

# ***Regime de Fiscalização Judicial de Regulamentos Administrativos em Macau***

*Fong In Long*\*

## **I. Regulamento administrativo em sentido lato**

A fiscalização judicial do regulamento administrativo em Macau tem por objecto os regulamentos administrativos em sentido lato. Assim, torna-se necessário analisar o âmbito deste último sentido. Estes regulamentos abrangem as portarias, os estatutos, os despachos do Governador, os Regulamentos Administrativos,<sup>N.T.</sup> as ordens executivas e os despachos do Chefe do Executivo feitos pelo Chefe do Executivo, bem como os actos normativos emanados pelos diversos serviços.

### **1. Regulamentos administrativos**

#### **1) Conceito de regulamento administrativo**

O Código do Processo Administrativo Contencioso de Macau refere-se, na parte onde fala sobre o regime da impugnação de normas,<sup>1</sup> ao regulamento administrativo,<sup>2</sup> terminologia que tem uma outra forma de tradução em chinês, que foi adoptada antes da reunificação de Macau com a Pátria, no sentido de

---

\* Doutorando em direito pela Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

N.T. Com vista a evitar confusão e facilitar a compreensão, quando se referir Regulamento Administrativo emanado pelo Chefe do Executivo, usam-se sempre *letras maiúsculas*.

<sup>1</sup> Consultar artigo 88.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>2</sup> Como referência, vide Código de Processo Administrativo Contencioso de Macau, artigo 88.º.

“regulamento emanado por órgão administrativo”.<sup>3</sup> A mesma forma de tradução também consta do Código do Procedimento Administrativo onde dispõe: “os interessados podem apresentar aos órgãos competentes pedidos em que solicitem a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos, os quais devem ser fundamentados, sem o que a Administração não toma conhecimento deles.”<sup>4</sup>

No direito português, regulamentos administrativos são normas jurídicas emanadas pela Administração no uso do poder administrativo. Os académicos reconhecem, de modo genérico, que são regulamentos administrativos: a) as portarias, os estatutos e os despachos expedidos pelo Governador; os Regulamentos Administrativos, as ordens executivas e os despachos do Chefe do Executivo elaborados pelo Chefe do Executivo; c) os actos normativos emanados por quaisquer dos serviços.<sup>5</sup> Citam-se como exemplos de regulamentos administrativos: por força de uma portaria do Governador, a taxa de juros legais foi ajustada para 9,5%;<sup>6</sup> por um despacho do Governador, foi determinado que o pedido de reconhecimento de uma associação ou organismo como representativo dos diversos interesses referidos no n.º 1 do artigo 15.º da Lei Eleitoral, é entregue no Serviço de Administração e Função Pública;<sup>7</sup> por um Regulamento Administrativo, o Chefe do Executivo define as regras para atribuição do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho, a atribuir provisoriamente aos residentes com baixos rendimentos, por forma a aliviar a pressão da vida provocada pela recente situação económica;<sup>8</sup> mediante uma ordem executiva, o Chefe do Executivo delega no Secretário para a Segurança, Wong Sio Chak, todos

---

<sup>3</sup> *Glossário Jurídico Chinês-Português/Português-Chinês*, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça da RAEM, 2005, p. 492.

<sup>4</sup> Consultar artigo 106.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>5</sup> Cheang Kam Io, “Estudos sobre a hierarquia dos regulamentos administrativos e o seu alcance de regulamentação”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 4 de 2019, p. 72.

<sup>6</sup> Artigo 1.º da Portaria n.º 330/95/M, de Macau.

<sup>7</sup> Despacho n.º 13/GM/92, de Macau.

<sup>8</sup> Regulamento Administrativo n.º 6/2008 (Medidas provisórias do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho), artigo 1.º.

os poderes necessários para celebrar, em nome da Região Administrativa Especial de Macau, o “Reimbursable Advisory Services Agreement Concerning Risk Assessment of Money Laundering and Terrorism Financing Risks com o International Bank for Reconstruction and Development”;<sup>9</sup> por um despacho do Chefe do Executivo, é nomeada U Sin Man, como substituta do representante da Direcção dos Serviços de Finanças no Conselho Administrativo do Fundo de Desenvolvimento e Apoio à Pesca, em substituição de Lo Cheok Peng.<sup>10</sup>

Os regulamentos administrativos distinguem-se, em termos dos seus efeitos, em regulamentos executórios e regulamentos revogatórios, sendo os primeiros aqueles que são necessários para a execução de uma lei em vigor, enquanto os últimos são os que procedem à revogação de certos regulamentos executórios ou certas normas destes. Note-se que “Os regulamentos necessários à execução das leis em vigor não podem ser objecto de revogação global sem que a matéria seja simultaneamente objecto de nova regulamentação”.<sup>11</sup> Os regulamentos executórios são regulamentos complementares que regulamentam ou desenvolvem uma norma-quadro, tornando possível ou mais aperfeiçoada a sua execução. Confrontando com os regulamentos complementares, os regulamentos independentes (por exemplo, a orgânica de um serviço) são definidos no uso de competências regulamentares legalmente atribuídas ao órgão administrativo, com vista a assegurar o cumprimento das suas atribuições e não a desenvolver uma certa lei.<sup>12</sup> Em relação a regulamento revogatório, cita-se como exemplo uma portaria do Governador por força da qual a taxa de juros legais é fixada em 9,5% e é revogada a Portaria n.º 214/92/M.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Ordem Executiva n.º 40/2020, de Macau.

<sup>10</sup> Despacho do Chefe do Executivo n.º 208/2020, de Macau.

