

Generalidades da Produção Jurídica na Região Administrativa Especial de Macau ao Longo de Vinte Anos - Um Comentário

*Chio Heong Leong**

Ao longo das duas décadas compreendidas entre a data do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e 20 de Dezembro de 2019, totalizam 294 as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa, ou seja, 14,7 actos legislativos por ano, sendo 11 leis aprovadas em 20 de Dezembro de 1999 (conhecidas por *legislação à meia noite*), 13 em 2000, 19 em 2001, 10 em 2002, 13 em 2003, 12 em 2004, 9 em 2005, 10 em 2006, 7 em 2007, 16 em 2008, 24 em 2009, 14 em 2010, 12 em 2011, 17 em 2012, 13 em 2013, 10 em 2014, 15 em 2015, 11 em 2016, 16 em 2017, 19 em 2018 e 23 em 2019.

Procedendo a uma retrospectiva em relação às realidades legiferantes da RAEM durante estes vinte anos, podemos identificar as seguintes características:

I. Nova era legiferante iniciada com a “*legislação à meia-noite*”

Com vista a assegurar a constituição sem sobressaltos do primeiro Governo, da primeira Assembleia Legislativa e dos órgãos judiciais da Região Administrativa Especial de Macau em observância do “princípio de manifestação da soberania nacional e transição estável” foi adoptada em 31 de Março de 1993 pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China a *Decisão relativa à Metodologia para a Formação*

* Assessor do Gabinete do Secretário para a Administração e Justiça do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

do Primeiro Governo, da Primeira Assembleia Legislativa e dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau. O artigo 2.º da mesma Decisão estabelece que “a Assembleia Popular Nacional cria uma Comissão Preparatória que é responsável pelos preparativos para o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau e estipula a metodologia específica para a formação do primeiro Governo, da primeira Assembleia Legislativa e dos órgãos judiciais com base na presente Decisão. A Comissão Preparatória é composta por elementos residentes no interior do País e por elementos residentes em Macau, sendo estes últimos em percentagem não inferior a cinquenta por cento dos membros da Comissão. O Presidente e os membros da Comissão são nomeados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.”

Em 29 de Abril de 1998, foi aprovada pela Segunda Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional a Relação dos membros da Comissão Preparatória. Constituída a Comissão Preparatória, procedeu-se a uma série de estudos, abordagens e tomada de decisões sobre os assuntos de relevância cujo tratamento foi necessário para o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. Como a Comissão Preparatória foi constituída de harmonia com a respectiva Decisão adoptada pela Assembleia Popular Nacional e os seus membros foram nomeados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional para o exercício de competências legalmente atribuídas, as decisões tomadas pela referida Comissão produzem os seus devidos efeitos legais. Em 3 de Julho de 1999, foi adoptada pela Comissão Preparatória a **Decisão** *relativa aos trabalhos a realizar pelo Primeiro Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau até 19 de Dezembro de 1999*, onde foram enumerados os trabalhos em dez áreas, das quais a oitava referiu-se a “elaborar e apresentar as propostas de leis necessárias para o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau”.

Em cumprimento da mencionada decisão, o Gabinete do Chefe do Executivo eleito e o Gabinete do Secretário para a Administração e Justiça nomeado trabalharam intensivamente no sentido de definir as matérias das propostas de leis necessárias e de proceder à sua produção. Ao nível da definição, foram

estabelecidas antes de mais as seguintes linhas de orientação: 1.^a Cumprir e efectivar o princípio de “manifestação da soberania nacional e transição estável”; 2.^a Cumprir e efectivar os *Esclarecimentos do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre algumas questões relativas à aplicação da Lei da Nacionalidade da República Popular da China na Região Administrativa Especial de Macau* e a *Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau de acordo com o disposto no artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, ambos adoptados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; 3.^a Cumprir e efectivar respectivamente as decisões e os pareceres proferidos pela Comissão Preparatória, a saber: *Parecer relativo à criação dos respectivos órgãos e principais cargos do Primeiro Governo da Região Administrativa Especial de Macau*, *Decisão relativa à criação do Comissariado contra a Corrupção, do Comissariado da Auditoria e dos Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau*, *Decisão relativa aos juramentos a prestar pelas principais autoridades da Região Administrativa Especial de Macau por ocasião do acto de posse*, *Decisão relativa à criação da Comissão Independente Responsável pela Indigitação dos Candidatos ao Cargo de Juiz*, *Decisão relativa às Insígnias, Carimbos e Bandeiras dos Serviços Públicos da Região Administrativa Especial de Macau*, *Parecer quanto à aplicação do número 2 do artigo 24.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, *Método provisório para a utilização da Bandeira e do Emblema Regionais da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, *Metodologia Específica para a Formação dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, *Decisão relativa aos Órgãos Municipais de Macau*, entre outros; 4.^a Tomar em plena consideração as limitações reais decorrentes da falta de recursos humanos e do tempo apertado para accionar. Como Macau estava ainda sob a administração portuguesa, devido ao estado de aguardar pela posse do Chefe do Executivo e da Secretária para a Administração e Justiça e ao facto de os respectivos gabinetes só disporem de dois ou três juristas e o intervalo de

