

Litígio e Respectiva Resolução sobre a Competência Regulamentar dos Regulamentos Administrativos da Região Administrativa Especial de Macau

XU Chang*

I. Origem e Principais Focos do Litígio de Competência

1.1 Várias decisões que resultaram em litígios

Desde Abril de 2006, o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau tomaram respectivamente decisões em acções administrativas, reconhecendo a nulidade de determinados regulamentos administrativos por incompatibilidade com a Lei Básica. Os fundamentos nucleares defendidos pelos juízes são: a. A Assembleia Legislativa é o único órgão legislativo da Região e o Chefe do Executivo não goza do poder legislativo. b. Compete ao Chefe do Executivo elaborar regulamentos administrativos, cuja eficácia, porém, é inferior à das leis e que não podem ser incompatíveis com as leis, só podendo ser elaborados sob autorização da Assembleia Legislativa ou dentro dos limites do poder executivo do Governo, como normas de regulamentação para execução das leis formuladas pela Assembleia Legislativa. c. Os regulamentos administrativos não podem envolver assuntos referentes ao aumento de encargos em dinheiro ou em pessoas por parte da sociedade civil e não dispõem de competência para aplicação de sanções administrativas.

1.2 Divergência jurisprudencial

Sobre esta questão, há na área jurisprudencial de Macau uma grande polémica pública, cujo foco se concentra em questões como a atribuição do poder legislativo, a competência regulamentar dos regulamentos administrativos do Chefe do Executivo de características legislativas ou administrativas, se existe um ordenamento jurídico com duplo grau de jurisdição, como se desenvolveram as relações no âmbito da eficácia e da hierarquia, assim como a distribuição das competências em matéria de leis e de regulamentos administrativos. Os complicados factos que estão por detrás das questões teóricas são entre outros: que normas é que o Chefe do Executivo deve seguir para elaborar regulamentos administrativos, se a elaboração dos regulamentos administrativos pode ser independente do poder legislativo da Assembleia Legislativa, se deve ser mantida a eficácia dos regulamentos administrativos já elaborados e como é que a Assembleia Legislativa exerce a tutela sobre os regulamentos administrativos.

Os que criticam as decisões judiciais apresentam como razões as seguintes: (1) Tanto a elaboração das leis pela Assembleia Legislativa como a dos regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo estão em conformidade com a Lei Básica que, aliás, não determina as relações

* Investigador Catedrático do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau

de eficácia dos dois poderes, não se podendo assim presumir que a eficácia dos regulamentos administrativos seja inferior à das leis segundo uma lógica simples ou segundo os regimes da China continental e que a elaboração dos regulamentos administrativos tem que estar de acordo com as leis já existentes e não podem ser com elas incompatível, o que carece de fundamento de direito explícito. (2) A elaboração dos regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo constitui um poder legislativo independente e não se pode dizer simplesmente que na Região se pratica a legislação de uma só via, devendo reconhecer-se a existência na Região de um ordenamento jurídico com duplo grau de jurisdição e o exercício do respectivo poder legislativo pelo Chefe do Executivo. (3) Os regulamentos administrativos elaborados pelo Chefe do Executivo devem ter eficácia pelo menos equivalente à dos decretos-leis elaborados pelo Governador de Macau antes do retorno da soberania de Macau à China, os quais foram mantidos como leis existentes depois do retorno da soberania. (4) Pratica-se em Macau o domínio da estrutura política pelo executivo e uma das formas de domínio dos assuntos da Região pelo Chefe do Executivo é elaborar regulamentos administrativos; por isso, a sua competência de regulamentar por regulamentos administrativos não está condicionada pela lei.¹

Os que estão contra os pontos de vista acima referidos consideram que: (1) A Assembleia Legislativa é o órgão legislativo da Região, competindo-lhe fazer, alterar, suspender ou revogar as leis, conforme determina a Lei Básica e esta não prevê que outros órgãos possam exercer o poder legislativo para formular leis por si próprios. Isso implica que o poder legislativo que a Assembleia Legislativa tem é uma competência independente única e plena, fazendo com que a competência regulamentar das normas públicas por parte de qualquer outro órgão necessite de obedecer à legislação, tê-la como fundamento e nunca possa contrariá-la. (2) As competências do Chefe do Executivo não se restringem ao poder executivo, ao mesmo tempo que não se podem estender sem limites. É inadequado que o Chefe do Executivo elabore leis em vez da Assembleia Legislativa ou constitua outro sistema de regulamentos administrativos além da legislação por parte da Assembleia Legislativa. A igualdade completa entre a competência regulamentar dos regulamentos administrativos por parte do Chefe do Executivo e a competência regulamentar dos decretos-leis por parte do Governador antes do retorno da soberania confunde as características do poder e as posições jurídicas das próprias normas em si, expandindo aparentemente as competências do Chefe do Executivo, enquanto se desviando da lógica da governação legal. (3) A eficácia dos regulamentos administrativos não pode equivaler à das leis. Caso contrário, se o Chefe do Executivo pudesse formular por si próprio normas em qualquer dos casos, seria suspenso o poder legislativo da Assembleia Legislativa e ao mesmo tempo tornar-se-ia nulo o mecanismo do registo e apreciação da legislação da Região por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. 4) O ordenamento jurídico de Macau com duplo grau de jurisdição, submetido ao de Portugal antes do retorno da soberania, não pode servir para interpretar e regulamentar o novo ordenamento jurídico da Região estabelecido depois do retorno da soberania em conformidade com a Lei Básica. Nas mudanças histórias trazidas por este encontram-se determinados vestígios do sistema daquele, como por exemplo, a necessidade de tratar e manter de forma explícita as fórmulas e os sistemas ligados aos decretos-leis promulgados anteriormente pelo Governador de Macau, mas é ao mesmo tempo necessário estabelecer um relacionamento adequado do sistema entre as leis e os regulamentos administrativos dentro da Região em conformidade com a Lei Básica.²

