



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

Comissão de Regimento e Mandatos

Parecer n.º 1/III/2009

I

No decurso da reunião plenária, de 2 de Abril do corrente, durante a fase de debate na especialidade da Proposta de Lei intitulada «*Alteração à Tabela Geral do Imposto do Selo*», suscitou-se a questão de saber se as alterações concretamente introduzidas ao articulado da *supra* mencionada Proposta de Lei no decurso do exame na especialidade, conduzido no âmbito da 3.^a Comissão Permanente desta Assembleia Legislativa, poderiam ou não configurar uma violação das normas regimentais, na medida em que a versão alternativa daquela Proposta de Lei que foi submetida à discussão na especialidade se afastava, em graus variáveis de intensidade e bondade na leitura de diferentes Deputados, da versão originária que foi aprovada na generalidade em 15 de Janeiro de 2009.

Vários Deputados suscitaram e apoiaram a oportunidade de uma intervenção da Comissão de Regimento e Mandatos.

Entendeu a senhora Presidente da Assembleia Legislativa, no uso dos seus poderes regimentais, declarar a suspensão da discussão na especialidade e solicitar que esta Comissão emita Parecer, com a brevidade evidenciada pelas circunstâncias, em que se pronuncie sobre a conformidade regimental daquelas concretas alterações face às normas regimentais que comandam o processo legislativo.

A urgência nesta tomada de posição está justificada pela pendência em que se encontra a discussão na especialidade daquela Proposta de Lei.

A Comissão reuniu nos dias 3 e 7 de Abril do corrente para analisar o pedido que lhe foi formulado e emitir o seu Parecer.

A economia de argumentos serve a urgência deste Parecer.

II

Entende esta Comissão que previamente à sua tomada de posição deve prestar alguns esclarecimentos prévios ao enquadramento regimental da questão assim colocada.

O exercício do poder legislativo atribuído a esta Assembleia Legislativa compreende evidentemente o poder de introduzir em sede de exame na especialidade alterações quer às



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

propostas de lei quer aos projectos de lei¹, de outro modo não se alcançaria em que pudesse constituir o poder legislativo atribuído pela Lei Básica à Assembleia Legislativa e muito menos se perceberia, a título de mero exemplo, a razão de ser do artigo 117.² do Regimento desta Assembleia Legislativa.

O processo legislativo desencadeado por uma proposta de lei obriga à interacção entre o Governo e a Assembleia Legislativa: face às normas constitucionais e regimentais deve falar-se de uma cooperação.

Esta cooperação é complexa e não assume sempre os mesmos contornos e tons porque abrange um conjunto variado de actos que se explanam por várias fases do processo legislativo em que a actuação dos dois órgãos está disciplinada e calibrada pela separação de poderes.

Esta Comissão de Regimento e Mandatos não se pronuncia sobre o mérito nem da versão originária nem da versão alternativa da Proposta de Lei referenciada.

Não é esse o escopo da sua competência fixado pelo artigo 26.º do Regimento: à Comissão compete, para o que aqui releva, tão só «*dar parecer sobre as questões de interpretação e integração de lacunas do Regimento que lhe sejam submetidas pelo Presidente, pela Mesa ou pelo Plenário*».

Os documentos relativos ao processo legislativo aqui referenciado são do conhecimento de todas as senhoras e senhores Deputados e dão-se aqui por inteiramente reproduzidos. Igualmente se dão aqui por reproduzidos os debates na generalidade e na especialidade (este suspenso).

III

O Governo e os Deputados reunidos em Plenário, em 15 de Janeiro deste ano, debateram na generalidade os princípios e o sistema da Proposta *supra* referenciada, bem como a sua oportunidade política, económica e social, tendo-se evidenciado que as soluções contidas nas normas da proposta de lei mereceram dúvidas e críticas por parte de alguns

¹ Daqui em diante far-se-á referência à figura da proposta de lei, na medida em que o objecto do presente Parecer versa sobre uma iniciativa legislativa do Governo.