tempo a decorrer até 19 de Dezembro de 1999 ser apenas de cinco meses, tornou-se assim necessário limitar o número dos anteprojectos legiferantes das “propostas de lei indispensáveis” àqueles que são “absolutamente necessários” e “susceptíveis de concluir de certeza”.

Depois de feitas análises aprofundadas, os membros nomeados do Governo da RAEM identificaram e elaboraram, em cumprimento do princípio supracitado, onze propostas de lei que passariam a ser os primeiros actos legislativos da Região Administrativa Especial de Macau depois de aprovados pela primeira legislatura da Assembleia Legislativa da RAEM. Estas propostas são:

Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) - é um diploma-quadro que implementa a linha de “um país, dois sistemas” e torna efectivo o “princípio de manifestação da soberania nacional e da transição estável”. Em primeiro lugar, esta lei reafirma, sob a forma de legislação local, o posicionamento constitucional da Lei Básica em relação à RAEM (artigo 1.º), de modo a expressar a vontade comum dos compatriotas de Macau em matérias de apoiar e defender a retoma do exercício da soberania de Macau pelo Estado. Em segundo lugar, são regulamentados o princípio e as especificidades relativos à adopção ou não da legislação previamente vigente, de acordo com as disposições da Lei Básica e com a *Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes* (artigos 3.º e 4.º), por forma a expressar, ao nível do ordenamento jurídico, os requisitos constitucionais sobre a insistência do princípio de “um país” e o respeito pelas diferenças entre os “dois sistemas”. Em terceiro lugar, com vista a assegurar uma transição sem sobressaltos, é consagrado o princípio geral da continuidade da Administração Pública (artigo 10.º), em cumprimento dos números 2 e 3 do artigo 145.º da Lei Básica, regulamentando ao mesmo tempo o modo de formação dos órgãos judiciais (artigos 8.º e 9.º). Em quarto lugar, para implementar as respectivas decisões da Comissão Preparatória, são confirmados todos os actos praticados antes de 20 de Dezembro de 1999 pelo Chefe do Executivo, pelo Conselho Executivo, pelo Governo, pela Assembleia Legislativa, pela Comissão Independente responsável pela indigitação dos candidatos ao cargo de juiz, e pelo Procurador da Região Administrativa Especial

de Macau, em conformidade com a Lei Básica e os documentos regulamentares da Comissão Preparatória (artigo 2.º), sendo estabelecidos princípios para a criação do Comissariado contra a Corrupção e a reorganização dos órgãos municipais de Macau previamente existentes (artigos 14.º e 15.º).

Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo) - define, nos termos da Lei Básica e do parecer da Comissão Preparatória relativo à criação dos órgãos do nível de secretaria e dos titulares dos principais cargos, o enquadramento sobre a criação dos principais cargos e das secretarias do Governo, sua ordenação, início e termo de funções do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos, o exercício interino das funções do Chefe do Executivo, as competências do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos, a criação do Comissariado contra a Corrupção e do Comissariado da Auditoria, a criação dos Serviços de Polícia Unitários responsável pelos assuntos de segurança e dos Serviços de Alfândega. Tudo isto visa garantir o normal funcionamento do primeiro Governo da RAEM já a partir do dia do estabelecimento da mesma, bem como para o exercício das acções governativas.

Lei n.º 3/1999 (Publicação e formulário dos diplomas) - procede à regulamentação específica dos assuntos sobre o veículo de publicação (Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau), sobre a lei e todos os documentos normativos, sua periodicidade, categorias e valores das matérias a publicar, sobre as línguas veiculares e rectificações, sobre as publicações e os formulários da lei e do regulamento administrativo, sobre a ordem executiva e o despacho do Chefe do Executivo e sobre os titulares dos principais cargos, bem como sobre as deliberações da Assembleia Legislativa. Tal tem por objectivo assegurar o regular funcionamento da acção legislativa e esclarecer os requisitos formais para a sua entrada em vigor.