1.3 O governo da Região, em relação às decisões referidas, interpôs recurso

Primeiro, pretende-se que o Governo compartilhe o poder legislativo ou coexistam o exercício independente da competência regulamentar primária com o poder legislativo. Segundo, embora o ordenamento jurídico criado pela Lei Básica não siga o ordenamento jurídico com duplo grau de jurisdição, como quando Macau estava sujeita ao domínio português, determina a competência regulamentar dos regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo o que substitui, pelo menos em algumas áreas, a posição e o papel dos decretos-leis anteriores, nos sentidos orgânico e substancial. Terceiro, a competência regulamentar dos regulamentos administrativos é independente e primária, resultando em regulamentos independentes, diferentes dos regulamentos subsidiários ou de execução, que não carecem de obter autorização da lei. Quarto, considera-se que na Lei Básica não se encontra nenhuma disposição que proíba a elaboração de regulamentos independentes ou determine de forma expressa que os regulamentos administrativos tenham de ser sujeitos a determinadas leis. Expressões como “legal”, “em conformidade com a lei”, “legalmente protegido”, “mediante leis”, entre outras, da Lei Básica, referem-se a leis no sentido restrito e o Chefe do Executivo tem competência regulamentar para emitir regulamentos administrativos por si próprio sobre os assuntos fora desse âmbito. De acordo com a atitude pública do Governo da Região, as competências para a elaboração, promulgação e exercício dos regulamentos administrativos por parte do Chefe do Executivo têm directamente origem nas disposições da Lei Básica, que não determina de forma expressa os limites da respectiva competência das leis e dos regulamentos administrativos; assim, deve entender-se a posição e o valor dos regulamentos administrativos partindo dos princípios gerais da Lei Básica sobre a estrutura política da Região, especialmente do modelo político de “domínio pelo executivo” que tem como núcleo o Chefe do Executivo.³

1.4 Acórdãos contraditórios dos tribunais das duas instâncias

Em 18 de Julho de 2007, o Tribunal de Última Instância da Região tirou acórdão no processo nº 28/2006, decidindo que o Tribunal de Segunda Instância deve rever o processo nº 223/205. O Tribunal de Última Instância reconhece que, face à Lei Básica, as leis formuladas pela Assembleia Legislativa são leis hierarquicamente superiores no sistema dos diplomas da Região e os regulamentos administrativos não podem contrariar a Lei Básica e as leis da Região. Embora o Chefe do Executivo não goze de poder legislativo, além dos termos reservados à lei dispostos pela Lei Básica e na sequência da não violação do princípio da prioridade das leis, pode fazer regulamentos administrativos, incluindo os independentes sem autorização concreta de qualquer lei (com excepção da Lei Básica), unicamente em conformidade com a Lei Básica.⁴

No entanto, em 13 de Dezembro do mesmo ano, o Tribunal de Segunda Instância procedeu à revisão do acórdão e tirou novo acórdão, considerando que “a Lei Básica pretendia que o Chefe do Executivo não tivesse competência para emitir regulamentos administrativos constitutivos independentes”. Baseado em fundamentos como “apenas aplicável por analogia no mesmo sistema normativo vigente”, “*numerus clausus* de poder e competência das autoridades públicas e não se constitui poder caso não seja determinado expressamente pela lei”, entre outros, o Acórdão refuta o ponto de vista do Tribunal de Última Instância que toma como fundamento de “aplicação” os conceitos do sistema jurídico da China continental, e da França por analogia, considerando que não se pode concluir que o Chefe do Executivo também possa elaborar regulamentos administrativos independentes, partindo do facto de a Lei Básica não determinar expressamente que os regulamentos administrativos não possam definir obrigações ou restrições destinadas a indivíduos.

O Acórdão diz ainda que os conceitos legais defendidos no Acórdão do Tribunal de Última Instância já se referem a questões tais como a estrutura política da Região Administrativa Especial de Macau e ao relacionamento entre o Governo Central e a Região, entre outras, parecendo que se trata da interpretação de um artigo, por sua natureza, fora dos limites da autonomia da Região Administrativa Especial de Macau e alterando, na realidade, a estrutura política vigente de Macau em matéria de modelo de distribuição e restrição entre a Assembleia e o Chefe do Executivo, da competência regulamentar das normas jurídicas, determinada pela Lei Básica. Por isso, deve ser solicitada a interpretação ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre a competência regulamentar dos regulamentos administrativos do Chefe do Executivo, conforme dispõe o Art. 143.º da Lei Básica.⁵

II. Algumas Análises Jurisprudenciais sobre Questões Nucleares do Litígio de Competência

É necessário fazer uma análise jurisprudencial racional, partindo do facto e contexto jurídicos do aparecimento do litígio sobre a competência regulamentar dos regulamentos administrativos na Região Administrativa Especial de Macau, bem como da lógica existente, do carácter, da posição e do papel dos próprios regulamentos administrativos.

2.1 O litígio de competência tem o seu próprio facto e contexto jurídico

2.1.1 A Lei Básica determina a estrutura política da Região Administrativa Especial de Macau, não impondo directamente regulamentações sobre o relacionamento entre a elaboração das leis pela Assembleia Legislativa e a dos regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo.

2.1.1.1 Disposições da Lei Básica relativas ao poder legislativo e ao órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau

Encontram-se na Lei Básica 4 artigos sobre disposições referentes ao poder legislativo e ao órgão legislativo, a saber: Art. 2.º; Art. 17.º; Art. 18.º, parágrafo 1.º e Arts. 67.º a Art. 81.º, cujo núcleo reside na noção “A Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau é o órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau” e uma das suas competências é “Fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais”.

Há quem note com perspicácia que, conforme definido expressamente na parte III do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, assinada em 1987, e como fundamento político para a formulação da Lei Básica de Macau, “O poder legislativo da Região Administrativa Especial de Macau será atribuído ao órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau”. No entanto, na Lei Básica não se repete esta disposição, que foi substituída pelos artigos acima indicados. Apesar disso, interpretando as expressões dos artigos acima citados, a “Assembleia Legislativa” é exactamente o “órgão legislativo”, sendo as duas expressões completamente equivalentes nos dois documentos legais. O poder legislativo aqui referido implica um poder legislativo no sentido estrito, para efeitos de formulação de determinada forma normativa como “leis”, que também corresponde à definição do conceito ao longo do tempo dos dois documentos

legais, quer dizer, da Lei Básica de Macau e da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Partindo dessa lógica, é inadequado confundir os conceitos da competência regulamentar de todo o tipo de normas públicas em sentido geral, incluindo os regulamentos administrativos e os de poder legislativo no sentido estrito, deixando de lado a própria lógica da Lei Básica, e interpretando-a de forma extensiva, e declarar eventualmente que o Chefe do Executivo goza de “poder legislativo” paralelo ao da Assembleia Legislativa.

De acordo com o Art. 50.º, alínea (3), Art. 51.º, Art. 52.º e Art. 54.º da Lei Básica, atribui-se ao Chefe do Executivo a competência substancial para assinar os projectos de lei. Essa substancialidade implica que, por um lado, os projectos de lei não estejam em vigor sem a assinatura e a publicação por parte do Chefe do Executivo e, por outro, que o Chefe do Executivo tem o poder de devolver os projectos de lei para nova apreciação e praticar o sistema de freios e contrapesos com a Assembleia Legislativa, através de meios como a dissolução desta e, portanto, é claro que também pode ser possível que renuncie ao cargo por causa de grave divergência política com a Assembleia Legislativa, reflectindo desta maneira o sistema de freios e contrapesos desta para com o Chefe do Executivo. No entanto, isso não implica que o Chefe do Executivo compartilhe o poder legislativo com a Assembleia Legislativa porque, por um lado, não se define expressamente na Lei Básica e por outro, o Chefe do Executivo não pode substituir nem participar directamente nas apreciações da Assembleia Legislativa. Os que consideram que o Chefe do Executivo goza de poder legislativo acham que a competência regulamentar dos regulamentos administrativos do Chefe do Executivo é igual ao gozo do poder legislativo, o que é completamente diferente do instituto acima referido.