<sup>11</sup> Artigo 109.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>12</sup> Vong Vai Va, José Chu, Tou Wai Fong, Paula Hsião Yun Ling, Vong Hin Fai e Lai Kin Hong, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Edição da Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, 1995, pp. 137 e 138.

<sup>13</sup> Artigo 2.º da Portaria n.º 330/95/M, de Macau.

## **2) Procedimentos na produção de regulamentos administrativos**

Os interessados podem apresentar aos órgãos competentes pedidos em que solicitem a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos, os quais devem ser fundamentados, sem o que a Administração não toma conhecimento deles.<sup>14</sup> Compete ao Governador a elaboração de regulamentos por sua iniciativa, uma vez que, nos termos do Estatuto Orgânico de Macau (EOM), o mesmo possui poder legislativo e funções administrativas, podendo praticar actos regulamentares, ou seja, elaborar regulamentos no exercício das funções administrativas.<sup>15</sup>

Na fase da produção, todo o projecto de regulamento é acompanhado de uma exposição de motivos, da qual consta obrigatoriamente a indicação das normas legais e regulamentares vigentes sobre a matéria, bem como dos estudos, pareceres, informações e demais elementos que tenham servido de base à sua elaboração.<sup>16</sup> Assim, os órgãos competentes para a elaboração de regulamentos podem conhecer e ponderar as questões em causa.<sup>17</sup>

Quando a natureza da matéria o permita, o órgão competente deve submeter a apreciação pública, para recolha de sugestões, o projecto de regulamento, o qual é, para o efeito, publicado no Boletim Oficial de Macau. Os interessados devem dirigir por escrito as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar, dentro do prazo de trinta dias contados da data da publicação do projecto de

---

<sup>14</sup> Artigo 106.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>15</sup> Vong Vai Va, José Chu, Tou Wai Fong, Paula Hsião Yun Ling, Vong Hin Fai e Lai Kin Hong, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Edição da Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, p. 137.

<sup>16</sup> Artigo 107.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>17</sup> Vong Vai Va, José Chu, Tou Wai Fong, Paula Hsião Yun Ling, Vong Hin Fai e Lai Kin Hong, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Edição da Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, p. 139.

regulamento. No preâmbulo do regulamento faz-se menção de que o respectivo projecto foi objecto de apreciação pública, quando tenha sido o caso.<sup>18</sup>

## **2. Regulamentos Administrativos elaborados pelo Chefe do Executivo**

### **1) Conceito de Regulamento Administrativo**

Em Macau, embora o regulamento administrativo em geral e o Regulamento Administrativo aprovado pelo Chefe do Executivo sejam homónimos, eles são diferentes nos termos do exposto. Os primeiros são mais abrangentes do que os últimos: o Regulamento Administrativo é um acto normativo elaborado e promulgado pelo Chefe do Executivo nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica e a sua elaboração traduz o exercício das funções administrativas pelo mesmo, o que dota o Regulamento Administrativo de generalidade e de abstracção. Como o Regulamento Administrativo faz parte dos regulamentos administrativos em geral, as competências do Chefe do Executivo em relação à sua elaboração são também competências regulamentares.<sup>19</sup> O conceito de Regulamento Administrativo consagrado na Lei Básica decorre do sistema jurídico do Interior da China; por isso, o seu significado deve ser analisado no enquadramento deste último. O Regulamento Administrativo tem as seguintes características: 1.ª é um termo jurídico próprio e uma designação geral dos diplomas que regulam as matérias políticas, económicas, educacionais, tecnológicas, culturais e de assuntos externos elaborados pelo Conselho do Estado nos termos da Constituição e da lei, com vista a orientar e gerir as acções administrativas do País; 2.ª cabe exclusivamente ao Conselho do Estado a sua elaboração; 3.ª é a forma mais solene

---

<sup>18</sup> Artigos 105.º a 109.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>19</sup> Ho Chi Un, “Relação entre o Regulamento Administrativo e o Decreto-Lei na Região Administrativa Especial de Macau”, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça da RAEM: <https://www.dsaj.gov.mo/MacaoLaw/pt/Data/prespectiva/issued10/p2.pdf>

pela qual o órgão administrativo exerce o poder administrativo, tratando-se por isso de normas administrativas da hierarquia de topo, sendo a elaboração do Regulamento Administrativo uma actividade administrativa e não uma actividade legislativa.<sup>20</sup> Embora a elaboração do decreto-lei seja da competência do Governador, que era o chefe máximo de Macau e a do Regulamento Administrativo seja da competência do Chefe do Executivo, que é o dirigente máximo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), a hierarquia do Regulamento Administrativo é inferior à da lei, enquanto a hierarquia do decreto-lei é igual à da lei, razão pela que não é possível alterar um decreto-lei por um Regulamento Administrativo.<sup>21</sup>

O Regulamento Administrativo *stricto sensu* é elaborado pelo Chefe do Executivo com um estatuto legal com duplo papel de liderança: ele é o dirigente máximo (chefe máximo) da RAEM, que representa a Região, e é o responsável perante o Governo Popular Central e a Região; ele é também o dirigente máximo (chefe máximo) do Governo da RAEM.<sup>22</sup>

À Região Administrativa Especial de Macau serão atribuídos poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância.<sup>23</sup> A Assembleia Legislativa é o órgão legislativo da RAEM, à qual compete fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos da Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.<sup>24</sup> O que demonstra que o poder de fazer Regulamento Administrativo do Chefe do Executivo não é um poder legislativo.

