



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including names like 'Am', 'M', and 'Z'.

1ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 1/IV/2009

Assunto: Proposta de lei intitulada «Direitos e imunidades a serem gozados pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês pelo cumprimento das suas atribuições de defesa»

I

INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe foi apresentada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, esta doravante RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 11/IV/2009, do senhor Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 23 de Outubro de 2009.

2. Em reunião plenária realizada no dia 12 de Novembro de 2009, a proposta de lei agora em análise foi apresentada no Plenário e debatida e aprovada na generalidade nessa mesma data. Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 70/IV/2009 do dia 12 de Novembro de 2009, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para «efeitos de exame e emissão de parecer», até ao dia 14 de Dezembro de 2009.



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

2
[Handwritten signatures and initials]

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

4. A Comissão reuniu formalmente nos dias 19 e 25 de Novembro e 10 de Dezembro para análise da proposta de lei, tendo contado com a presença de diversos representantes do Governo, sob a liderança da senhora Secretária para a Administração e Justiça, Dr.^a Florinda Chan, na reunião do dia 25 de Novembro.

5. No decurso daquelas reuniões foram discutidas várias questões e foram apresentadas diversas sugestões. Ao jeito de síntese antecipatória é mister sublinhar que é entendimento da Comissão que a versão final do articulado da proposta de lei em apreciação se acha deveras melhorado, nomeadamente no domínio técnico-jurídico, por referência à versão originalmente entregue e, ademais, várias sugestões formuladas no seio da Comissão encontraram também eco na versão final.

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

II

APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

6. O Governo, na Nota Justificativa da proposta de lei, expõe as motivações que presidiram à sua elaboração e apresentação, sendo de utilidade para a melhor compreensão de



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

3
[Handwritten signatures and initials]

algumas das questões abordadas pela proposta de lei, razão pela qual e para comodidade de referência, se transcrevem alguns trechos.

7. Assim, no que diz respeito à questão da necessidade, afirma-se na Nota Justificativa, «*A Lei do Estacionamento de Tropas na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (adiante designada por “Lei do Estacionamento de Tropas”) tem por objectivo garantir que a Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês (adiante designada por “Guarnição em Macau”) salvguarde, no exercício legal das suas atribuições, a soberania, a unidade, e a integridade territorial do Estado e a segurança de Macau.*».

8. Por outro lado, prossegue a mesma, «*Nos termos do artigo 10.º da Lei do Estacionamento de Tropas, a Guarnição em Macau e o seu pessoal gozam dos direitos e imunidades previstos na legislação em vigor na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), podendo o pessoal da Guarnição em Macau adoptar medidas para impedir qualquer acto que prejudique o exercício das suas funções, ao abrigo da legislação vigente na RAEM. Com vista à implementação em concreto das referidas disposições da Lei do Estacionamento de Tropas, o Governo da RAEM elaborou a presente proposta de lei.*».

Nesta conformidade, adianta a referida nota, «*Tendo em conta as atribuições de defesa a serem cumpridas pela Guarnição em Macau, a proposta de lei estipula uma série de direitos e imunidades a serem gozados pela Guarnição em Macau e pelo seu pessoal, assim como estabelece a forma de reconhecimento das qualificações de determinados profissionais que prestem serviço na Guarnição em Macau.*». E, relativamente aos actos que prejudiquem o cumprimento das atribuições da Guarnição em Macau, «*a proposta de lei prevê que, verificados certos pressupostos, o pessoal da Guarnição em Macau pode adoptar uma série de medidas para impedi-los, incluindo o uso de armas de fogo.*».



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

4
Am
in
OK
3
y

9. Finalmente, no âmbito da matéria penal, explicita a nota que vimos seguindo, «*além de se equiparar a Guarnição em Macau e o seu pessoal aos serviços públicos e funcionários públicos da RAEM para efeitos dos crimes contra a autoridade pública previstos no Código Penal, a presente proposta de lei prevê ainda que incorre no crime de desobediência quem faltar à devida obediência a ordem do pessoal da Guarnição emitida para tomar as referidas medidas, de modo a combater os actos ilícitos que prejudiquem o cumprimento das funções da Guarnição em Macau.*».