2.1.1.2 Disposições da Lei Básica no que respeita aos regulamentos administrativos e à sua elaboração pelo Chefe do Executivo

Encontram-se na Lei Básica 5 referências aos regulamentos administrativos, a saber: Art. 8.º, Art. 11.º, parágrafo 2.º, Art. 50.º, alínea (5), Art. 58.º e Art. 64.º, alínea (5). Uma questão que necessita de ser levantada para efeitos de discussão é a do conceito de “regulamentos administrativos”. Como se deve presumir que os termos jurídicos numa mesma norma sejam totalmente unânimes, os “regulamentos administrativos” referidos nos últimos quatro artigos acima citados devem ser definidos como uma designação legal, aquela que serve para designar determinados tipos de normas depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, que se refere exclusivamente ao tipo de normas designadas como “regulamentos administrativos” elaborados pelo Chefe do Executivo, conforme dispõe o Art. 50.º, alínea (5), da Lei Básica. Ao mesmo tempo, “as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau”, expressão que aparece no Art. 8.º, refere-se às situações antes do retorno da soberania de Macau à China, época em que não existia o conceito de “regulamentos administrativos” no ordenamento jurídico de Portugal; por isso, só se pode interpretar como um conceito colectivo com conteúdo específico.

2.1.1.3 Disposições da Lei Básica no que respeita à elaboração de leis e regulamentos administrativos.

Quanto aos limites do poder legislativo da Região, deve consultar-se o que dispõe o Art. 18.º da Lei Básica, expressando que o órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau pode legislar em todas as matérias que estejam dentro dos limites de autonomia da Região, atribuídos pela Lei Básica.

Quanto às condições indispensáveis para a produção de leis por parte da Assembleia

Legislativa, primeiro, conforme dispõe o Art. 11.º, parágrafo 2.º, nenhuma lei pode contrariar a Lei Básica; segundo, conforme dispõe o Art. 17.º, parágrafo 3.º, as leis da Região não podem restringir, diminuir ou ofender o poder da administração de Macau por parte do Governo Central; terceiro, conforme dispõe o Art. 71.º, alínea (1), a legislação da Região tem de estar conforme com os termos da Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.

No que respeita às condições de elaboração dos regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo, primeiro, conforme dispõe o Art. 11, parágrafo 2.º, todos os regulamentos administrativos têm de estar em conformidade com a Lei Básica e nenhum deles pode contrariar esta Lei; segundo, conforme dispõe o Art. 58.º, devem seguir-se os procedimentos legais, consultando o Conselho Executivo, antes de os regulamentos administrativos serem elaborados.

Pode assim concluir-se: Primeiro, a Lei Básica define respectivamente como princípio o poder legislativo da Assembleia Legislativa e a competência regulamentar do Chefe do Executivo, mas não define directa e expressamente a fronteira de competências e o relacionamento entre os dois. Segundo, embora a Lei Básica não defina expressamente que o Chefe do Executivo deve fazer regulamentos administrativos nos termos da legislação da Assembleia Legislativa, define expressamente no Art. 50.º, alínea (2), que compete ao Chefe do Executivo “Fazer cumprir esta Lei e outras leis aplicáveis à Região Administrativa Especial de Macau, nos termos desta Lei” e o conceito de fazer cumprir leis não implica, evidentemente, a ideia de alterar leis e outras normas equivalentes às mesmas; de acordo com o Art. 65.º, o Governo da Região deve “fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor”, também implicando obviamente que o Chefe do Executivo, como chefe do Governo da Região, tem a obrigação de fazer cumprir as leis, o que constitui uma lógica justificada, segundo a qual a elaboração de regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo deve estar em conformidade com as disposições da lei da Região. Terceiro, de acordo com a Lei Básica, alguns assuntos só podem ser regulamentados pela Assembleia Legislativa através da elaboração de leis. Quarto, embora a Lei Básica não defina directamente que a eficácia das leis é superior à dos regulamentos administrativos, de acordo com a ordem de expressão dos artigos, surgem as leis antes dos regulamentos administrativos e não estes antes daquelas. Partindo da lógica geral do direito, a superioridade das leis aos regulamentos administrativos corresponde, sem dúvida nenhuma, à regra de direito.

2.1.2 A Lei n.º 3/1999, ou seja, publicação e formulário dos diplomas, ajuda a tornar explícito o conceito de regulamento administrativo; no entanto, a elaboração dos regulamentos administrativos mais tarde é complicada e tem necessidade de ser analisada detalhadamente.

O Art. 3.º e o Art. 13.º desta lei definem os “regulamentos administrativos” como um determinado conceito único, referindo-se exclusivamente às normas elaboradas pelo Chefe do Executivo, nos termos do Art. 50.º, alínea (5), da Lei Básica, diferenciando-as de outras regulamentações com carácter normativo, tais como ordens executivas, despachos do Chefe do Executivo e despachos dos secretários ou dos directores e tornando-as assim designação de diplomas com formulário legal. No entanto, esta lei resolve apenas questões de formulário e forma de publicação dos diplomas e não define expressa e legalmente questões como os princípios e regras que o Chefe do Executivo deve seguir para efeitos da elaboração dos regulamentos administrativos, âmbitos em que lhe compete fazer regulamentos administrativos, bem como os assuntos e as competências em que não pode interferir, entre outras.

Desde o estabelecimento da Região até à primeira metade de 2006, o Chefe do Executivo mandou fazer ao todo cerca de 230 regulamentos administrativos que, além de serem em grande quantidade, dobro e meio mais do que as 92 leis formuladas por parte da Assembleia Legislativa, se referem a uma vasta área de assuntos. Na circunstância da falta, na Lei Básica e na legislação local de Macau, de uma definição expressa sobre o carácter, a posição e os limites da competência regulamentar e o formulário concreto da elaboração dos regulamentos administrativos, assim como de um consenso explícito de todas as áreas sobre o relacionamento entre a formulação de leis pela Assembleia Legislativa e a de regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo, além da distribuição das respectivas competências, não é difícil entender o facto de a quantidade dos regulamentos administrativos publicados pelo Chefe do Executivo ser muito maior do que as leis formuladas pela Assembleia Legislativa e a polémica sobre questões referentes ao carácter, posição e competência regulamentar dos regulamentos administrativos.