---

<sup>20</sup> Mai Man Ieng, “Regulamento Administrativo e feitura de leis no uso de poder delegado”, Ministério Público da RAEM: [https://www.mp.gov.mo/zh\\_tw/standard/articles\\_detail/article/ir2u11af.html](https://www.mp.gov.mo/zh_tw/standard/articles_detail/article/ir2u11af.html)

<sup>21</sup> Chang Hu, “Disputas sobre o poder de feitura de Regulamento Administrativo na RAEM e a sua resolução”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 6, p. 45.

<sup>22</sup> Jeong Wan Chong, “Chefe do Executivo e sistema de chefe do executivo”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 2 de 2014, p. 2.

<sup>23</sup> Vide “Declaração conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a questão de Macau”.

<sup>24</sup> Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, artigo 67.º e alínea 1) do artigo 71.º

## 2) Tipologia dos Regulamentos Administrativos

Os Regulamentos Administrativos podem ser independentes ou complementares. Os Regulamentos Administrativos independentes procedem à regulamentação inicial dos assuntos não regulados em leis, assuntos que incluem essencialmente a organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros, as normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas, bem como a definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos. São objecto de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar, pelo que a elaboração dos mesmos tem que ser legalmente fundamentada.<sup>25</sup> São objecto de regulamentos administrativos independentes as seguintes matérias: a) normas de desenvolvimento, implementação e execução de políticas governativas; b) definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos; c) organização e funcionamento do Governo e estatuto dos respectivos membros; d) estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas incluindo os órgãos consultivos, bem como dos serviços públicos personalizados, institutos públicos, estabelecimentos públicos, serviços e fundos autónomos, fundações públicas e demais entidades autónomas e de natureza afim, com excepção dos que estejam afectos ou que se integrem na esfera funcional ou na orgânica da Assembleia Legislativa, dos tribunais, do Ministério Público ou dos Comissariados de Auditoria e Contra a Corrupção e com excepção ainda dos organismos cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, nomeadamente os órgãos de investigação criminal; e) organização e funcionamento do Conselho Executivo e estatuto dos respectivos membros; f) infracções administrativas e respectivas multas que não excedam quinhentas mil patacas. Entretanto, podem ser objecto

---

<sup>25</sup> Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), artigo 4.º, número 1, alíneas 2) e 3); vide Li Yanping, “Reflexões sobre as técnicas legiferantes da Região Administrativa Especial de Macau”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 1 de 2013, p. 107.

de regulamentos administrativos complementares as matérias reguladas em leis que se devam executar.<sup>26</sup>

## **II. Impugnação das normas contidas em regulamentos administrativos**

A fiscalização dos regulamentos administrativos está prevista no Código do Processo Administrativo Contencioso, na sua parte onde é regulado o regime de impugnabilidade, entendendo-se por isso, que se trata de uma fiscalização judicial. Procedemos em seguida a descrever a instauração de um processo, os limites de fiscalização, o procedimento de julgamento e os efeitos da decisão judicial, no sentido de possibilitar uma interpretação mais profunda do regime de impugnabilidade.

### **1. Fiscalização judicial**

Presentemente, muitos países criaram o seu próprio regime de fiscalização da legalidade, em face das suas realidades. Em termos do órgão responsável pela fiscalização, os sistemas de fiscalização da legalidade distinguem-se em fiscalização por órgão legislativo, por órgão judicial e por órgão específico. Para defender a unidade do sistema jurídico, a criação de um mecanismo de fiscalização da legalidade é necessária e legítima, tendo em vista garantir os direitos fundamentais e as liberdade dos residentes, assegurando a divisão e o contrapeso dos poderes, bem como a legalidade dos normativos.<sup>27</sup> A fiscalização dos regulamentos administrativos em Macau está prevista no Código do Processo Administrativo Contencioso, na sua parte onde é regulado o regime de impugnabilidade, considerando-se por isso, que se trata de uma fiscalização judicial.

---

<sup>26</sup> Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), artigo 7.º.

<sup>27</sup> Chong Chan Chan, “Estudos sobre a base teórica do sistema de fiscalização na Lei Básica”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 2 de 2017, p. 98.

O poder judicial do tribunal abarca a fiscalização e a interpretação de regulamentos administrativos. Neste sentido, ao conhecer os processos, o tribunal obriga-se a fiscalizar e interpretar os regulamentos administrativos e as leis quando haja impugnação ou dúvidas sobre se os regulamentos administrativos em que o respectivo acto se fundamenta estão em conformidade com a lei, com vista a esclarecer as situações e a chegar a uma conclusão na qual a sua decisão se fundamenta. Feitas as referidas fiscalização e interpretação pelo tribunal, o regulamento administrativo declarado ilegal jamais se aplicará ao caso em apreciação,<sup>28</sup> facto que demonstra também que se trata de uma fiscalização judicial.

Procedemos agora à análise da legitimidade do tribunal de Macau para fiscalizar regulamentos administrativos, na perspectiva da fiscalização da constitucionalidade nos Estados Unidos de América (EUA). Embora a Constituição dos EUA não estabeleça, de modo inequívoco, que os tribunais federais são órgãos competentes para a fiscalização da constitucionalidade, o primeiro caso de fiscalização da constitucionalidade da lei do Parlamento Federal foi o caso “Marbury contra Madison”, em cuja sentença o juiz presidente fundamenta a fiscalização da constitucionalidade por meio *silogístico*. Assim, a maior proposição foi que a Constituição é a lei hierarquicamente superior e a menor proposição foi que os juízes declararam que dedicariam toda a sua lealdade à Constituição. Assim e em conclusão, compete ao tribunal examinar se as leis estão em conformidade com a Constituição. Isto reflecte a fundamentação para a fiscalização da constitucionalidade das leis pelo tribunal: como a Constituição é hierarquicamente superior às leis e os juízes declararam que dedicariam toda a sua lealdade à Constituição, estes têm obrigação de fiscalizar e interpretar as leis na perspectiva da sua constitucionalidade. Uma lei que for declarada inconstitucional pelo tribunal não pode servir de fundamento para uma decisão, por isso, o tribunal tem na realidade o poder de fiscalização judicial.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Hu Jinguang, “Poder de fiscalização na Lei Básica e seus limites”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 1 de 2017, p. 3.