² «Artigo 117.º»

(Objecto)

O exame em comissão consiste na apreciação das soluções concretas contidas em cada projecto ou proposta de lei, incidindo, designadamente, sobre:

- a) A adequação dessas soluções aos princípios e ao sistema do projecto ou proposta de lei aprovado na generalidade;
- b) A procura dos meios legislativos mais adequados à boa execução do projecto ou proposta de lei;
- c) As repercussões do projecto ou proposta de lei sobre os princípios e o ordenamento jurídicos;
- d) A perfeição técnico-jurídica das disposições legais».



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

Deputados quanto à não consagração de taxas progressivas no artigo 1.º e às implicações da Proposta de Lei no sector imobiliário.

No âmbito do debate na generalidade o Governo mostrou abertura para encontrar consensos no diálogo com a Comissão responsável pelo exame na especialidade.

Na esteira do exame na especialidade, o Governo apresentou, em 20 de Fevereiro do corrente, a versão alternativa da Proposta de Lei denominada «Alteração à Tabela Geral do Imposto do Selo».

Face à versão originária da Proposta de Lei verifica-se que os três artigos da Proposta de Lei sofreram alterações.

A leitura do Parecer n.º 2/III/2009 da 3.ª Comissão Permanente permite conhecer o teor do exame na especialidade e as posições assumidas quer pelo Governo quer pelos membros da Comissão.

Entende esta Comissão que o artigo 111.º³ do Regimento joga na avaliação desta matéria um papel fundamental.⁴

Ao estatuir-se que «a discussão na generalidade versa sobre os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei, bem como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico», fica claro que em caso de aprovação na generalidade de qualquer proposta de lei, o “mandato” da comissão a quem foi confiado o respectivo exame na especialidade tem de se apoiar nos termos em que decorreu a discussão na generalidade precisamente sobre os princípios e o sistema da proposta de lei, bem como sobre a avaliação dos critérios de oportunidade apontados por aquele normativo.

Este debate na generalidade deve auxiliar e guiar a comissão responsável pelo exame na especialidade no cumprimento do artigo 117.º⁵ do Regimento.

Quer isto dizer que o exame na especialidade é enquadrado pela discussão na generalidade, mas não autoriza afirmar que só o debate na generalidade pode influenciar e determinar o curso do exame na especialidade. Basta pensar na análise técnico-jurídica que dificilmente pode ter lugar num debate na generalidade e que está reservada precisamente para a sede de especialidade.

³ «Artigo 111.º

(Objecto)

A discussão na generalidade versa sobre os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei, bem como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico.»

⁴ A apontada economia de argumentos não permite o levantamento exaustivo das normas regimentais aqui implicadas. Para firmar posição basta que se identifique uma linha argumentativa confirmada pela leitura global do Regimento e que se conforme aos comandos constitucionais.

⁵ Cfr. nota 2.



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

O exame na especialidade não tem como único roteiro o debate na generalidade e este não pode cristalizar o processo legislativo.

É no exame em especialidade que verdadeiramente se pode avaliar em detalhe, o alcance, tomado de várias perspectivas, das normas projectadas e das opções técnicas que as veiculam e consequentemente é essa a sede onde o tempo e o modo permitem conhecer em maior profundidade as políticas legislativas e a normas que as pretendem servir.

Assim se percebe que essa é também a sede adequada para suscitar os ajustamentos e os aperfeiçoamentos tidos por convenientes em ordem a submeter ao Plenário o articulado da Proposta de Lei para a discussão e votação na especialidade.

O Plenário conserva evidentemente, na discussão e votação na especialidade, a sua plena jurisdição: pertence-lhe a última palavra. Este é o princípio regimental nuclear da organização, do funcionamento e da competência da Assembleia Legislativa da Região.

IV

Quanto ao pedido em concreto que motiva este Parecer entende esta Comissão que a consagração de taxas progressivas do Imposto do Selo na tributação da aquisição de imóveis a título oneroso, conforme é proposto na versão alternativa do artigo 1.º da Proposta de Lei, apresentada pelo Proponente, continua ainda a configurar uma redução fiscal de apoio à aquisição de habitação que está conforme ao princípio de política legislativa sufragado na votação na generalidade.

No que concerne à questão da tributação das aquisições definitivas derivadas de transmissões intercalares, artigo 2.º da Proposta de Lei, pretendia o Executivo na versão originária da Proposta de Lei que fossem abrangidas as transmissões intercalares realizadas antes da entrada em vigor da lei.