2.1.3 O ordenamento jurídico de Portugal em Macau antes do retorno da soberania e as teorias sobre a regra de direito com constitucionalismo que evoluem constantemente na China Continental como ponto de partida e circunstância jurisprudencial de que depende o caminho, afectam ainda inevitavelmente a escolha dos respectivos sistemas da região.

2.1.3.1 Ordenamento jurídico antes do retorno da soberania de Macau

Não pretendemos fazer aqui uma retrospectiva plena sobre a evolução do ordenamento jurídico de Portugal em Macau na sua fase inicial, mas antes descrever o carácter do ordenamento jurídico com duplo grau existente em Macau antes da entrega da soberania de Macau, nos termos do Estatuto Orgânico de Macau. De uma perspectiva vertical, todos os “diplomas legais emanados dos órgãos de soberania da República” (incluindo o presidente, o parlamento, o governo e os tribunais) “que devam ter aplicação no território de Macau” entrarão em vigor depois de serem publicados e transcritos no Boletim Oficial de Macau.⁶ E o território de Macau goza, com ressalva dos princípios e no respeito pelos direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República e no Estatuto Orgânico de Macau, de autonomia administrativa, económica, financeira, legislativa e judiciária.⁷ Com este ordenamento, os órgãos de soberania de Portugal gozam do poder activo de estenderem a aplicação das suas leis nacionais ou de formularem especificamente todo o tipo de normas para efeitos de aplicação especial no território de Macau, enquanto que o poder de que os próprios órgãos administrativos de Macau gozam para a formulação de normas não pode restringir ou recusar suficientemente a extensão da aplicação das leis de Portugal. De uma perspectiva horizontal, o Governador e a Assembleia Legislativa exercem respectivamente a função legislativa. A competência legislativa do Governador, exercida por meio de decretos-leis, abrange todas as matérias que não estejam reservadas aos órgãos de soberania da República ou à Assembleia Legislativa, competindo-lhe desenvolver as leis de bases dos órgãos de soberania da República e aprovar os diplomas de estruturação e funcionamento do órgão executivo.⁸ No que diz respeito à competência legislativa da Assembleia Legislativa, a absoluta e exclusiva competência corresponde à formulação do próprio regime da Assembleia Legislativa; com essa exclusiva competência relativa, que abrange 8 matérias, a Assembleia Legislativa pode legislar por si própria ou autorizar o Governador a legislar por meio do regime geral da concessão de competências, e é da competência concorrential da Assembleia Legislativa e do Governador legislar sobre as outras 12 matérias.⁹ Sob o ordenamento jurídico com duplo grau, o Governador e a Assembleia Legislativa exercem respectivamente as competências, com alternativa por meio da concessão de autorização legislativa por parte da Assembleia Legislativa, além de as leis estarem ao mesmo

tempo sujeitas à assinatura e à promulgação por parte do Governador (que pode recusar assiná-las para que deixem de vigorar) e à ratificação do procedimento legislativo por parte da Assembleia Legislativa para rejeitar os decretos-leis do Governador gozando, respectivamente, do direito de promover a apreciação pelo Tribunal Constitucional de Portugal da inconstitucionalidade e ilegalidade de quaisquer normas dimanadas da contraparte.¹⁰ Deste modo exerce-se, por um lado, um ordenamento jurídico com duplo grau e, por outro, pratica-se um mecanismo complicado de possível concessão anterior, rejeição no decorrer e apreciação posterior dos casos, o que constitui um mecanismo rigoroso para restringir as competências legislativas e ajudar na realidade a formar a unanimidade e o rigor da lei.

2.1.3.2 Teorias do constitucionalismo e contexto da prática do estado de direito no âmbito do relacionamento entre leis e regulamentos administrativos da China continental

No sistema jurídico da China continental, os regulamentos administrativos correspondem a um conceito amplamente usado e com conotação complicada. Em sentido geral, abrangem todas as leis, regulamentos e outras normas com força obrigatória que estejam relacionadas com a administração do país, formuladas por órgãos do poder do país, em conformidade com a Constituição; na perspectiva do conceito específico definido pela Constituição, referem-se exclusivamente a normas específicas designadas por “regulamentos”, feitos pelo Conselho do Estado em conformidade com a Constituição e com a lei, de acordo com o n.º 1 do Art. 89.º da Constituição, sendo uma importante parte integrante do ordenamento jurídico vigente na China. Em Março de 2000, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional elaborou formalmente a Lei da Legislação da República Popular da China, para efeitos de formulação, emenda e revogação das leis, regulamentos administrativos, diplomas locais, actos autónomos e disposições avulsas, constituindo eventualmente a “norma para as leis”.

A Lei da Legislação define, em primeiro lugar, que a Assembleia Popular Nacional e o seu Comité Permanente exercem o poder legislativo do estado e delimita o âmbito dos assuntos que só podem ser regulados pela lei; define em seguida a concessão de autorização para legislar, ou seja, a Assembleia Popular Nacional e o seu Comité Permanente gozam do poder de decidir autorizar o Conselho do Estado a elaborar regulamentos administrativos sobre alguns assuntos dentro das 10 áreas determinadas exclusivamente pela lei, mas não pode conceder esta autorização para assuntos exclusivamente reservados. O Conselho do Estado não pode subdelegar a competência legislativa autorizada, a qual cessará uma vez elaborado o diploma. A Lei da Legislação determina que compete exclusivamente ao Conselho do Estado fazer os regulamentos administrativos em conformidade com a Constituição e com a lei, os quais não podem contrariar estas, pois, caso contrário, poderão ser anulados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; os regulamentos administrativos são aplicáveis em duas áreas, sendo uma a da “elaboração por necessidade de executar as disposições da lei” e a outra relativa à competência administrativa do Conselho do Estado, conforme dispõe o Art. 89.º da Constituição; a eficácia das leis é superior à dos regulamentos administrativos e a destes é superior à dos regulamentos locais. Os regulamentos administrativos devem ser comunicados para registo ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e os órgãos legais do poder podem apresentar propostas por escrito para apreciação da sua legalidade. Tal lei define, de modo pleno e minucioso, a posição, eficácia, competência normativa, procedimentos de elaboração e procedimentos de fiscalização de todo o tipo de regulamentos.

A Lei da Legislação foi elaborada após a promulgação da Lei Básica, contando com bastantes normas aperfeiçoadas e evoluídas em relação às teorias e práticas em curso antes da elaboração da

Lei Básica. No entanto, no que diz respeito ao conceito e à aplicação dos regulamentos administrativos, têm existido na China continental bases definidas de teoria e prática ao longo do tempo. A compreensão das respectivas doutrinas e normas substanciais é imprescindível para a compreensão da intenção original da Lei Básica e para um melhor conhecimento do relacionamento entre as leis e os regulamentos administrativos estipulados pela Lei Básica.