Lei n.º 4/1999 (Lei dos juramentos por ocasião do acto de posse) - tem por objectivo aplicar os artigos 101.º e 102.º da Lei Básica, tomando como referência a decisão da Comissão Preparatória relativa aos juramentos a prestar pelas principais autoridades, no sentido de regular de modo mais completo os

momentos e requisitos dos juramentos, as consequências legais da sua recusa e os arranjos sobre a figura encarregada do juramento, bem como o teor específico do termo do juramento a prestar pelos titulares de todas as categorias, de modo a melhor manifestar o princípio constitucional de dedicar a sua lealdade ao Estado e à Região Administrativa Especial.

Lei n.º 5/1999 (Utilização e Protecção da Bandeira, Emblema e Hino Nacionais) - é um diploma legal relevante que manifesta e defende a soberania nacional, regula sem precedente a utilização e protecção do Hino Nacional, tendo um significado político bastante importante e duradouro, especialmente na altura em que ainda não tinha sido aprovada a Lei do Hino Nacional do Estado.

Lei n.º 6/1999 (Utilização e Protecção da Bandeira e do Emblema Regionais) - tem por objectivo a aplicação dos normativos relativos à bandeira e ao emblema regionais constantes do artigo 10.º da Lei Básica, regulando de modo específico o uso e a protecção da Bandeira e do Emblema Regionais, em cumprimento do *Método provisório para a utilização da Bandeira e do Emblema Regionais* aprovado pela Comissão Preparatória.

A Lei n.º 7/1999 (Regulamento sobre os Requerimentos Relativos à Nacionalidade dos Residentes da Região Administrativa Especial de Macau) - visa implementar os *Esclarecimentos do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre algumas questões relativas à aplicação da Lei da Nacionalidade da República Popular da China na Região Administrativa Especial de Macau*, tornando exequível o disposto no número 2 do artigo 18.º da Lei Básica “as leis indicadas no Anexo III são aplicadas localmente mediante publicação ou acto legislativo da Região Administrativa Especial de Macau”, no sentido de fazer aplicar a *Lei da Nacionalidade da República Popular da China* através de acto legislativo.

Lei n.º 8/1999 (Lei sobre Residente Permanente e Direito de Residência na Região Administrativa Especial de Macau) - tem em vista tornar exequível o disposto no artigo 24.º da Lei Básica, tomando como referência o Parecer da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da

Assembleia Popular Nacional quanto à aplicação do número 2 do artigo 24.º da Lei Básica, de modo a estabelecer regras mais aperfeiçoadas sobre o residente permanente e o direito de residência, no intuito de evitar discussões severas na comunidade (em especial a eventual interpretação distorcida da *ratio legis* das normas da Lei Básica e os eventuais desafios contra a constitucionalidade do poder de interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional), disponibilizando uma garantia legal.

Leis n.ºs 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) e 10/1999 (Estatuto dos Magistrados): a primeira é elaborada de harmonia com a Lei Básica, nomeadamente nos seus artigos 2.º (nos termos do qual, a Região Administrativa Especial de Macau goza do poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com a lei), 82.º a 86.º, 90.º e 143.º, números 2 e 3, dispondo de forma mais compreensiva e de harmonia com a *Metodologia Específica para a Formação dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China* aprovada em 3 de Julho de 1999 pela Comissão Preparatória, sobre a estruturação e organização dos órgãos judiciais, sobre a definição das competências dos tribunais de todas as instâncias, bem como sobre a composição e competências do Ministério Público; a última regula de modo específico e em cumprimento dos artigos 87.º a 89.º da Lei Básica as matérias sobre o provimento, categoria, direitos e deveres e regime disciplinar dos magistrados (dos quais fazem parte os juízes e os delegados do procurador), *deveres jurisdicionais* dos juízes e garantia sobre a independência destes. As mesmas leis visam uma aplicação justa e regular da Lei Básica e das leis locais por órgãos judiciais, assegurando uma tutela efectiva da ordem jurídica e dos direitos fundamentais dos residentes.

Por último, a Lei n.º 11/1999 (Comissariado de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau). Nos termos do artigo 60.º da Lei Básica, “A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado da Auditoria que funciona como órgão independente; o Comissário da Auditoria responde perante o Chefe do Executivo”; a referida lei define as atribuições e competências do Comissariado, os deveres e direitos do seu comissário, bem

como o regime do seu pessoal, constituindo uma garantia jurídica para o cumprimento das suas atribuições.