Esta matéria suscitou diferentes posições entre os membros da 3.ª Comissão Permanente.⁶ Certo é, porém, que o Governo entendeu por bem consagrar na versão alternativa do artigo 2.º da Proposta de Lei um limite temporal, referindo-se no Parecer da 3.ª Comissão Permanente, que *«qualquer aquisição definitiva de imóveis relativamente à qual tenho sido realizada uma transmissão intercalar desde 1 de Janeiro de 2009 será tributada de acordo com as taxas progressivas previstas no artigo 1.º, mas a aquisição definitiva será tributada a 3% se a transmissão intercalar tiver ocorrido antes de 1 de Janeiro de 2009»*. Em consequência alterou o Governo igualmente o artigo 3.º na versão alternativa fazendo retroagir os efeitos da lei a 1 de Janeiro de 2009.

Entende esta Comissão que as alterações aos artigos 2.º e 3.º da versão originária se

⁶Vide Parecer n.º 2/III/2009 da 3.ª Comissão Permanente.



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 margin.

podem considerar também ainda no escopo da política legislativa traçada de incentivo à aquisição de imóveis.

Tenha-se presente que se o Proponente apresentou a versão alternativa da Proposta de Lei na sequência do exame na especialidade, é porque entendeu que corresponde aos seus objectivos de política legislativa.

Assim, não julga esta Comissão que as concretas alterações que o Proponente consagrou na versão alternativa da Proposta de Lei sejam desrespeitadoras do conteúdo e sentido dos debate e votação na generalidade.

Termos em que não pode concluir pela sua desconformidade regimental.

O plano do seu mérito político não se pode confundir com o do crivo tecido pelas normas regimentais, nem elas devem ser invocadas para testar o mérito político do legislador.

Muitas têm sido as propostas de lei que ao longo das III legislaturas desta Região têm registado alterações, e às vezes profundas, entre a versão originária aprovada na generalidade e a versão alternativa votada na especialidade.

Tem sido assim ao abrigo das normas constitucionais e regimentais e das boas práticas legislativas que nos continuam a servir.

O que sobressai nessa consideração é a constatação que o processo legislativo de iniciativa governamental entre nós tem sido caracterizado pelo cumprimento pleno da cooperação entre o Governo e a Assembleia Legislativa para que apontam a Lei Básica e o Regimento desta Câmara.

Se o Governo e uma comissão da Assembleia Legislativa responsável pelo exame na especialidade acordam em introduzir alterações ao articulado normativo já aprovado pelo Plenário na generalidade, é com certeza ao abrigo de poderes conferidos pela disciplina constitucional, regimental e das boas práticas legislativas.

Mas não lhes compete a decisão final⁷.

É ao Plenário, em sede de discussão e votação na especialidade, que compete, conhecido o parecer da comissão, pronunciar-se em termos finais sobre o mérito das normas que lhe são submetidas.

Foi isso que sucedeu nos últimos quase 10 dez anos e foi isso que aconteceu no passado dia 2 de Abril.

Salienta esta Comissão que na 3.^a Comissão Permanente não se verificou unanimidade

⁷ Mesmo no caso da discussão e votação na especialidade decorrer em comissão, n.º 3 do 114.º do Regimento, nos termos do n.º 1 do artigo 125.º do mesmo Regimento é ao Plenário que a compete a votação final global.



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 a large signature and several smaller marks.

entre os seus membros relativamente a todas as matérias que foram objecto de alterações, é por isso natural que possam também existir diferentes opiniões entre os Deputados que não integram a Comissão responsável pelo exame na especialidade.

Certo é que o Proponente consagrou um conjunto de alterações à Proposta de Lei e que a 3ª. Comissão Permanente entendeu que a Proposta de Lei assim alterada estava apta para ser apreciada e votada na especialidade pelo Plenário.

É realmente agora o Plenário que tem a última palavra para apreciar e decidir se as aprova ou reprova.

Esta é, salvo melhor, a opinião desta Comissão.

Macau, aos 7 de Abril de 2009.

A Comissão,

Chui Sai Cheong

(Presidente)

Leong Iok Wa

(Secretária)

Philip Xavier



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

Kou Hoi In

Long Weng Ian

Au Kam San

Sam Chan Io