções, alterações judiciais, alocação de competências, foram devidamente admitidos e, alguns deles mereceram mesmo a superior aprovação do Plenário e posterior assinatura do Chefe do Executivo e publicados no Boletim Oficial!

76

E isto sempre assim sucedeu porquanto uma das mais nobres funções ou competências dos deputados é, precisamente, o da iniciativa de lei. Como bem evidencia o nosso regimento, cuja primeira norma de todas é a seguinte: “Artigo 1.º

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

(Poderes em matéria legislativa)

Constituem poderes dos Deputados, no âmbito do exercício da competência legislativa da Assembleia Legislativa:

- a) *Apresentar projectos de lei e de resolução;*”.

Ou, no fundo e em linguagem simples e directa, como afirmou Ho Iat Seng, hoje Chefe do executivo e ao tempo Presidente da Assembleia Legislativa: “*Ho Iat Seng indicou que compete aos deputados proceder à iniciativa legislativa*”, Portal do Governo da RAE de Macau, 2017, <https://www.gov.mo/pt/noticias/140664/>”.

77

Quero trazer aqui um argumento adicional que auxilia na demonstração da minha razão e na prova do desacerto da deliberação recorrida. A matéria de que se ocupa o meu projecto de lei incide, fundamentalmente, nos direitos fundamentais, como é bom de ver e só não enxerga quem não quer. Qualquer análise intelectualmente honesta logra alcançar, sem esforço, esta realidade.

78

Ora, é bem sabido por quem tem memória não discriminatória que, nesta sede, a Assembleia Legislativa sempre considerou ser direito-dever dos deputados apresentarem iniciativas de leis e sempre disso se orgulhou. Recorde-se: ‘*direitos fundamentais, matéria em que a Assembleia Legislativa detém já pergaminhos*’, Susana Chou; também, ‘*Por outro lado sublinha-se que a Lei n.º 16/2008 resulta de um projecto de lei, isto é, o procedimento legislativo resultou do impulso próprio desta Assembleia Legislativa, a qual, em matéria de direitos fundamentais, sempre se empenha na sua concretização legislativa e no acompanhamento da aplicação das competentes leis.*’, Lau Cheoc Va, ambos na qualidade de presidentes da Assembleia Legislativa, ambos em Nota Prévia a Colectânea de Direitos Fundamentais, Assembleia Legislativa.

79

Em suma, perante esta deliberação e o despacho em crise, porquanto tão afastados que estão das fronteiras do quadro normativo vigente e da sua prática, poderá haver quem se questione se, em verdade, o que se pretende fazer – agora em tandem com o tal parecer de 2017 – é, afinal, reescrever o Direito sem produzir Direito. Isto é, se se pretende alterar o quadro normativo superior por outras vias que não serão nem adequadas, nem legítimas, no quadro das fontes do Direito de Macau. Doravante, será que, afinal, o direito de apresentar iniciativas legislativas, regulado pela Lei Básica e pelo Regimento, afinal passou a ser desregulado juridicamente e a ficar ao sabor de conveniências, oportunidades e quejandos? Como deputado, como jurista, como cidadão de Macau, não quero crer que seja este o cenário. Se porventura for, então o Direito está também ele em crise, nomeadamente os princípios da constitucionalidade e da legalidade.

80

Ao recorrer para a Mesa antes, e posteriormente, para o Plenário de um despacho e de uma deliberação que se afiguram errados de um ponto de vista jurídico, falhos de fundamentação técnica convincente e adequada às normas vigentes, incoerentes com a prática anterior, e violadores do quadro normativo vigente aplicável, devo deixar claro que pretendo a sua revogação, e concomitante admissão do meu projecto de lei; mas também, e quiçá sobretudo, pretendo várias outras coisas mais, como de seguida veremos.

81

Ao recorrer desta deliberação atribulada, como antes do despacho angustiado, pretendo defender o meu direito de iniciativa legislativa, mas também, e para precaver o futuro, o direito de todos os deputados em exercer o seu nobre poder-dever.

82

Mas pretendo mais, como facilmente se pode alcançar. Pretendo a defesa do plano estrutural. Apresento preocupações sistémicas.

83

Pretendo defender a nossa instituição Assembleia Legislativa e evitar que ela eventualmente se transforme, na expressão do conhecido constitucionalista da RAEM Dr. João Albuquerque, numa espécie de «*paródia do poder legislativo*», em obra citada. Ou, usando palavras de um insuspeito e *não opositorista* observador político local, tudo farei, no uso dos meus poderes legítimos, para evitar que se dê a transmutação da Assembleia Legislativa concretizando-se e aí erigindo um cruciante ‘sistema de robotização’ desta e dos seus membros.

84

Pretendo também pugnar pela continuação coerente da *praxis* anterior e exercida ao longo de décadas após a criação da RAEM.

85

Pretendo defender o Direito, mormente nas vertentes do princípio da constitucionalidade e da legalidade.

86

Pretendo honrar e defender os actos do ex presidente Lau Cheok Va e do actual Chefe do Executivo a antigo Presidente Ho Iat Seng que, e muito bem, admitiram projectos de lei idênticos, não quero permitir o seu

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

possível enxovalho, nem a inculcação sinuosa de uma sua eventual incompetência ou ignorância, dado que os seus actos foram praticados ao abrigo das mesmíssimas normas.

87

Pretendo defender a nossa Lei Básica, e a sua correcta e adequada aplicação.

88

Pretendo defender o nosso Regimento, e a sua adequada e correcta aplicação.

89

Pretendo, em suma, defender a dignidade institucional e pretendo defender o Estado de Direito, a *Rule of Law*, tal como vem prometido e concretizado na Lei Básica, na Declaração Conjunta, no Regimento da Assembleia Legislativa, e em tantos e tantos outros actos normativos formais e veramente fontes legítimas de Direito e, do mesmo passo, arredar pseudo-fontes não autorizadas de reescrever, mudar, vergar, o Direito formalmente e legitimamente estabelecido.

90

Em conclusão, e nos termos e com os fundamentos expostos, e cumprindo os prazos legais, requiere-se ao ilustre Plenário pelo presente recurso que revogue a Deliberação n.º 8/2021/Mesa, datada de 18 de Maio do corrente ano e, em *sequitur*, o Despacho n.º 492/VI/2021, exarado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 19 de Abril e, destarte, se proceda, nos termos regimentais, à prolação de um despacho de admissão do projecto de lei intitulado “Acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas”, apresentado pelo autor do sobredito projecto de lei e aqui recorrente.

高天賜議員辦事處

GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ PEREIRA COUTINHO

Espera, com o conforto da legalidade e da constitucionalidade, e do trajecto uniforme da praxis constitutiva de precedente, deferimento.

O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

José Pereira Coutinho

 José Maria PEREIRA
COUTINHO
Assinatura digital
2021.06.01 12:29:00
+0800