<sup>29</sup> *Idem*.

Subsumindo a fiscalização judicial dos regulamentos administrativos em Macau aos termos expostos, como a lei é hierarquicamente superior aos regulamentos administrativos, no julgamento, o juiz obriga-se a respeitar a lei que for hierarquicamente superior àqueles. Pelo que, cabe ao juiz fiscalizar se os regulamentos administrativos reflectem o espírito da lei.

Relativamente aos efeitos da fiscalização, a fiscalização de regulamentos administrativos tem por fim assegurar a legalidade e legitimidade das normas, defendendo a ordem da RAEM, com a correcção das normas que violam a lei.<sup>30</sup> O processo de impugnação só pode ser instaurado quando a norma tiver sido julgada ilegal por qualquer tribunal em três casos concretos, o que demonstra que a referida fiscalização é concreta e superveniente.

## **2. Instauração do processo**

O pedido de instauração do processo de impugnação para a declaração da ilegalidade só é viável quando uma norma do mesmo regulamento administrativo aplicada tiver sido julgada ilegal por tribunal de Macau em três casos concretos ou quando os seus efeitos se produzirem imediatamente, independentemente de um acto administrativo ou jurisdicional de aplicação. Quando o requerente for o Ministério Público, a declaração pode ser pedida independentemente dos requisitos acima previstos.<sup>31</sup> O condicionamento do pedido de instauração do processo de impugnação ao facto de uma norma do regulamento administrativo ter sido julgada ilegal em três casos concretos, revela que o julgamento da ilegalidade da mesma norma contida em regulamento administrativo não é ocasional.

No que diz respeito à legitimidade activa para a instauração do processo de impugnação da norma, a declaração de ilegalidade pode ser pedida a todo o tempo

---

<sup>30</sup> Wang Aimin, “Aperfeiçoamento do sistema de fiscalização da Lei Básica de Macau”, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça da RAEM: [https://www.dsaj.gov.mo/WebModules/ContentFileGen.aspx?Rec\\_Id=4946](https://www.dsaj.gov.mo/WebModules/ContentFileGen.aspx?Rec_Id=4946)

<sup>31</sup> Consultar artigo 90.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

pelo Ministério Público, por quem se considere lesado pela aplicação da norma, ou possa previsivelmente vir a sê-lo em momento próximo, ou pelo Alto-Comissário Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, desde que tenha conhecimento sobre a viabilidade da sua instauração. Declarada a ilegalidade da norma, as respectivas decisões são comunicadas pelos tribunais que as profiram, por meio de certidão, ao representante do Ministério Público no tribunal competente. A declaração de ilegalidade deve ser obrigatoriamente pedida pelo Ministério Público, quando tenha conhecimento da existência de três decisões que recusem a sua aplicação com fundamento em ilegalidade.<sup>32</sup> Sendo um dos órgãos judiciais, o Ministério Público tem por atribuições a representação da RAEM em juízo, o exercício da acção penal, a defesa da legalidade e dos interesses que a lei determine; as circunstâncias em que o Ministério Público exerça a competência de fiscalização quanto à aplicação da Lei Básica da RAEM são fixadas pelas leis do processo.<sup>33</sup> A razão pela qual o Ministério Público tem legitimidade activa para pedir a declaração de ilegalidade das normas é que lhe cabe a defesa da legalidade, no sentido de supervisionar se as decisões ou entendimentos dos órgãos administrativo ou judicial estão em conformidade com a lei. No caso de verificar casos de inconformidade, tem a obrigação de activar os procedimentos ou tomar as providências legalmente fixadas para os remediar ou corrigir. O Ministério Público prossegue a defesa da legalidade nestes sentidos: a) Dirigir e fiscalizar as investigações criminais, devendo apreciar a legalidade da detenção; b) Intervir, nos termos da lei, nos processos judiciais de diversa natureza, tendo como pressuposto a salvaguarda da legalidade, fiscalizar os processos jurisdicionais em matéria civil, penal e administrativa, a fim de garantir que as respectivas leis processuais sejam aplicadas de forma correcta e assegurar uma correcta compreensão e aplicação da lei; c) Fiscalizar a legalidade das

---

<sup>32</sup> Consultar artigo 91.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

<sup>33</sup> Conforme os artigos 2.º e 56.º da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) de Macau, consultar o item “Ministério Público” do Portal do Governo da RAEM: <https://www.gov.mo/pt/apm-entity-page/orgaos-judiciais/apm-1098/>

sentenças civis, de modo a proteger os direitos e interesses em matéria civil; d) Interpor recurso judicial dos actos administrativos praticados pelas autoridades do órgão executivo por razão de violação da legalidade, pedindo ao tribunal a anulação ou a declaração de nulidade dos actos em causa; e) Exercer a função consultiva ou emitir pareceres sobre a legalidade de uma determinada matéria, nas situações previstas na lei ou a pedido do Chefe do Executivo ou do Presidente da Assembleia Legislativa.<sup>34</sup>

