

Um estudo preliminar sobre as normas administrativas

*Chio Heong Leong**

A governação, segundo a lei, é a base da legalidade e o fundamento com que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau estabelece a estrutura e o funcionamento e exerce as funções e cumpre com as responsabilidades. A chamada governação, segundo a lei, pode incluir 3 aspectos: primeiro, cumprir com a Lei Básica e pô-la em prática, aplicar as leis nacionais e o direito internacional, aplicáveis em Macau; segundo, cumprir com as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau e que estão em vigor e implementá-las; terceiro, cumprir as normas administrativas criadas pelos regulamentos administrativos, ordens executivas e despachos com força externa e implementá-los.

Comparadas com a legislação local, as normas administrativas são mais numerosas e o seu conteúdo mais complexo. Por exemplo, desde 20 de Dezembro de 1999 (data da criação da RAEM) até 20 de Maio de 2011, as leis elaboradas pela Assembleia Legislativa somam um total de 163, enquanto foram produzidos 357 regulamentos administrativos, 1.078 ordens executivas e 4.249 despachos com força externa, promulgados pelo Chefe do Executivo e 5.047 despachos, promulgados pelos Secretários¹.

Por isso, continuar a melhorar os regulamentos administrativos de modo a garantir a sua legalidade, razoabilidade e aplicabilidade, constitui um importante trabalho de melhoria do nível da administração de acordo com a lei, e de elevação da capacidade da governação eficaz para atingir uma boa administração (Governo melhorado). Também constitui um importante aspecto promover a criação de instituições e do sistema legal.

* Professor visitante da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau

¹ Estatísticas retiradas do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau nos períodos correspondentes (mas os despachos nem sempre têm força externa).

No entanto, de há muito tempo para cá, não se tem vindo a dar a devida importância aos estudos sobre as normas administrativas locais, razão pela qual, nesta sede e a partir de pontos de vista práticos, vamos fazer este estudo preliminar, com a esperança de que tal desperte a atenção de mais peritos e académicos interessados, de modo a aprofundar os seus respectivos estudos.

I. O que se entende por normas administrativas?

De acordo com o entendimento geral da jurisprudência administrativa, as normas administrativas pertencem à categoria dos actos administrativos abstractos, que são definidos como um acto legislativo². No entanto, em termos de estudo académico mais generalizado, tem por objecto o Estado e no âmbito da Constituição a base fundamental de todo o sistema legal, especialmente uma análise a partir dos aspectos dos actos administrativos legislativos dos órgãos administrativos centrais do Estado e dos Governos locais. Portanto, numa região administrativa especial, onde se aplica “Um país, dois sistemas” e a “Autonomia de alto grau”, a definição de regulamentos administrativos precisa de ser devidamente reajustada. Por exemplo, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é o seu dirigente máximo e representa a Região. O Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável, nos termos desta Lei, perante o Governo Popular Central e a Região Administrativa Especial de Macau (Lei Básica, Artigo 45.º). As normas administrativas promulgadas pelo Chefe do Executivo (regulamentos administrativos, ordens executivas e despachos) não se limitam ao âmbito do exercício do poder administrativo, mas também tocam outras áreas. Portanto, quando o Governo da Região Administrativa Especial de Macau define as normas administrativas deve, em primeiro lugar, seguir os princípios básicos da jurisprudência administrativa e fazer estudos em combinação com as estipulações da Lei Básica e com a situação real de Macau.

² Vide Luo Haocai (ed), “*Direito Administrativo*”, Editora da Universidade de Beijing, 1996, pp.137-169. É preciso frisar que os actos administrativos referidos no texto são apenas parte do Direito Administrativo, no seu sentido lato, embora haja estreita relação entre ambos (Cf. “*Direito Administrativo*”, pp. 7-10).

Citemos alguns pontos essenciais para a exposição:

Primeiro - criar o objecto. O Artigo 2.º da Lei Básica prevê: “A Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente,” Gozar de poderes executivo, legislativo e judicial é um conceito abrangente, incluindo a elaboração das normas administrativas³. O chefe do Governo, isto é o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos do Governo são o principal objecto para promulgar os regulamentos administrativos. O que é diferente do Interior da China pois, de acordo com a Lei Básica, “O dirigente máximo do Governo da Região Administrativa Especial de Macau é o Chefe do Executivo. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões”, em vez das comissões ministeriais do Governo Central. Correspondentemente, as normas administrativas não são promulgadas em nome das comissões ministeriais, mas sim em nome do Chefe do Executivo ou dos Secretários.