Finalizada a sua produção, as propostas de lei acima referidas foram submetidas à primeira Assembleia Legislativa para apreciação; o procedimento legislativo preliminar só assim podia ser considerado concluído. Para o efeito, a Comissão Preparatória adoptou, em 29 de Agosto de 1999, a *Decisão relativa ao início de funcionamento da primeira Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau antes de 19 de Dezembro de 1999*: “A primeira Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau começará a funcionar após a sua composição e antes de 19 de Dezembro de 1999. Constituem trabalhos da Assembleia Legislativa neste período a eleição de entre os deputados do presidente e vice-presidente da Assembleia Legislativa, a aprovação do Regimento da Assembleia Legislativa e a apreciação das leis necessárias para o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, a fim de assegurar que a Região Administrativa Especial de Macau possa começar a funcionar suavemente a partir de 20 de Dezembro de 1999.” A primeira Assembleia Legislativa, constituída em Setembro de 1999, apreciou e aprovou preliminarmente as “leis necessárias” no princípio de Dezembro de 1999 em cumprimento da Decisão supracitada e com base nas propostas de lei apresentadas pelo Governo. Na madrugada do dia 20 de Dezembro de 1999, foram aprovadas as mesmas “leis necessárias” pelos deputados à primeira Assembleia Legislativa na sessão plenária que se realizou logo após a prestação de juramento e tomada de posse dos mesmos. Esta acção de “*legislação à meia-noite*” sem precedente é historicamente muito significativa no sentido de ter aberto uma nova era legislativa em Macau, por se tratar do primeiro passo dado, no âmbito da legislação, no quadro do novo sistema constitucional e da primeira acção efectiva na aplicação da Lei Básica na área legislativa, bem como da primeira prática segundo as linhas orientadores do alto grau de autonomia e de “Macau governado pela gente de Macau” no campo legislativo, sendo uma legislação que disponibiliza garantia jurídica fundamental para a manifestação da soberania nacional, para a transição estável do poder político, para o funcionamento suave

do Governo e para a continuidade efectiva, de harmonia com a Lei Básica, de todos os regimes fundamentais. Certamente que, enquanto uma primeira tentativa e em face dos condicionalismos de ordem do tempo e da carga de trabalho, na “*legislação à meia-noite*” existem normas susceptíveis de serem aperfeiçoadas e de espaços de melhoria a nível da técnica legislativa, aspectos que podem ser aperfeiçoados e melhorados ao longo do processo contínuo do aprofundamento da interpretação da Lei Básica e da acumulação das experiências legislativas.

II. Defesa inequívoca da soberania do Estado

Nos termos do artigo 1.º da Lei Básica de Macau, “a Região Administrativa Especial de Macau é parte inalienável da República Popular da China”. A defesa da soberania, segurança e interesses de desenvolvimento nacionais é uma exigência constitucional inerente às linhas de “um país, dois sistemas” e uma responsabilidade constitucional a suportar pelo Chefe do Executivo e pelos órgãos executivo, legislativo e judicial. Na RAEM foram aprovadas e postas em execução as Leis n.ºs 1/1999 (Lei de Reunificação), 4/1999 (Lei dos juramentos por ocasião do acto de posse), 5/1999 (Utilização e Protecção da Bandeira, Emblema e Hino Nacionais), 6/1999 (Utilização e Protecção da Bandeira e do Emblema Regionais), 7/1999 (Regulamento sobre os Requerimentos Relativos à Nacionalidade dos Residentes da Região Administrativa Especial de Macau), 4/2004 (Protecção das instalações militares), 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), 23/2009 (Direitos e imunidades a serem gozados pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês pelo cumprimento das suas atribuições de defesa), 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado). Estas leis manifestam, de modo inequívoco, em diferentes áreas e a níveis distintos, a vontade comum dos diversos sectores da comunidade de Macau em defender a soberania do Estado. A aprovação da Lei relativa à defesa da segurança do Estado tem um significado relevante, especialmente para a formação e consolidação do mecanismo para a aplicação da

Lei Básica. Pelo facto de ser a primeira região especial entre Hong Kong e Macau que levou a cabo a acção legislativa da matéria, a aprovação daquela lei passa a ser um sinal importante para assinalar a prática com êxito das linhas de “um país, dois sistemas”.

De momento, o Governo da RAEM está a tirar conclusões sobre as práticas e experiências, a fim de impulsionar de modo contínuo as acções relativas à segurança do Estado, tendo constituído em 4 de Outubro de 2019 a Comissão de Defesa da Segurança do Estado da Região Administrativa Especial de Macau, presidida pelo Chefe do Executivo. São atribuições da Comissão: organizar e coordenar os trabalhos da RAEM relativos à defesa da soberania, da segurança e dos interesses do desenvolvimento do Estado, bem como estudar sobre a implementação da respectiva programação e das orientações e solicitações do Chefe do Executivo; proceder à análise, estudo e avaliação da conjuntura da RAEM relacionada com a segurança do Estado e com a estabilidade da sociedade, planear os respectivos trabalhos e emitir opiniões e sugestões; colaborar na formulação das políticas da RAEM para a defesa da segurança do Estado; organizar a promoção de construção do regime jurídico da RAEM relacionado com a segurança do Estado; organizar o tratamento dos demais assuntos da RAEM relacionados com a segurança do Estado.¹