2.1.3.3 Algumas influências das teorias do constitucionalismo de Portugal

O ordenamento jurídico de Macau com duplo grau segue a mesma directriz do ordenamento que os órgãos de soberania devem observar: “a separação e a interdependência” estabelecidas na Constituição da República Portuguesa. De acordo com a Constituição de Portugal, são actos legislativos as leis feitas pela Assembleia, os decretos-leis elaborados pelo Governo e os decretos legislativos regionais formulados pelas regiões autónomas. As leis e os decretos-leis são leis gerais que se aplicam em todo o território nacional, tendo igual valor, porém, sem prejuízo da subordinação ao valor reforçado das leis orgânicas e às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso da autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos. (Art. 115.º) Compete ao Presidente promulgar e mandar publicar as leis, os decretos-leis e os decretos regulamentares (Art. 137.º). A Assembleia da República goza de reserva absoluta e relativa da competência legislativa, podendo legislar sobre todas as matérias, salvo autorização ao Governo (Art.ºs. 164.º, 167.º e 168.º). Compete ao Governo fazer decretos-leis em “matérias respeitantes à sua própria organização e funcionamento”, “em matérias não reservadas à Assembleia da República”, “em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta” e “fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam” (Art. 201.º). Para defender a autoridade da Constituição e a unanimidade dos regimes jurídicos, estabeleceu-se em Portugal o Tribunal Constitucional e criou-se um regime bastante bom relativo à apreciação da inconstitucionalidade. Conforme descrito pelos especialistas portugueses, o sistema constitucional acima referido, cuja estrutura é relativamente complicada e cujas competências estão bastante cruzadas, abandona o modelo antigo que tinha totalmente como imprescindível “a definição substancial das funções do estado”, como pressuposto para definir as competências e divide as competências da Constituição de acordo com a situação concreta em conformidade com o princípio “a separação e a interdependência dos órgãos de soberania”, resultando eventualmente numa nova ordem constitucional composta por casos complicados como “alguns órgãos de soberania que gozam de diferentes competências” e “algumas competências exercidas por diferentes órgãos”, entre outros. “A Constituição atribui a competência legislativa não só à Assembleia representativa (i.e., ao ‘poder legislativo’ convencionalmente referido), mas também ao Governo que goza de ‘poder executivo’”, pondo em paralelo as competências legislativa, normativa, administrativa e militar do Governo, para exercer plenamente a administração dos assuntos públicos, além de constituir “a União Triangular” composta pelo Presidente, Assembleia e Governo, sendo os três “interdependentes e ao mesmo tempo com poderes e anti-autoridades para se restringirem mutuamente”, o que caracteriza bem o sistema constitucional de Portugal, que é sintetizado como um “sistema híbrido parlamentar-presidencial”.¹¹

2.2 Algumas análises jurisprudenciais sobre as questões nucleares do litígio de competência

2.2.1 Sobre a competência legislativa e o ordenamento jurídico

O poder legislativo é o poder do estado que representa e reflecte a opinião pública, bem como o poder do estado que reúne e demonstra a opinião pública para criar normas, tendo a democracia como orientação dos valores e base do poder e o carácter público e a participação popular como princípio de actuação, com o objectivo de fornecer fundamentos e bases legais para o poder executivo e o poder judiciário.¹² Qualquer órgão que não seja estabelecido por meio da eleição do povo e cujas normas não sejam estabelecidas por meio da participação pública do povo, tem de estar sujeito à hierarquia da eficácia jurídica e à sua disposição. Os regulamentos feitos pelo órgão executivo são sempre inferiores à Constituição e às leis da Assembleia e estão abrangidos pelo sistema jurídico do estado.

Como existem diferentes entendimentos sobre o sentido geral e estrito da lei, também se encontram diferentes definições sobre o poder legislativo. De um modo geral, é considerada lei a norma ou decreto que o estado obriga a executar, é a ordem obrigatória geralmente aplicada, quer dizer, o sistema de normas com hierarquia de superioridade, eficácia e posição, tendo a Constituição com supremacia; assim, o poder legislativo constitui um conjunto de diferentes poderes que geram tal sistema de normas. Para bem entender, do ponto de vista de determinada natureza, a lei refere-se exclusivamente a determinadas normas, designadas por “leis”, formuladas pelo órgão legislativo democrático parlamentar, ou seja, pelo parlamento, pelo que o poder legislativo é naturalmente da exclusiva competência deste.

O ordenamento jurídico implica “o estabelecimento e a distribuição da competência legislativa, indicando quais os órgãos do estado que gozam do poder legislativo, que características e dentro de que limites podem elaborar outras normas legais derivadas do poder legislativo e dependentes do mesmo, assim como o relacionamento entre esses poderes.”¹³ Os principais factores que determinam o ordenamento jurídico de um país residem nas características e na forma do país, especialmente na forma da estrutura do país. O sistema de distribuição da competência legislativa vigente na China, com a liderança do Governo Central, a repartição dos poderes em certo grau, a coexistência de diversas categorias e a combinação de diversas espécies, assim como com o ordenamento jurídico estabelecido de duplo grau, em conformidade com o princípio “a separação e a interdependência dos órgãos de soberania”, determinados ambos pelos factores subjectivos e objectivos dos diferentes países, como costumes históricos, nível do estado de direito e selecção das políticas, entre outros, têm os seus fundamentos solidamente baseados nos contextos dos próprios países.

2.2.2 Sobre a natureza e as características dos regulamentos administrativos

As disposições da Lei Básica sobre elaboração de regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo determinam que os regulamentos administrativos pertencem à categoria da legislação administrativa em sentido geral.