Com a reunificação de Macau com a Pátria, o Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa (ACCIA) acima referido foi reestruturado e transformado no Comissariado contra a Corrupção.<sup>35</sup> Em relação à legitimidade activa do ACCIA para pedir a declaração de ilegalidade das normas, a Assembleia Legislativa entendeu que a atribuição ao Alto Comissariado de uma série de poderes mais amplos que possibilitassem o combate à corrupção e à defesa da legalidade administrativa, iria no intuito de uma melhor adequação às realidades e à dimensão de Macau. O regulamento administrativo é um dos fundamentos legais para a execução das acções administrativas. Para exercer as funções de defesa da legalidade administrativa, entendeu-se legalmente fundamentada a atribuição ao ACCIA da legitimidade activa para a instauração do processo de impugnação em relação às normas em questão, quando a norma tivesse sido julgada ilegal por qualquer tribunal em três casos concretos.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Vide: Atribuições e competências do Ministério Público da RAEM, Ministério Público da RAEM: <https://www.mp.gov.mo/pt/standard/duty.html>

<sup>35</sup> Vide artigo 14.º, número 1 da Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação); Tou Wai Fong, “O papel do CCAC de Macau no combate à corrupção e na promoção da integridade e transparência”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 1, 2003, p. 14; Tou Wai Fong, “O CCAC da Região Administrativa Especial de Macau no enquadramento da Lei Básica”, consultar a Biblioteca Fictícia de Macau: <https://www.macaudata.com/macabook/book269/html/0149001.htm>

<sup>36</sup> Preâmbulo da Lei n.º 11/90/M de Macau que cria o Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa; Tou Wai Fong, “O papel do CCAC de Macau no combate à corrupção e na promoção da integridade e transparência”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 1, 2003, p. 9; Tou Wai Fong, “O CCAC da Região Administrativa Especial de Macau no enquadramento da Lei Básica”, consultar a Biblioteca Fictícia de Macau: <https://www.macaudata.com/macabook/book269/html/0149001.htm>

### 3. Limites da fiscalização

Fica excluída do regime de impugnabilidade a norma contida em regulamento administrativo: a) que viole norma constante de lei fundamental ou princípio dela decorrente; b) que viole norma constante de acto legislativo, ou a ele equiparado, aplicável em Macau, emanado de órgão do seu exterior com competência exclusiva para o efeito; c) que viole norma constante de acordo ou convenção celebrados com o exterior de Macau, regularmente aprovados; d) emanada de órgão do exterior de Macau, aqui aplicável, que viole norma ou princípio acima referidos.<sup>37</sup>

Em relação à exclusão do regime de impugnabilidade da norma contida em regulamento administrativo que viole norma constante de lei fundamental ou princípio dela decorrente: o regime de impugnabilidade de uma norma existia já antes da reunificação de Macau com a Pátria. Até à reunificação, o mesmo regime encontrava-se regulado na Lei de Processo nos Tribunais Administrativos;<sup>38</sup> com a reunificação, o Código do Processo Administrativo Contencioso, entrado em vigor em 1999, regula aquele regime de impugnabilidade em substituição da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.<sup>39</sup> É indubitável que, até à reunificação, a Constituição de Portugal ocupou a suprema hierarquia das leis e era a lei fundamental.<sup>40</sup> O EOM, que era a lei-quadro do Território, definiu o estatuto jurídico de Macau nestes termos: “O território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público e goza, com ressalva dos princípios e no respeito dos direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República e no presente Estatuto, de autonomia administrativa, económica, financeira, legislativa e judiciária.”<sup>41</sup> Como era o EOM que concedia a Macau um alto grau de autonomia e regulava principalmente as matérias relacionadas

---

<sup>37</sup> Consultar artigo 88.º, número 2 do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

<sup>38</sup> Vide Decreto-Lei n.º 267/85, de Macau, que aprova a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

<sup>39</sup> Vide artigo 7.º, alínea g) do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

<sup>40</sup> Acórdão tirado no Processo n.º 142/2004 do Tribunal de Segunda Instância de Macau (de 18 de Novembro de 2004).

<sup>41</sup> Artigo 2.º do Estatuto Orgânico de Macau aprovado pela Lei n.º 1/76, de Macau.

com as competências, o funcionamento e a constituição dos órgãos de governo, o referido Estatuto era a lei fundamental de Macau.<sup>42</sup>

Até à reunificação, foram leis fundamentais a Constituição de Portugal e a lei fundamental de Macau (isto é, o EOM), leis nacionais de Portugal e tratados internacionais aplicáveis em Macau. Cabia ao Tribunal Constitucional de Portugal a jurisdição das acções de constitucionalidade das normas jurídicas do Território de Macau, enquanto os órgãos judiciais de Macau não foram competentes. Esta exclusão de jurisdição tinha como base os artigos 11.º e 30.º do EOM, onde se dispõe que cabe ao Governador promover a apreciação pelo Tribunal Constitucional da inconstitucionalidade e da ilegalidade de quaisquer normas dimanadas da Assembleia Legislativa e que cabe à Assembleia Legislativa vigiar o cumprimento no Território das regras constitucionais e estatutárias e das leis, promovendo a apreciação pelo Tribunal Constitucional da inconstitucionalidade e ilegalidade de quaisquer normas dimanadas do Governador. O que constitui um contrapeso entre o poder legislativo e o poder administrativo ao nível da fiscalização da constitucionalidade, demonstrando o mecanismo vigente de fiscalização centralizada da constitucionalidade em Portugal.<sup>43</sup>