III. Matérias vastas para assegurar a actuação em obediência à lei

Nos termos da autorização concedida pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, a RAEM exerce um alto grau de autonomia de acordo com as disposições da Lei Básica, da qual fazem parte o gozo e o exercício dos poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de harmonia com a mesma Lei e as leis locais. Em conformidade, a actuação em obediência à lei e à segurança pública só podem ser asseguradas com a estruturação de um ordenamento jurídico, em cumprimento

¹ Vide artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2018 da RAEM.

do quadro da Lei Básica, que regula a organização e o funcionamento dos órgãos executivo, legislativo e judicial e contempla os direitos e os assuntos económicos e sociais e a vida do quotidiano dos residentes.

Tentamos dividir as leis feitas ao longo destes vinte anos após o estabelecimento da RAEM em seis grupos, de acordo com os seus objectos legislativos genéricos.

O primeiro grupo integra a legislação respeitante à soberania do Estado, incluindo as leis que assinalam a retoma do exercício da soberania pelo Estado (4 leis), as relacionadas com as representações e símbolos nacionais e a bandeira e o emblema regionais (3), as que regulam a defesa e a segurança do Estado (1), as que garantem o cumprimento das atribuições de defesa da Guarnição em Macau (3). São em número de 11 estas leis, representando 3,8% do universo.²

O segundo grupo integra a legislação que se refere ao sistema político, regulando as seguintes matérias: as que envolvem o Chefe do Executivo e a organização do Governo (7 leis), a organização e o estatuto dos deputados à Assembleia Legislativa (8), o Comissariado contra a Corrupção e o regime de declaração de rendimentos e interesses patrimoniais (4), a organização e funcionamento do Comissariado da Auditoria (1), a organização e funcionamento dos serviços da área da segurança (16), os órgãos municipais sem poder político (3) e o regime jurídico da função pública (20). Estas leis somam um total de 69, representando 23% do universo.

Do terceiro grupo faz parte a legislação respeitante aos direitos fundamentais dos residentes, incluindo as matérias que envolvem o residente e o direito de residência (4 leis), o recenseamento eleitoral e as regras eleitorais (10), os demais direitos e a segurança social (16). São 30 leis no total, que representam 10% do universo.

² As percentagens aqui referidas e as posteriores são arredondadas para o número decimal imediatamente superior ou inferior, consoante o valor centesimal obtido seja igual ou superior a 0,05% ou inferior a este, respectivamente.

O quarto grupo é constituído pela legislação relativa à construção do sistema legal, do qual fazem parte matérias referentes ao formulário e publicação dos diplomas (2), ao regime jurídico do enquadramento das fontes normativas internas (1), às alterações aos códigos (9), às leis criminais avulsas (15), à aplicação das convenções internacionais (17), ao tratamento das leis anteriormente vigentes (2). Estas leis são em número de 46 e representam 16% do universo.

O quinto grupo integra a legislação económico-financeira, regulando as seguintes matérias: regime jurídico dos jogos (4 leis), gestão de imóveis e propriedades (8), lei de enquadramento orçamental financeiro e respectivas leis avulsas (36), regime jurídico da reserva financeira (1), finanças, receitas fiscais e obrigações do Governo (31), comércio e arbitragem (8), relações de trabalho e regime de trabalho (14). São 92 estas leis que representam 31% do universo.

O sexto grupo diz respeito à legislação sobre a gestão dos assuntos públicos, incluindo as seguintes matérias: terra, mar territorial e planeamento urbanístico (são 4), entrada, saída, permanência e residência na RAEM (2), segurança interna e tratamento de sinistros (2), saúde pública e segurança alimentar (7), transporte público e videovigilância em espaços públicos (3), segurança da informação electrónica e cibersegurança (5), educação, tecnologia e regime profissional (15), protecção do ambiente e património cultural (95). São 43 leis, representando 15% do universo.

Dos dados estatísticos acima expostos, podem verificar-se as seguintes particularidades:

Em primeiro lugar, a área económico-financeira é a que regista o maior número de leis (92) e o maior peso no universo (31%). Isto demonstra que o Governo e a Assembleia Legislativa procederam à regulação rigorosa do orçamento financeiro em cumprimento Lei Básica. Por outro lado, a anuidade do orçamento financeiro corresponde à feitura de uma lei autónoma para cada ano financeiro, expressando a regularidade legiferante no circuito da produção legislativa. A isto acresce o facto de as revisões do orçamento aprovado no ano

financeiro anterior revestir também a forma de lei. Assim, o número de leis neste campo é maior (35 leis);