Quando se estudam a necessidade da existência e o mecanismo razoável dos regulamentos administrativos da Região Administrativa Especial de Macau, é óbvia e convincente a noção de valores sob dois aspectos. Por um lado, como uma região administrativa especial estabelecida com base num contexto histórico especial, a natureza simples da sua circunscrição administrativa local fornece, numa perspectiva objectiva, a hipótese e a necessidade de adopção de um ordenamento jurídico simples e único. Por outro lado, o carácter exótico do sistema jurídico anteriormente

existente em Macau resulta num estado de direito imperfeito, numa sensação de alienação e exclusão do conteúdo da lei por parte do povo. No sistema com predominância do executivo, o Governo de Macau conta com recursos humanos e técnicos relativamente abundantes e exerce com prioridade o poder de apresentação de propostas, enquanto que o órgão legislativo não se apresenta com relativo privilégio nos aspectos da capacidade, experiência e garantia técnica, além de estar sujeito à restrição legal em matéria de poder de apresentação de propostas. Partindo da necessidade de favorecer uma administração eficaz da Região por parte do Governo de Macau, sob a autorização do Governo Central, também é viável e expressamente definida na Lei Básica a autorização legal para que os regulamentos administrativos desempenhem um papel importante. O ponto crítico tem a ver com o sistema pelo qual a Lei Básica autoriza a Assembleia Legislativa a exercer plenamente o poder legislativo, que relacionamento devem ter a elaboração das leis por parte da Assembleia Legislativa e a elaboração dos regulamentos administrativos por parte do Chefe do Executivo para distribuir a competência, sendo compatível ou separado, de separação absoluta ou relativa, o que resulta em equilíbrio exactamente por causa da extensão em diferentes direcções e na eventual interacção das duas noções de valor. É necessário analisar caso a caso, partindo da realidade da sociedade, dos costumes históricos e da preferência pelas políticas das autoridades de Macau para estabelecer eventualmente um ordenamento jurídico correspondente à lógica interna da Lei Básica e do sistema político de Macau.

2.2.3 Sobre a legislação e a regulamentação num sistema com predominância do executivo

O princípio da projecção e da orientação do sistema político da Região Administrativa Especial de Macau e o seu carácter destacado consistem na predominância do executivo, na coordenação e ao mesmo tempo no freio e contrapeso entre o executivo e o legislativo e na independência judicial. No entanto, o sistema político da Região baseia-se na autorização dada pelo país e também na distribuição dos poderes, mais concretamente, o sistema com predominância do executivo não implica a concentração dos poderes pelo executivo, nem a ditadura do Chefe do Executivo. O poder executivo nunca pode substituir ou absorver o poder legislativo ou judiciário. Este sistema garante que o Chefe do Executivo goza de poder pleno e de garantia de procedimento em matérias legislativas para predominar a orientação da legislação; ou seja, é completamente desnecessário desenvolver um sistema de formulação de regulamentos administrativos que tenham a mesma eficácia do das leis, paralelo ao sistema da legislação pelo órgão legislativo. Pretensões simples, como a elaboração de regulamentos administrativos pelo Chefe do Executivo poder substituir a legislação da Assembleia Legislativa ou a posição dos regulamentos administrativos ser igual ou superior à das leis, contrariam as exigências de um estado de direito moderno e democrático.

Como o ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau se classifica apenas como um ordenamento local, primeiro, define expressamente que a Assembleia Legislativa goza do poder de fazer normas sobre todas as matérias dentro dos limites da alta autonomia da Região e depois, determina a exclusiva competência legislativa da Assembleia Legislativa, sendo as matérias remanescentes daquelas subtraídas por esta pertencentes à competência compartilhada com a Assembleia Legislativa quando o Chefe do Executivo manda fazer regulamentos administrativos; uma classificação ainda mais detalhada depende totalmente das necessidades. É difícil justificar o ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau se o fundamentarmos na Lei Básica e nas necessidades reais de Macau.

III. Resposta Oferecida pela Lei n.º 13/2009

A Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau elaborou, em 7 de Julho de 2009, a Lei n.º 13/2009, ou seja, o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas, o que simboliza que já foi encontrada uma solução explícita no âmbito da normação legal sobre o litígio de competência regulamentar dos regulamentos administrativos.

3.1 Importante significado da presente lei

A presente lei define uma série de importantes normas do regime do ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau.

Primeiro, a Lei Básica não define expressamente o pleno poder legislativo da Assembleia Legislativa, apesar de se poder deduzir uma relativa implicação através da intenção da legislação da Lei Básica e numerosos documentos relevantes; a presente lei, porém, define-o expressamente pela primeira vez. A Assembleia Legislativa goza do poder de elaborar leis sobre qualquer assunto dentro dos limites da alta autonomia, incluindo o ajuste por meio de lei sobre matérias detalhadas dentro dos limites da elaboração dos regulamentos administrativos independentes pelo Chefe do Executivo, formando eventualmente uma disposição plena que abrange todos os assuntos legislativos, o que corresponde ao princípio da definição e enunciação dos poderes gerais e favorece a defesa da integridade e unanimidade do sistema jurídico.

Segundo, a Lei Básica determina que o Chefe do Executivo goza do poder de elaborar regulamentos administrativos. A presente lei divide ainda os regulamentos administrativos em regulamentos administrativos independentes e regulamentos administrativos complementares, enuncia expressamente a competência regulamentar do Chefe do Executivo e confirma o seu estatuto e o âmbito de aplicação, o que constitui uma parte integrante do regime particular com criatividade da constituição normativa que parte da realidade de Macau

Terceiro, a Lei Básica determina respectivamente sobre a competência regulamentar das leis e dos regulamentos administrativos, não oferecendo disposições explícitas sobre o relacionamento das suas eficácias. A presente lei afirma, pela primeira vez, a hierarquia entre as leis e os regulamentos administrativos, constituindo uma norma de eficácia essencial do ordenamento jurídico da Região.

Por último, define expressamente regras para tratar dos decretos-leis legados pela História e dos regulamentos administrativos já existentes.

3.2 Estudos preliminares sobre algumas questões existentes da presente lei

De acordo com a lógica existente relativa a considerações sobre as teorias e práticas acima referidas, vou apresentar abertamente algumas questões para estudo preliminar, segundo o conteúdo concreto da presente lei.

3.2.1 Sobre a natureza e o sistema relativo aos regulamentos administrativos independentes

O regulamento administrativo independente constitui um novo conceito introduzido pela presente lei. O regulamento administrativo independente “pode criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas por lei”, mas “Os regulamentos administrativos independentes não podem ter o efeito de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar preceitos constantes de leis”; podem ser objecto de regulamentos

administrativos independentes 7 matérias. Então, o que é “regulamento administrativo independente”; qual é a implicação exacta de “independente”; se é igual a eficácia dos regulamentos administrativos independentes e a dos complementares que tenham conteúdos diferentes; se podem ser cumpridos os requisitos legais contidos explicitamente nos “regulamentos administrativos independentes”; quem é que supervisiona a legalidade e a legitimidade do “regulamento administrativo independente”; se existe um mecanismo de correcção para os “regulamentos administrativos independentes”; e como se evita a ausência jurídica dos assuntos disciplinados pelos “regulamentos administrativos independentes”.