A Constituição da República Popular da China (doravante designada abreviadamente por CRPC) é a lei fundamental e com valor jurídico máximo do País, reconhecendo e definindo, por forma da lei, os resultados dos esforços de todas as etnias da China e os sistemas e missões essenciais do País. Com a reunificação, a China retomou o exercício da soberania sobre Macau e a CRPC tornou-se aplicável na RAEM, pelo que a CRPC é a fonte de direito mais essencial da RAEM.<sup>44</sup> A Lei Básica de Macau, por sua vez, é também uma das leis

---

<sup>42</sup> Ho Chi Un, “Relação entre o regulamento administrativo e o decreto-lei na Região Administrativa Especial de Macau”, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça da RAEM: <https://www.dsaj.gov.mo/MacaoLaw/pt/Data/perspectiva/issued10/p2.pdf>

<sup>43</sup> Li Yanping, “Estudos sobre o controlo jurídico do Regulamento Administrativo de Macau”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 1, p. 90.

<sup>44</sup> Wang Yu, “Uma abordagem sobre as fontes de direito da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 2 de 2014, p. 14.

fundamentais da RAEM, devendo os tribunais sujeitar-se às restrições estabelecidas no número 2 do artigo 88.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, no sentido de não poderem admitir pedidos apresentados por parte dos interessados para a declaração de violação da Lei Básica de norma contida em regulamento administrativo. No entanto, como os tribunais são autorizados a interpretar a Lei Básica por força desta, os mesmos podem apreciar se as normas contidas em regulamento administrativo violam ou não a Lei Básica. A Lei Básica da RAEM é uma lei fundamental, devendo ser implementada e posta em execução de forma devida. Como a Lei Básica não contém disposições que autorizam os tribunais a apreciar se as leis e os regulamentos administrativos violam a mesma Lei Básica, bem como os eventuais conflitos entre ela e as demais normas jurídicas, eles só podem apreciar a conformidade com as disposições da Lei Básica no julgamento dos casos concretos em que são aplicadas as leis e os regulamentos administrativos em questão. Este poder de fiscalização do tribunal resulta da interpretação conjugada de várias normas da Lei Básica: a) Nos termos do artigo 19.º, os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau têm jurisdição sobre todas as causas judiciais na Região, salvo as restrições à sua jurisdição que se devam manter, impostas pelo ordenamento jurídico e pelos princípios anteriormente vigentes em Macau; b) Por força do artigo 82.º, compete aos tribunais da RAEM exercer o poder judicial, cabendo aos mesmos fiscalizar a conformidade com a Lei Básica das leis e regulamentos administrativos aplicados nos casos; 3) Nos termos do artigo 143.º, os tribunais são autorizados a interpretar as disposições da Lei Básica no julgamento dos casos, podendo fiscalizar, entretanto, se as leis ou os regulamentos administrativos aplicados nos casos violam a mesma Lei Básica, uma vez que, de harmonia com o artigo 11.º da Lei Básica, não são aplicáveis as leis que a contrariam. O supracitado poder de fiscalização do tribunal não está disponível para as partes, aliás, o tribunal deve exercer oficiosamente o mesmo poder independentemente do pedido do interessado. Assim, no exercício do referido poder de fiscalização pelo tribunal, é afastada a regra do direito de acção das partes, sendo a legalidade das leis e dos

regulamentos administrativos apreciada no uso do poder de interpretação concedido por força da Lei Básica.<sup>45</sup>

#### **4. Procedimento de julgamento**

O regime de impugnabilidade é regulado apenas nos artigos 88.º a 96.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, totalizando 9 artigos, o que demonstra que as normas desse regime jurídico são insuficientes e que o procedimento de julgamento da impugnação segue os termos do processo de recurso contencioso de actos administrativos.<sup>46</sup> A técnica legislativa aplicada é a remissão ou invocação, que se destina a evitar a repetição de normação através de um comando da aplicação de normas jurídicas preexistentes.<sup>47</sup> As causas decorrentes de actos praticados por órgãos de direito público são essencialmente recursos contenciosos e acções. Os primeiros têm por objecto as decisões administrativas tomadas por órgãos administrativos (que expressam a posição adoptada por estes); as acções em regra não têm por objecto actos administrativos praticados por órgãos administrativos, mas sim a efectivação de responsabilidades civis, pretensão de direitos ou de interesses legítimos.<sup>48</sup>

No despacho que ordene ou dispense a citação do autor da norma o juiz ou o relator mandam publicitar, pela mesma forma, nas línguas e no local utilizados para dar publicidade à norma, o anúncio com o pedido de declaração da sua ilegalidade, a fim de permitir a intervenção no processo de eventuais interessados. O juiz ou o relator podem dispensar a citação do autor da norma quando este já

---

<sup>45</sup> Li Yanping, “Estudos sobre o controlo jurídico do Regulamento Administrativo de Macau”, in *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, número 1, p. 90.

<sup>46</sup> Consultar artigo 92.º, número 1 do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

<sup>47</sup> João Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador* (tradução para chinês de Wong Ching Mei e Tou Wai Fong), Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2007, p. 91.