Em segundo lugar, a legislação relacionada com o sistema político têm o segundo maior peso (24%). Isto é essencialmente devido ao bastante elevado número de leis e de alterações relativas ao regime da função pública (20 leis no total);

Em terceiro lugar, é de esclarecer que a legislação respeitante à vida do quotidiano da população não está identificada em separado, mas sim contabilizada nas demais áreas, em virtude do seu âmbito abrangente e sobreposição com outra legislação reguladora de outras matérias. As referidas áreas são: segurança social, no grupo da legislação relativa aos direitos fundamentais dos residentes, relações e regime do trabalho, no grupo da legislação económico-financeira; legislação sobre habitação económica, no campo do imobiliário, entre outras. Neste sentido, a omissão estatística em separado da legislação respeitante à vida do quotidiano da população não significa que a RAEM não se importa com estas matérias.

IV. Aperfeiçoamento do regime legislativo em acompanhamento com a evolução dos tempos

Em termos do regime-quadro da legislação, estão consagradas na Lei Básica de Macau as respectivas normas que dispõem o seguinte: a Assembleia Legislativa é o único órgão legislativo; compete ao Chefe do Executivo elaborar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos, bem como os princípios fundamentais sobre o tratamento das leis e decretos-leis anteriormente vigentes. No entanto, da transição do “*sistema legislativo dualista*” (ambos, Governador e Assembleia Legislativa, gozavam do poder legislativo) vigente na Administração Portuguesa, para o “*sistema legislativo monista*” (apenas a Assembleia Legislativa pode exercer o poder legislativo), decorrem ainda muitos problemas a solucionar. Existem não poucas discussões especialmente respeitantes à delimitação das fronteiras entre o poder legislativo da Assembleia Legislativa e o poder regulamentar do Chefe do Executivo e o modo como se pode

- ou seja, a que entidade cabe e qual é a forma a adoptar para - proceder à alteração ou revogação dos decretos-leis feitos pelo Governador no uso do poder legislativo.

Na realidade, foi aprovado logo após a reunificação pelo Chefe do Executivo o Regulamento Administrativo n.º 11/1999 que altera o Decreto-Lei n.º 55/95/M (Regime geral de entrada, permanência e fixação de residência). De acordo com o mesmo decreto-lei, os cidadãos portugueses podiam entrar em Macau com qualquer documento de identificação, sendo indefinido o seu prazo de permanência, o que não respeita evidentemente o princípio da soberania nacional, segundo o qual os cidadãos portugueses devem entrar em Macau com um passaporte válido após a reunificação. Face a isto, o respectivo normativo não foi adoptado por contrariar a Lei Básica, quer nos termos da Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional relativa ao tratamento das leis previamente vigentes, quer nos termos da Lei de Reunificação de Macau. Em face das circunstâncias extraordinárias decorrentes das tarefas legislativas sobrecarregadas e do limite do tempo, o Governo da RAEM resolveu proceder à alteração ao referido decreto-lei por um regulamento administrativo. Aliás, o que estava em causa era apenas um número do normativo. No entanto, houve um deputado que tinha opinião diferente por considerar que o decreto-lei é um produto do Governador no uso da sua faculdade legislativa e que, por isso, o decreto-lei e a lei feita pela Assembleia Legislativa tinham valor jurídico idêntico. Significa isto que, após a reunificação a revisão só pode ser feita por uma lei aprovada pela Assembleia Legislativa, o único órgão que pode exercer o poder legislativo, sendo o facto de recurso a um regulamento administrativo produzido pelo Governo uma violação do poder legislativo pertencente à Assembleia Legislativa. Este ponto de vista tinha sido de certo modo genericamente aceite durante determinado período de tempo no sector jurídico, e alguns juízes também partilhavam ideias análogas.³

³ Vide extractos dos acórdãos dos Processos n.ºs 280/2005 e 143/2006, ambos do Tribunal de Segunda Instância da RAEM. Consultar a página electrónica dos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau: <http://www.court.gov.mo>

Relativamente a isto, o Governo da RAEM salientou que tem sempre respeitado e defendido o poder legislativo - de que fazem parte as competências de revisão da lei - da Assembleia Legislativa em todas as situações. Porém, a obrigatoriedade de proceder à alteração a todos decretos-leis, em especial àqueles que tinham por objecto a regulação do funcionamento e organização da Administração Pública feitas por meio da lei mereceu um estudo profundo ao nível das respectivas normas e matérias específicas dos decretos-leis em causa, a fim de encontrar um tratamento apropriado.