A presente lei oferece algumas respostas: Primeiro, compete ao Chefe do Executivo elaborar os regulamentos administrativos independentes, cuja elaboração segue o mesmo procedimento da dos regulamentos administrativos complementares. Segundo, o chamado “independente” deve obedecer à Lei Básica e ao princípio da prevalência das leis, podendo criar disciplina primária e originária relativamente a matérias não disciplinadas pela lei, sem autorização por parte das leis gerais. Terceiro, os regulamentos administrativos independentes e complementares coexistem e aplicam-se a objectivos diferentes, contando com eficácia igual e quando se contrariarem uns aos outros, tratam-se de acordo com a regra da eficácia segundo a qual as leis específicas prevalecem sobre as gerais e as posteriores sobre as anteriores. Quarto, no caso de o ordenamento jurídico ainda não estabelecer sistemas como a autorização legislativa, a ratificação legislativa ou a apreciação e o registo dos regulamentos administrativos, os órgãos do poder de todos os níveis, incluindo os órgãos centrais do poder como o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, o Conselho de Estado e a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, não contam com um mecanismo legal de supervisão e correcção para efeitos de controlar o conteúdo e o procedimento de execução da competência regulamentar por parte do Chefe do Executivo. Quinto, em consideração do mecanismo especial da predominância do Chefe do Executivo e até do controlo do poder de apresentação de propostas à Assembleia Legislativa pelo Governo, sob controlo do Chefe do Executivo, é possível formar um ordenamento jurídico que conte com a coexistência de regulamentos administrativos específicos e de leis, causando o fenómeno de leis numas áreas, regulamentos administrativos noutras.

3.2.2 Sobre o modo de distribuição das competências das leis e dos regulamentos administrativos e respectivos conteúdos concretos

No pressuposto de que, por definição, o poder legislativo pleno pertence à Assembleia Legislativa, a presente lei, por meio da apresentação de duas tipologias de actos normativos, determina por um lado, 19 matérias a tratar pelas leis, afirmando a exclusiva competência das leis e, por outro, 7 matérias à disposição dos regulamentos administrativos independentes. Apesar de serem bem diferentes os conteúdos expressos pelos dois tipos de actos normativos em questão, a norma “é feita” pelo primeiro, isto é, pelos actos normativos obrigatórios aos quais têm que obedecer; “podem ser objecto” do segundo, isto é, pode ser o agente (o Governo da Região e especialmente o Chefe do Executivo) que decide por si próprio a escolha, sendo inevitável a presunção de que todas as áreas se preocupam com o litígio de competências causado pela dupla enunciação. Vale a pena discutirmos no mínimo os seguintes temas: Primeiro, através da definição das matérias da alínea (7), como sendo objecto dos regulamentos administrativos, já se enuncia, de facto, a competência regulamentar no máximo limite, abrangendo todas as matérias, excepto as da competência reservada às leis. Segundo, a apresentação exclusiva de 6 matérias como sendo objecto da competência regulamentar visa obviamente enfrentar em especial as dúvidas a levantar

sobre a legalidade dos regulamentos administrativos existentes. Terceiro, com a apresentação de duas tipologias de actos normativos, é negligenciada a polémica, que valia a pena discutir, sobre a subdivisão da competência exclusiva da Assembleia Legislativa, em competência absoluta e relativa. Quarto, tendo em consideração o estado de direito de Macau, as matérias em que existe vácuo jurídico são, na sua maioria, parte especial de algumas áreas específicas, encontrando-se raramente a situação de não haver nenhuma lei como fundamento em todas as áreas e em todo o sistema. Por isso, se escolhermos em especial essas matérias menores sem normas legais para normá-las como “regulamentos administrativos independentes” e se classificarmos como regulamentos não normativos outras matérias que tenham conteúdos relacionados e que possam ser disciplinadas pelas leis vigentes e que apenas carecem da elaboração de medidas concretas de execução, as normas legais de Macau tornar-se-ão fragmentadas artificialmente e é muito possível que não se possa proceder, com precisão, à sua classificação e tratamento durante a execução da legislação.

3.2.3 Sobre a fiscalização e a prevenção do abuso dos regulamentos administrativos

Qualquer Constituição política deve estabelecer o respectivo mecanismo para efeitos de controlo legal, que é um requisito interno e a demonstração essencial da política democrática moderna. A presente lei criou pela primeira vez o sistema de elaboração de regulamentos administrativos independentes pelo Chefe do Executivo na história do sistema político de Macau. No entanto, no caso de não se estabelecer um mecanismo eficiente de fiscalização, caso surjam falhas, é difícil corrigi-las a tempo, até que uma parte possa ser capaz de as solucionar, o que constitui um problema grave que não pode ser resolvido facilmente pelo ordenamento jurídico vigente.

Por essas e outras razões, nem a Lei Básica nem as leis propriamente elaboradas pela Região estabelecem disposições sobre o sistema de autorização da Assembleia Legislativa para a elaboração de regulamentos pelo Chefe do Executivo, sobre o procedimento de execução do poder de ratificação para apreciação dos regulamentos administrativos, sobre a competência para os tribunais apreciarem a inconstitucionalidade ou as infracções à lei; o regime de impugnação das normas previsto no Art. 88.º do Código do Processo Administrativo Contencioso exclui deliberadamente a norma contida num regulamento administrativo que viole uma norma constante na lei constitucional; dado que os regulamentos administrativos independentes são elaborados, como se expressa, sobre matérias não disciplinadas pela lei, elimina-se assim o pressuposto substancial para a apreciação da sua contrariedade com a lei. Nesse contexto jurídico, supomos com ousadia que, seja qual for o motivo pelo qual o Chefe do Executivo utilize em grande escala os regulamentos administrativos independentes para disciplinar matérias que ainda não estejam normadas pela lei e que não sejam apresentadas para legislação por parte da Assembleia Legislativa ou seja qual for o defeito e até o erro que exista na teoria ou na prática do conteúdo dos regulamentos administrativos independentes elaborados pelo Chefe do Executivo, a não ser que o próprio o corrija ou aperfeiçoe, será difícil a outras autoridades interferirem ou corrigirem. Mesmo que os tribunais possam exercer o poder de apreciação judicial, nada conseguirão fazer dada a falta de fundamentos legais. Tudo isto reflecte uma organização extremamente anormal de poder. As leis formuladas por deliberação colegial pela Assembleia Legislativa da Região devem ser apresentadas ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional para efeitos de registo, em conformidade com a Lei Básica, e é possível que sejam devolvidas por razões legais para efeitos de nova apreciação para que deixem de vigorar, enquanto que os regulamentos administrativos elaborados

pelo Chefe do Executivo, por decisão individual, não têm que ser comunicados a nenhuma autoridade para efeitos de registo ou para receberem restrição, podendo imaginar-se o risco merecedor da nossa atenção e vigilância.