<sup>48</sup> Luo Zhimin, “A acção popular no processo administrativo contencioso de Macau”, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau: [http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5\\_1&art\\_id=1840](http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1840)

tenha sido ouvido sobre os mesmos fundamentos em outro processo.<sup>49</sup> O relator é o juiz nos tribunais superiores (Tribunal de Segunda Instância ou Tribunal de Última Instância) a quem o processo é distribuído.<sup>50</sup> As regras sobre a mencionada citação estão consagradas no Código de Processo Civil de Macau: a citação e a notificação são actos processuais pelos quais se chamam ao processo as partes ou terceiros, ou se dá conhecimento de algumas decisões ou demais assuntos ocorridos no decurso do processo. A citação, por sua vez, é o acto de chamamento do réu, no caso de o autor propor contra ele determinada acção, pelo qual se dá conhecimento ao réu de que foi interposta contra si a acção, para se defender. Além disso, há lugar à “citação” quando for necessária a intervenção de alguma pessoa interessada na causa e quando se trate de chamamento pela primeira vez. A “notificação” é o acto de chamamento à acção quando não houver lugar à citação.<sup>51</sup>

Relativamente à tomada e publicitação da decisão, o tribunal pode declarar no julgamento que as normas contidas em regulamento administrativo não contrariam os princípios ou as normas jurídicas invocados pelo requerente, mas sim ofendem princípios ou normas jurídicas diversos daqueles cuja ofensa tenha sido invocada, proferindo a sua decisão e declarando a ilegalidade das respectivas normas contidas em regulamento administrativo. A decisão de provimento é integralmente publicitada por ordem do tribunal, pela mesma forma, nas mesmas línguas e no mesmo local em que o haja sido a norma impugnada. A publicidade efectua-se mediante extracto, remetido pela secretaria no prazo de 8 dias contados do trânsito em julgado, do qual conste a indicação do tribunal, do recorrente, da

---

<sup>49</sup> Consultar artigo 92.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57/99/M, de Macau.

<sup>50</sup> Conforme artigo 25.º-A da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), de Macau.

<sup>51</sup> Lai Kin Kuok, “Citação e Notificação no ‘Código de Processo Civil’ - Algumas considerações segundo o novo horizonte da harmonia global assente na totalidade da justiça e da eficiência”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 2, 2007, p. 532.

entidade recorrida e dos contra-interessados, do acto recorrido e do local onde foi publicitado e do sentido e data da decisão.<sup>52</sup>

## 5. Valor da decisão

A impugnação de normas tem por finalidade a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de norma contida em regulamento administrativo. A declaração de ilegalidade de uma norma produz efeitos desde a data da sua entrada em vigor. A declaração de ilegalidade de uma norma determina a repriminção das normas que ela haja revogado, excepto quando a norma em questão tenha sido revogada antes da declaração.<sup>53</sup> A força obrigatória geral da declaração significa que uma norma declarada ilegal jamais será aplicável, o que determina o renascimento das normas revogadas que a mesma revogara.<sup>54</sup> Em termos de fontes do direito português e do direito de Macau, os assentos têm força obrigatória geral, vinculando os cidadãos, os tribunais e os demais órgãos estatais, o que traduz a generalidade da força obrigatória.<sup>55</sup>

No ordenamento jurídico de Macau, apenas as jurisprudências uniformizadas têm força obrigatória geral. Assim a força obrigatória geral da declaração de ilegalidade de uma norma pode ser interpretada em termos das mesmas jurisprudências. O acórdão relativo à uniformização de jurisprudência é obrigatório para todos os tribunais, ou seja, os tribunais de todas as instâncias e os juízes têm que seguir a interpretação feita na respectiva jurisprudência uniformizada nos julgamentos posteriores.<sup>56</sup> Esta força obrigatória das

---

<sup>52</sup> Consultar artigo 93.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

<sup>53</sup> Consultar artigo 88.º, número 1 e o artigo 89.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110/99/M, de Macau.

<sup>54</sup> Mai Man Ieng e Ho Wai Neng, *Processo administrativo contencioso no território de Macau: regime, legislação e jurisprudência*, Editora da Universidade Zhejiang, 2011, p. 25.

<sup>55</sup> Kuok Wa Seng, *Introdução ao direito de Macau*, Fundação Macau, 1997, Secção I do Capítulo IV.

<sup>56</sup> Delegação do Supremo Tribunal Popular para o regime de orientação jurisdicional, “Delegação para o estudo do regime de precedente de Hong Kong e o regime de uniformização de jurisprudência de Macau”, in *Revista de Investigação sobre a Reforma da Justiça*, número 15 de 2008, p. 42. Vide Chio

jurisprudências uniformizadas de Macau tem por referências a “*case law*” do sistema jurídico anglo-americano que visa resultar decisão idêntica para caso idêntico.<sup>57</sup>

### III. Exemplos de fiscalização judicial

Analisado atrás o regime de fiscalização judicial em Macau dos regulamentos administrativos, procedemos agora à apresentação de alguns exemplos de fiscalização judicial. De acordo com a base de dados das decisões dos tribunais, verifica-se apenas um caso com aplicação do respectivo regime, cujo conteúdo essencial explicita um acto administrativo não ser objecto de fiscalização judicial (em relação à impugnação de normas). O caso permite-nos melhor compreender a fiscalização judicial em apreço.

Os seguintes elementos constantes de um acórdão do Tribunal de Segunda Instância relacionam-se com a fiscalização judicial de regulamentos administrativos e o seu objecto.<sup>58</sup> O acórdão cita as disposições do artigo 88.º do Código do Processo Administrativo Contencioso como se segue: 1. A impugnação de normas tem por finalidade a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de norma contida em regulamento administrativo. 2. Fica excluída do regime de impugnabilidade regulado no presente capítulo a norma contida em regulamento administrativo: a) Que viole norma constante de lei fundamental ou princípio dela decorrente; b) Que viole norma constante de acto legislativo, ou a ele equiparado, aplicável em Macau, emanado de órgão do seu exterior com competência exclusiva para o efeito; c) Que viole norma constante

---

Iek, “Regime de uniformização de jurisprudência no processo penal em Macau”, in *Revista Aomen Fazhi*, número 14 de 2007, p. 60.