10. Ou seja, a proposta de lei representa um elemento normativo mais a regular determinados aspectos do regime jurídico da Guarnição de Macau, mormente direitos e imunidades e consequências jus-penais, a *adicionar* a outros actos normativos vigentes, legais, nomeadamente as leis n.º 4/2004, *Protecção das Instalações Militares* e 6/2005, *Auxílio a prestar pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês para manter a ordem pública ou acorrer a calamidades*, e regulamentares como por exemplo, o regulamento administrativo n.º 22/2000, *Garantias das instituições do Governo Popular Central estabelecidas em Macau para a prossecução das suas atribuições e respectivas isenções*. Isto é, a futura lei representará mais uma componente do tecido normativo local, o qual se acha distribuído por vários diplomas normativos, permitindo colmatar algumas necessidades antes sentidas.

III

APRECIACÃO NA ESPECIALIDADE

11. **Artigo 1.º - Objecto** – Este primeiro artigo da proposta define o objecto da futura lei não merecendo qualquer comentário a disciplina estabelecida no seu número 1. Apenas



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

5
Ar
[Handwritten signatures and initials]

uma nota para clarificar que a presente proposta de lei não abrange todos os privilégios e imunidades havendo outros de cariz especial, por exemplo ao nível da lei de bases de telecomunicações.

Quanto ao seu número 2, «*A presente lei não prejudica a aplicação do disposto nos demais diplomas legais estabelecidos para a Guarnição em Macau e o seu pessoal.*», a Comissão apresentou algumas dúvidas relacionadas com o novo regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, aprovado pela Lei n.º 13/2009, *maxime* no que respeita à relação entre as leis da Assembleia Legislativa e os Regulamentos Administrativos do Governo.

Com efeito, a expressão «*diplomas legais*» poderá em si mesma ser abrangente de leis e regulamentos administrativos e, por outro lado, ao salvaguardar a aplicação desses diplomas legais anteriores, poderia inculcar-se uma ideia errada de sobrevivência de normas regulamentares anteriores ainda que em desacordo com normas novas revestidas de força de lei formal.

Quer a Comissão, quer os representantes do Governo manifestam indubitavelmente que, nos termos vigentes, nunca será possível normas regulamentares poderem sobreviver se em discordância com normas legais formais. Por conseguinte, a redacção deste preceito se porventura inculcar dúvidas quanto a esta questão não poderá nunca permitir uma interpretação que subverta a relação de obediência dos regulamentos administrativos face às leis da Assembleia Legislativa.

Vale a pena recorrer a algumas passagens da lei n.º 13/2009 e, bem assim, do competente Parecer da Comissão Permanente.

«*Artigo 3.º*»



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

6
Am
ca
M
J
J

Hierarquia e prevalência

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

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

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

«Artigo 10.º

Disposição transitória

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

No que respeita à *vexata quaestio* da relação entre regulamentos administrativos e leis, escreve-se no Parecer da 1.ª Comissão Permanente¹, «*afirma a mesma Nota Justificativa que «A relação entre regulamentos administrativos e leis é um dos elementos essenciais a regular por esta proposta de lei, cujo processamento depende das respectivas normas da Lei Básica. Existe uma relação de eficácia directa entre os regulamentos administrativos e a Lei Básica, dado que o poder regulamentar do Chefe do Executivo provem da autorização prevista na Lei Básica.».* Enfaticamente ali se concluindo que «*Os regulamentos administrativos não podem contrariar a Lei Básica nem as leis da RAEM. Em caso de divergência entre a lei e o regulamento administrativo que incidem sobre a mesma matéria, prevalece a lei.».*

¹ Parecer n.º 3/III/2009 da 1.ª Comissão Permanente, Proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas» disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer.pdf> e em Colectânea de Legislação sobre o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas, Assembleia Legislativa, Macau, 2009.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '7' and several illegible signatures.

Por outro lado, prossegue o mesmo Parecer, *«a lei a elaborar não é, nem podia ser, uma lei modificadora da Lei Básica. É uma lei ordinária e, como tal, sujeita ao princípio da conformidade com a Lei Básica². Consequentemente, a concretização a fazer no articulado tem de obedecer aos parâmetros fixados naquela lei superior. Trata-se de um ponto indiscutível: a exigência fundamental de legitimação material desta lei é a sua conformidade com o direito superior, a Lei Básica. Isto, claro está, sem prejuízo de se impor como lei de referência nas matérias que regula, isto é, de qualquer modo, ela é uma lei que serve de parâmetro aos actos normativos posteriores³ devendo, como tal, ser respeitada por estes, sob pena de não desempenhar então qualquer função de utilidade.»⁴.*

Por outro lado, o referido artigo 10.º da Lei n.º 13/2009, salvaguarda a eventual produção de efeitos mas apenas até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais, o que assim poderá ocorrer ainda que implicitamente, isto é sem necessidade de uma norma revogatória expressa.