3.2.4 Devem ser melhoradas e aperfeiçoadas certas expressões

Apesar de ser uma legislação bilingue, com base na língua chinesa, a Lei n.º 13/2009 conta com um certo conteúdo de artigos que até na sua expressão em chinês devem ser discutidos e melhorados. Por exemplo, tanto o título como o *corpus* da presente lei são expressamente enunciados como “enquadramento das fontes normativas internas” mas, de facto, só se refere a regimes referentes a três normas que incluem leis, regulamentos administrativos independentes e regulamentos administrativos complementares, não mencionando em nenhum caso regimes referentes a “outros actos normativos” que pertencem ao mesmo núcleo, tais como os despachos do Chefe do Executivo e os dos secretários.¹⁴ Se não se puder proceder à regulamentação geral por diversos motivos complicados, talvez seja melhor alterar o título a fim de evitar o problema da não correspondência do conteúdo com o título. Mais um exemplo: na alínea (3) do n.º 1 do Art. 7.º, aparece a expressão “organização do Governo”, enquanto que na alínea (4) aparece mais uma vez a expressão “Estrutura e orgânica da administração pública e de todos os seus serviços e unidades orgânicas”, parecendo que as duas expressões implicam a mesma coisa. Porque então se repetem? Parece não haver lógica. O mesmo problema surge na alínea (6), em que aparecem duas expressões referentes ao montante das multas que não excedam \$500.000,00 (quinhentas mil patacas), o que parece bastante estranho, pois podia ficar apenas uma expressão para efeitos de definição e não seria necessário repetir. Ainda no Art. 6.º, usa-se em algumas alíneas a expressão “regime jurídico” e simplifica-se noutras “regimes”. Também no n.º 2 do Art. 4.º, os três complementos “que inclua uma prescrição clara” deviam ser separados por ponto e vírgula; porém, são separados por vírgulas, o que causará possivelmente ambiguidade. Todos estes pormenores se devem considerar defeitos técnicos a merecer aperfeiçoamento melhorado.

Notas:

¹ Qi Yun (2006). Especialistas da Área Jurisprudencial Consideram Inadequados Alguns Pontos de Vista que Aparecem no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância e a Lei Básica Atribuí ao Chefe do Executivo Poder Legislativo. *Diário de Macau*. 12 de Maio de 2006. B06; QI Yun(2006). Sobre o Sentido Geral e Estrito do Poder Legislativo e Diferentes Pontos de Vista da Área Jurisprudencial. *Diário de Macau*. 13 de Maio de 2006. A06; Lok Wai kin (2006). Reflexão sobre o Ordenamento Jurídico da Região Administrativa Especial de Macau. *Diário de Macau*. 4 de Dezembro de 2006. B08; LENG Feng (2006). Mais sobre o Litígio da Aplicabilidade dos Regulamentos Administrativos. *Jornal de Comunicação*. 12 de Agosto de 2006. 01.

² Jeong Wan Chong (2007). Legislação, Poder Legislativo, Ordenamento Jurídico. *Estudos sobre Macau*. n.º 37. 1-10; Yong Yi (2006). As Leis são Superiores e os Regulamentos Administrativos são Inferiores, tendo os Dois Diferentes Eficácias. *Jornal de Macau China*. 15 de Maio de 2006; Wang Yu (2006). Mais sobre o Estatuto Jurídico dos Regulamentos Administrativos. *Jornal de Comunicação*. 21 de Outubro de 2006. 05; Wang Yu (2007). Ainda mais sobre o Estatuto Jurídico dos Regulamentos Administrativos. *Diário de Macau*. 14 de Março de 2007. F03; 21 de Março de 2007. E08; 4 de Abril de 2007. E03.

³ Florinda da Rosa Silva Chan, Secretária para a Administração e Justiça, emitiu opiniões no debate da Assembleia

- Legislativa, no final de 2006. Vide: O Regulamento do canteiro de obras foi julgado nulo, tendo sido apresentado recurso. Florinda Chan considera que não existe vácuo jurídico. *Diário de Macau*. 23 de Outubro de 2006. A01.
- ⁴ Vide Acórdão do Tribunal de Última Instância da Região Administrativa Especial de Macau. Processo n.º 28/2006, em website dos Tribunais da Região Administrativa Especial de Macau: <http://www.court.gov.mo/pdf/tui/tui-s-28-2006-vc.pdf>, de 3 de Agosto de 2009.
- ⁵ Vide Acórdão no Processo 536/2007 do Tribunal de Segunda Instância, em website dos Tribunais: <http://www.court.gov.mo/>. Vide também A Região Administrativa Especial de Macau não tem o direito de alterar por si própria o sistema político local; o Tribunal de Segunda Instância considera que deve ser pedida a interpretação da lei por parte da Assembleia Popular Nacional. *Diário de Macau*. 25 de Dezembro de 2007. B07.
- ⁶ Art. 69.º do Estatuto Orgânico de Macau. *Sumário das Lei de Macau* (1996). Pequim: Editora da Sociedade e Ciência da China. 8.
- ⁷ Art. 2.º do Estatuto Orgânico de Macau. *Sumário das Lei de Macau* (1996). Pequim: Editora da Sociedade e Ciência da China. 3.
- ⁸ Art. 12.º do Estatuto Orgânico de Macau. *Sumário das Lei de Macau* (1996). Pequim: Editora da Sociedade e Ciência da China. 3.
- ⁹ Art. 31.º do Estatuto Orgânico de Macau. *Sumário das Lei de Macau* (1996). Pequim: Editora da Sociedade e Ciência da China. 5.
- ¹⁰ Arts. 11.º, 13.º, 14.º, 15.º, 30.º, 31.º, 36.º, 40.º do Estatuto Orgânico de Macau. *Sumário das Lei de Macau* (1996). Pequim: Editora da Sociedade e Ciência da China. 3-6.
- ¹¹ Gomes Canotilho, Vital Moreira (2003). *Fundamentos da Constituição*. (Tradução Chinesa por Fong Man Chong, Vong Hin Fai, Ao Ieong Kei). Macau: Faculdade de Direito da Universidade de Macau. 151-153, 166, 172.
- ¹² Li Lin (2005). *Teorias e Sistemas da Legislação*. Pequim: Editora do Sistema Jurídico da China, Capítulo II: Poder Legislativo e Democratização da Legislação.
- ¹³ Xu Waicheng (2002). *Vide Enciclopédia da China* (versão refinada). Pequim: Editora de Enciclopédias da China. 857.
- ¹⁴ Cheang Kam Yiu apresentou a *Proposta de Lei para Normas Legais*, que inclui o tratamento das referidas matérias. Vide artigo anexo à Proposta n.º 3/III/2009 da 1ª Comissão Permanente, in website da Assembleia Legislativa de Macau: <http://www.al.gov.mo/porposta/lei/parecer-cn.pdf>, de 3 de Agosto de 2009. No entanto, a legislação actual considera isso uma forma adoptada para evitar o envolvimento na sensível questão do constitucionalismo, se a Assembleia Legislativa tem poder para legislar por si própria sobre matérias referentes a todo o ordenamento jurídico.