<sup>57</sup> Wang Zhongxing e Sun Mofei, “À procura de um caminho para a reforma do sistema de interpretação judicial do País - uma perspectiva segundo o ‘regime de uniformização de jurisprudência’ consagrada no Código de Processo Penal de Macau”, in *Boletim da Universidade Jishou* (edição das ciências sociais), número 3 de 2009, p. 76.

<sup>58</sup> Acórdão tirado no Processo n.º 142/2004 do Tribunal de Segunda Instância de Macau (de 18 de Novembro de 2004).

de acordo ou convenção celebrados com o exterior de Macau, regularmente aprovados; d) Emanada de órgão do exterior de Macau, aqui aplicável, que viole norma ou princípio referidos nas alíneas anteriores.

As normas ou actos normativos caracterizam-se pela generalidade e pela abstracção. A generalidade refere que as normas se dirigem a um círculo de pessoas não individualizadas, mas sim a classes ou a categorias de pessoas; a abstracção refere que as normas regulam uma situação de facto, mas não um certo facto em concreto. Nos termos do regime de impugnabilidade de normas, a impugnação deve ter por objecto as normas contidas em regulamento administrativo. Quando o requerente interpõe um processo administrativo contencioso que tem por objecto impugnar uma norma que o Tribunal classifica como acto administrativo, o pedido deve ser rejeitado por ter utilizado meio processual inidóneo.

*In casu*, a requerente lançou mão à impugnação da deliberação do Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau (AMCM) que decidiu dos benefícios da regalia em consequência do afastamento dos cargos de director ou de director-adjunto, alegando ficar imediatamente afectada pela mesma deliberação (n.º 154/CA). A AMCM é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com natureza de serviço público personalizado que se rege pelo seu estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/96/M. A AMCM tem como órgãos um Conselho de Administração, composto por um mínimo de três e um máximo de cinco administradores, uma Comissão de Fiscalização, constituída por três membros, um dos quais obrigatoriamente inscrito na Direcção dos Serviços de Finanças como auditor, e um Conselho Consultivo. Os membros dos órgãos são providos por nomeação do Chefe do Executivo, mediante despacho publicado no Boletim Oficial, não sendo os seus cargos equiparáveis a quaisquer outros da administração pública e celebram com a Região contratos individuais de prestação de serviços, nos quais são definidas as condições de exercício e cessação de funções. Podendo embora funcionários ou agentes dos serviços públicos da RAEM exercer funções na AMCM, em regime de comissão de

serviço, requisição ou destacamento, o pessoal da AMCM está sujeito, no que respeita ao seu recrutamento, contratação e previdência, ao estatuto privativo do pessoal e à lei reguladora das relações de trabalho na RAEM. Pode igualmente exercer funções na AMCM, em regime de contrato individual de trabalho ou de prestação de serviços, pessoal recrutado ao exterior nos termos da legislação aplicável. Para melhor estabelecer este regime de gestão do pessoal, a AMCM adaptou o seu próprio Estatuto Privativo do Pessoal que não tinha sido publicado no Boletim Oficial de Macau.

Conforme o que resulta das deliberações atrás transcritas, constata-se que a mesma se reporta à definição, clarificação e esclarecimento sobre os benefícios de carácter social relativos aos cargos de director e de director-adjunto, designadamente quais desses benefícios cessam no caso de afastamento de tais cargos, em conformidade com o seu Estatuto Privativo do Pessoal e no exercício dos poderes do mesmo Conselho consagrados pelo Estatuto Orgânico da AMCM. Trata-se de uma deliberação tomada pelo Conselho de Administração no exercício das competências legalmente atribuídas, nomeadamente a competência de “gerir os recursos humanos em conformidade com as necessidades da AMCM, os orçamentos privativos aprovados e o estatuto privativo do pessoal, exercendo, nomeadamente, o poder disciplinar”. Assim, um acto de gestão praticado através da deliberação supracitada não tem nenhuma natureza genérica e abstracta, não podendo, portanto, ser a deliberação objecto de “impugnação de normas”, por não satisfazer os pressupostos previstos no artigo 88.º do Código do Processo Administrativo Contencioso. Pelo exposto, acordam neste Tribunal de Segunda Instância em rejeitar o pedido de declaração de ilegalidade da deliberação n.º 154/CA tomada pelo Conselho de Administração da AMCM.

#### **IV. Nota conclusiva**

O regime de impugnabilidade de normas consagrado no Código do Processo Administrativo Contencioso é o regime de fiscalização judicial que tem por objecto o regulamento administrativo e que visa assegurar a legalidade deste.

Aqui, o regulamento administrativo deve ser entendido em sentido lato, não se confundindo com o Regulamento Administrativo elaborado pelo Chefe do Executivo. Assim, essa fiscalização judicial é na realidade uma impugnação de normas contidas em regulamento administrativo. O pressuposto da fiscalização judicial é que a norma contida num regulamento administrativo tenha sido julgada ilegal por qualquer tribunal em três casos concretos. O caso citado demonstra que o acto administrativo não pode ser objecto da referida fiscalização judicial, ficando excluída do regime de impugnabilidade a norma contida em regulamento administrativo que viole norma constante de lei fundamental (a Constituição de Portugal até à reunificação, ou a Lei Básica após a reunificação), enquanto a declaração de ilegalidade da respectiva norma a que a decisão se refere tem força obrigatória geral.