De todo o modo, e precavendo eventuais dúvidas a sentir futuramente, considera-se de recomendar que, em futuras propostas de lei, deverá o Governo evitar quando possível, o recurso a normas do teor constante do número 2 do artigo 1.º. Uma clarificante e total aplicação do novo regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, já por si complexo, assim o aconselham.

² Veja-se, por exemplo, Wang Zhen-min, «Um País, dois sistemas» e a Lei Básica de Macau, Assembleia Legislativa, Macau, 2008, estando acessível também em <http://www.al.gov.mo/lei/um%20pais%20dois%20sistemas/updsp.pdf>

³ Neste mesmo caminho, por exemplo, Cheang Kam Io, *Sugestões de alteração à proposta de lei «Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos».*

⁴ Esclarecedoramente se escreveu, «A relevância desta lei é deveras elevada, sendo incontornável para o futuro nos procedimentos de produção normativa», Suasana Chou, em *Nota Prévia*, Colectânea de Legislação sobre o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas, Assembleia Legislativa, Macau, 2009



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

8
A
ca
A
y

12. Artigo 2.º - Prioridade na entrada e saída – A Comissão concorda com o articulado proposto considerando justificável o conjunto de privilégios aqui consagrado.

13. Artigo 3.º - Acesso e circulação nas instalações fronteiriças – A Comissão manifesta idêntico entendimento ao propugnado para o artigo anterior da proposta de lei.

14. Artigo 4.º - Isenções fiscais – Relativamente a este artigo colocam-se dúvidas da mesma natureza das que foram antes expendidas a propósito do número 2 do artigo 1.º, porquanto existe hoje, em sede de regulamento administrativo, artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2000, por via de remissão, um conjunto de isenções fiscais, devendo ainda considera-se o Aviso relativo à Convenção de Viena em questão. Ademais considerando que nos termos da alínea 15), do artigo 6.º da Lei n.º 13/2009, a normação jurídica do regime tributário é feita por leis.

Os representantes do Governo reafirmaram a supremacia das leis face aos regulamentos administrativos. Isto é, não haverá sobrevivência de normas regulamentares que venham a estar em oposição a normas legais valendo, no resto, o regime transitório do artigo 10.º da Lei n.º 13/2009.

Por outro lado, é mister perceber que o âmbito pessoal de aplicação da norma regulamentar é mais vasto do que o âmbito do preceito da futura lei. Ali, se abrangem diversas instituições e funcionários ao passo que aqui, na proposta, se cinge à Guarnição de Macau e seu pessoal.

15. Artigo 5.º - Qualificação profissional – A Comissão concorda com o articulado proposto.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the number '9' and several illegible signatures.

16. Artigo 6.º - Qualificação para condutor - A Comissão acolhe o articulado proposto, tendo ainda sido esclarecida que as qualificações são reconhecidas pelo Exército não havendo necessidade de qualquer formalidade local.

17. Artigo 7.º - Viaturas – No que respeita a este artigo a Comissão apresentou algumas dúvidas, nomeadamente se a elencação feita no número 1 é suficiente, se fará sentido um regime de excepção relativamente às normas de protecção ambiental, a dilucidação da expressão «devidamente sinalizadas» e quanto à questão de seguro automóvel.

Brevemente, foi a Comissão esclarecida que a elencação feita se revela suficiente, que há a necessidade de excluir a aplicação das limitações das normas referentes a poluição dada a especial natureza e complexidade de determinados veículos militares como os carros armados, vulgo tanques de guerra. Por outro lado, sendo vero que os veículos militares não têm de obter seguro – até porque as companhias seguradoras o recusarão – é também verdadeiro que, em caso de acidente e danos, a indemnização devida terá lugar mas por responsabilidade directa e não por via de uma companhia seguradora.

Após os esclarecimentos feitos, a Comissão manifesta sua concordância com o regime proposto.

18. Artigo 8.º - Medidas que podem ser adoptadas – Este preceito sofreu algumas alterações relevantes, desde logo a sua separação – por referência à primeira versão da proposta de lei – em vários artigos.



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

10
A
ca
y

Com efeito, o artigo apresentava-se demasiado longo e abrangendo diversas situações distintas. O Governo acolheu a proposta da Comissão e procedeu à sua separação em quatro artigos distintos⁵.