De facto, a essência da discussão consistiu no modo como deviam ser interpretadas as normas relacionadas com o estatuto, as responsabilidades e as competências do Chefe do Executivo enquanto figura principal na feitura do regulamento administrativo, no modo como deviam ser interpretadas as diferenças da natureza e papel dos regulamentos administrativos antes e depois da reunificação, no modo como deviam ser interpretadas as disposições relativas ao mecanismo da alteração dos decretos-leis anteriormente vigentes, bem como no modo como se procedia à análise específica sobre os decretos-leis anteriormente vigentes. Os sectores académico e jurídico fizeram abordagens vastas e profundas durante um período bastante longo,⁴ sendo um dos consensos a que chegaram a feitura de uma “lei de legislação” na RAEM. No acórdão n.º 28/2006 do Tribunal de Última Instância da RAEM,⁵ de 18 de Julho de 2007, foi analisada de modo compreensivo a questão acima levantada e feita uma jurisprudência em conformidade. Com base numa investigação feita durante longo tempo (incluindo uma hipótese: cabe à RAEM ou não fazer uma lei por si própria para delimitar o poder legislativo e o poder regulamentar, entre outras) e tomando como referência aquele acórdão, foi considerado que a produção de uma lei era oportuna. Neste sentido, foi apresentada em Agosto do mesmo ano à

⁴ Wang Yu, *Colectânea de discursos relativos a leis, decretos-leis e regulamentos administrativos*, edição da Associação de Estudos Jurídicos de Hou Kong de Macau, 2012.

⁵ Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, número 37, de 12 de Setembro de 2007, II Série.

Assembleia Legislativa a proposta de lei denominada “Enquadramento das leis e dos regulamentos administrativos”.

Face à relevância e complexidade da mesma proposta de lei, a 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que foi encarregada do exame na especialidade da mesma, procedeu a abordagens pormenorizadas e investigação aprofundada ao longo de dois anos, período em que foram convocadas dez sessões de reunião plenária com a presença de representantes do Governo, tendo sido realizadas dezenas de reuniões técnicas entre os assessores jurídicos do Governo e da Assembleia Legislativa. Entretanto, foram submetidos à referida Comissão vários pareceres ou minutas relacionados com aquela proposta por parte de juristas e do sector académico. Depois de elaborados vários textos de trabalho alternativos e alterado o título da proposta de lei, foi finalmente aprovada, em 24 de Julho de 2009, a Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas).

Em cumprimento dos requisitos essenciais previstos na Lei Básica de Macau e do princípio de regra de direito, a mesma lei regula de modo global os respectivos âmbitos, hierarquias e ordem de prevalência da lei e do regulamento administrativo, procedendo à classificação dos regulamentos administrativos (a saber, regulamentos administrativos independentes e regulamentos administrativos complementares), de modo a possibilitar o melhor exercício das competências relativas à elaboração do regulamento administrativo por parte do Chefe do Executivo. Em último lugar, foram definidas as faculdades de alteração ou revogação dos decretos-leis anteriormente vigentes nos mesmos termos, o que oferece fundamentos legais para o tratamento dos mesmos diplomas.

A feitura e vigência da mencionada lei representam um balanço relevante no campo do aperfeiçoamento do sistema legislativo da RAEM, tendo um significado global e relevante para as futuras acções reguladoras relativas à normação legislativa e regulamentar. Certamente que, depois de posta em prática ao longo de uma década, será necessário proceder à sua revisão e investigação no sentido de proceder às alterações e aos aperfeiçoamentos oportunos.

V. Particularidades noutros campos

Relativamente à acção legislativa ao longo das duas décadas após o estabelecimento da RAEM, podem ainda referir-se as particulares que se seguem.

Primeira, são predominantes as propostas de lei apresentadas pelo Governo. Num total de 294 actos legislativos, 278 são resultantes de propostas de lei do Governo, representando 94,6%; os resultantes projectos de lei apresentados pelos deputados somam 16, ou 5,44%. Isto deve-se ao artigo 75.º da Lei Básica que coloca restrições bastante severas às iniciativas legislativas dos deputados. Nos termos do mesmo artigo, “os deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei e de resolução nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais. 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, pelos deputados à Assembleia Legislativa. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo”. Nestes termos, são da iniciativa exclusiva do Governo as matérias que envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, sendo a sua extensão bastante alargada. Entretanto, dispõe o artigo 64.º da Lei Básica, na sua alínea 5), que a apresentação de propostas de lei é uma das competências do Governo. Relativamente aos projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo, a sua apresentação por parte de deputados está sujeita à obtenção do prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo, tratando-se, por isso, de uma iniciativa legislativa condicionada. Os projectos de lei que não abrangem as referidas matérias podem ser apresentados por iniciativa dos deputados, mas a sua extensão é bem limitada. Assim, foram essencialmente apresentados projectos sobre a organização, funcionamento e estatuto dos deputados (num total de 7 projectos), alterações às leis penais [a título exemplificativo: a Lei n.º 6/2001 (Agravação da pena pela circunstância da utilização de inimputáveis para a prática de crimes), a Lei n.º 2/2002 (Alterações