No que respeita ao número 1, a Comissão propôs que, para além da *expressão-requisito «necessárias»*, de deverá aditar as *expressões-requisitos «adequadas»* e *«proporcionais»*. Ou seja, o quadro assim definido apresenta-se bem mais composto e de pendor de garantia por um lado e de melhor definição por outro. Em suma, o princípio da proporcionalidade em sentido geral continua a ser exigido mas transcrito de uma forma mais clara e adequada aos cânones da matéria. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 9/2002, a Lei de Bases da Segurança Interna da RAEM, contém uma redacção e um espírito próximos da nova redacção da proposta.

Ainda neste artigo 8.º foram introduzidas algumas benfeitorias de linguagem.

19. Artigo 9.º - Uso de arma de fogo – Este preceito resulta, no essencial, da cisão do original artigo 8.º, tendo sofrido apenas algumas alterações resultantes dessa cisão e, bem assim, de benfeitoria gramaticais. A Comissão acolhe a redacção proposta.

20. Artigo 10.º - Advertência – Vale o mesmo que foi supra referido a pretexto do artigo precedente.

21. Artigo 11. – Disposições a adoptar após o recurso a arma de fogo – Identicamente ao artigo anterior pelo que para lá se remete.

⁵ Veja-se, a este propósito, o Parecer n.º 3/II/2004 da 1.ª Comissão Permanente, Proposta de lei intitulada “Protecção das Instalações Militares” e bem assim os artigos 9.º a 12.º da Lei n.º 4/2004, já antes citada.



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

11
Ar
Handwritten signatures and initials on the right margin.

22. Artigo 12.º - Desobediência – Este preceito corresponde ao original artigo 9.º com os ajustamentos derivados da nova numeração dos artigos anteriores.

A Comissão manifesta a sua concordância com o texto preconizado e salienta o facto de esta norma criminal se achar expressamente redigida e não por via do mecanismo de equiparação.

23. Artigo 13.º - Equiparação – Tendo em consideração a remissão simultânea a três artigos de diferentes capítulos do Código Penal neste artigo, e devido a razões de ordem técnico-legislativa, a Comissão discutiu sobre a eventual alteração da redacção desta norma, no sentido de clarificar os tipos de crime em causa e as penas aplicáveis.

Por outro lado, após consultada a Lei n.º 4/2004, diploma relacionado com a presente proposta de lei, constatou-se que a versão inicial daquela lei continha também um artigo referente a «*Equiparação*», onde constava a remissão aos artigos 311.º e 312.º do Código Penal. Naquela altura a Comissão responsável pela apreciação da dita proposta de lei considerou que: «*Tratando-se da consagração de normas penais afigura-se desejável, em termos técnicos, prever expressamente os tipos de crime em causa e as penas aplicáveis, pelo que a Comissão sugeriu ao Governo que alterasse a redacção deste artigo, o que foi aceite.*».⁶ Ou seja, ficaram consagradas nos artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 4/2004 a Resistência e a Desobediência.

Neste sentido, a Comissão discutiu a questão com os representantes do Governo, tendo estes afirmado que tinha encetado um diálogo com o órgão competente, após auscultadas as opiniões da Comissão. Atendendo a que a proposta de lei visa, principalmente, regular os direitos e imunidades a serem gozados pela Guarnição em Macau pelo cumprimento das suas

⁶ Parecer n.º 3/II/2004 da 1.ª Comissão Permanente, Proposta de lei intitulada “Protecção das Instalações Militares”.



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

12
Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

atribuições de defesa, chegou-se à conclusão de que não se afigura oportuna a cisão deste artigo, pelo que se optou pela manutenção da redação inicial, entendimento este que mereceu a concordância da Comissão.

24. Artigo 14.º - Entrada em vigor – A Comissão concorda com o presente artigo.

IV
Conclusões

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

1 – é de parecer que a Proposta de Lei intitulada « *Direitos e imunidades a serem gozados pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês pelo cumprimento das suas atribuições de defesa* » reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e

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

Macau, aos 10 de Dezembro de 2009.



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

13

A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Ung Choi Kun
(Secretário)

Kou Hoi In

Leonel Alberto Alves

Tsui Wai Kwan



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

14
 [Handwritten marks]

[Handwritten signature of Au Kam San]
 Au Kam San

[Handwritten signature of Sio Chi Wai]
 Sio Chi Wai

[Handwritten signature of Ho Ion Sang]
 Ho Ion Sang

[Handwritten signature of Chan Melinda Mei Yi]
 Chan Melinda Mei Yi

[Handwritten signature]