ao regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia), sobre a protecção dos direitos dos residentes [caso da Lei n.º 8/2005 (Lei da Protecção de Dados Pessoais), da Lei n.º 16/2008 (Alteração à Lei sobre o Direito de Reunião e Manifestação) e da Lei n.º 1/2009 (Alterações às normas sobre o Acesso ao Direito e aos Tribunais, com aditamento de um artigo para a tutela do direito processual dos residentes)]. Além disso, houve também um projecto de lei apresentado com o consentimento escrito do Chefe do Executivo que envolvia a política do Governo, com base no qual foi aprovada a Lei n.º 9/2000 (Lei de Bases das Ciências e da Tecnologia).

Segunda, as iniciativas de alterações às leis representam o maior peso na totalidade dos actos legislativos. Do universo de 294 actos legislativos, 108 ou 36,7% têm por objecto alterações às leis existentes. Estas alterações envolvem não só as leis e os decretos-leis anteriormente vigentes, mas também as leis aprovadas após a reunificação, havendo casos de alterações múltiplas à mesma legislação em ambas as categorias. As razões pelas quais as alterações tiveram o maior peso são: 1) serem bastante numerosas as leis e os decretos-leis anteriormente vigentes [foram feitos no período compreende entre 1976 (ano em que Macau começou a gozar do poder legislativo) e 19 de Dezembro de 1999, 2123 leis e decretos-leis com mais de quarenta mil artigos que envolveram todas as matérias]; com a evolução da sociedade, é naturalmente necessário alterar as partes desactualizadas; 2) no que se refere à técnica legislativa, seguiu-se a tradição legada do passado que consiste em alterar as leis preexistentes em vez de fazer leis *ex-novo*, tendo-se em consideração a eventual complexidade na sucessão das leis preexistente e nova, adoptando-se um meio fácil em vez de difícil.

Terceira, têm peso idêntico as versões preliminares dos projectos/propostas de lei preparadas em português e em chinês. No universo das 294 leis feitas, 155 ou 52,7% foram preliminarmente produzidas em língua chinesa, enquanto 139 ou 47,2% foram em língua portuguesa. Isto tem por justificação razões de três ordens: 1.ª nos termos do artigo 9.º da Lei Básica, as línguas chinesa e portuguesa são igualmente línguas oficiais, por isso, a produção quer em chinês, quer em

português, está em conformidade com a Lei Básica; 2.^a como toda a legislação feita em Macau até à reunificação foi produzida em português e foi transplantada essencialmente de Portugal, a sua interpretação de acordo com a respectiva versão portuguesa devia ser mais exacta para alteração da legislação preexistente. Na realidade, nos primeiros tempos, a legislação só tinha versão portuguesa não acompanhada da tradução em chinês; mas, mesmo que houvesse versão chinesa, prevalecia sempre a versão portuguesa, em virtude de que aquela não ser senão uma tradução; 3.^a em virtude de a Administração Portuguesa não prezar a formação de quadros bilingues da área jurídica antes da reunificação, os juristas eram essencialmente portugueses, o que justificou um processo de formação de recursos humanos.

Nota conclusiva

É brilhante o balanço obtido no campo da legislação ao longo dos vinte anos após o estabelecimento da RAEM, embora exista um considerável espaço para aperfeiçoamento. Relativamente à apresentação de propostas/projectos de lei, como poderá reforçar-se a coordenação e a planificação legislativa? Ao nível do conteúdo da legislação, como poderão corrigir-se as “desactualizações das normas jurídicas” com a evolução do tempo? No campo da técnica legislativa, como poderá lidar-se devidamente com a circunstância da alta percentagem de “legislação por meio de alteração”? No que diz respeito à produção de anteprojectos de propostas/projectos de leis, como poderá acelerar-se a formação de pessoal de qualidade responsável pela produção legislativa? De facto, relativamente aos aspectos supracitados, o Governo da RAEM tem prestado muita atenção, especialmente a partir de 2009, adoptando muitas medidas que incluem a criação de um mecanismo de coordenação legislativa e auscultação de opiniões da comunidade na definição do programa legislativo. O quinto Governo da RAEM, após a sua tomada de posse, adoptou uma programação governativa no sentido de proceder à revisão global e ao aperfeiçoamento integral e envidará os maiores esforços com vista a robustecer o sistema jurídico que

constitucionalmente assenta na Constituição e na Lei Básica de Macau, aplicando ideias inovadoras e criativas.