Segundo - a base da promulgação. A 2) do Artigo 11.º da Lei Básica dispõe: “Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei.” Donde “acto normativo” pode entender-se como parte dos regulamentos administrativos (tais como as ordens executivas, os despachos do Chefe do Executivo e dos Secretários). O Artigo 65.º da Lei Básica prevê: “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei e responder perante a Assembleia Legislativa da Região nos seguintes termos: fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor” Portanto, a elaboração das normas administrativas deve primeiro corresponder à Lei Básica, particularmente às disposições do poder administrativo e também devem estar em consonância com as leis promulgadas pela Assembleia Legislativa, especialmente no que toca às leis dos códigos processuais⁴. Evidentemente, se as

³ Vide “*Direito Administrativo*”, p. 4, alínea 2) do Artigo 50.º e Artigo 64.º da Lei Básica e Wang Weihua e outros, “*Notas ao Código do Procedimento Administrativo*”, Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, 1995, p. 137

⁴ Referimo-nos principalmente ao “*Código do Procedimento Administrativo*”, aprovado pelo Decreto Lei n.º 35/94/M, especialmente o CAPÍTULO II - Princípios gerais e Artigos 99.º a 101.º

normas administrativas visam implementar as leis nacionais ou o direito internacional, aplicáveis a Macau, devem também cumprir com os seus requisitos básicos ou regulamentos.

Terceiro - criar os procedimentos. De acordo com o Artigo 58.º da Lei Básica, o Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de promulgar os regulamentos administrativos. Com esta actuação define-se claramente um procedimento constitucional. Simultaneamente, as importantes políticas do Chefe do Executivo são apresentadas na forma de ordens executivas ou despachos normativos com força externa, seguindo o mesmo artigo da Lei Básica, isto é, deve consultar o Conselho Executivo. Relativamente aos despachos normativos com força externa feitos pelos titulares dos principais cargos, tal pertence aos assuntos do funcionamento interno do Governo.

Quarto - objectivos das normas administrativas. Em sentido lato, elaborar as normas administrativas constitui uma importante forma de exercício do poder administrativo. Os objectivos das normas administrativas devem corresponder ao poder administrativo legal. Este é um requisito básico da legalidade e é também a base fundamental para definir as normas administrativas. Portanto, devem, em primeiro lugar, definir-se, de acordo com a Lei Básica, as competências do Chefe do Executivo e do Governo; ao mesmo tempo também é necessário corresponder às disposições das leis promulgadas pela Assembleia Legislativa, em particular, corresponder às disposições pertinentes da Lei n.º13/2009 sobre o “Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas”, incluindo as chamadas disposições sobre a autorização da legislação⁵.

Quinto - eficácia das normas administrativas. Como os regulamentos administrativos são variados na sua forma, muito nivelados e ricos em conteúdo, a sua eficácia é, naturalmente, muito complexa. No entanto, pelo menos, o que se pode afirmar é a certeza de que o regulamento administrativo é o mais elevado das normas administrativas, pertencendo a uma fonte jurídica em sentido lato, embora a sua classificação esteja abaixo da lei; no entanto tem as mesmas características gerais da lei, isto

⁵ Vide Mi Wanying, “*Acerca dos regulamentos administrativos e a autorização da legislação*”, in “*Procurador de Macau*”, 2, Procuradoria da Região Administrativa Especial de Macau, Junho de 2001.

é, universalidade, normatividade e obrigatoriedade. Como não se podem tratar da mesma maneira as ordens executivase e os despachos com força externa⁶, serão tratados respectivamente logo a seguir.

Eis uma análise preliminar das características gerais das normas administrativas; no entanto, a partir de um ponto de vista pragmático, é preciso proceder a um estudo específico dos veículos concretos das normas administrativas de modo a contribuir para resolver os problemas práticos enfrentados pela melhoria das normas administrativas.

II. Acerca dos regulamentos administrativos

A Lei Básica prevê, como competências do Chefe do Executivo, “Elaborar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos” (alínea 5) do Artigo 50.º). O Governo é responsável por “elaborar regulamentos administrativos” (alínea 5) do Artigo 64.º) e quando define regulamentos administrativos “deve consultar o Conselho Executivo” (Artigo 58.º). No entanto, a Lei Básica não especifica, concretamente, quais os assuntos que precisam de ser tratador por meio de regulamentos administrativos, mas da Lei Básica pode-se retirar argumentos básicos para as competências do Chefe do Executivo e do Governo em disposições pertinentes. Por exemplo, o Chefe do Executivo dirige o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, faz cumprir a Lei Básica e outras leis aplicáveis à Região Administrativa Especial de Macau, nos termos desta Lei e define regulamentos administrativos (alínea 1, 2 e 4 do Artigo 50.º). Compete ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau “Definir e aplicar políticas e gerir os diversos assuntos administrativos” (alínea 1 e 2 do Artigo 64.º). Deve “fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor.” (Artigo 65.º), etc. Por outras palavras, a Lei Básica já especifica as competências do Chefe do Executivo de elaborar os regulamentos administrativos e os pôr em execução. O Chefe do Executivo dirige o Governo. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é o órgão executivo da Região Administrativa Especial de Macau (Artigo 2.º e Artigo 61.º). Os regulamentos

⁶ De facto, os regulamentos administrativos incluem os de força interna e externa, com acções diferentes para garantir mecanismos diferentes da sua observância ou execução. Cf. “*Notas ao Código do Procedimento Administrativo*”, pp.137-139.

administrativos são apenas um instrumento ou mecanismo para exercer tais poderes e executar tais competências.

Concretamente, seja em que circunstâncias for, quando precisar de elaborar regulamentos administrativos, é um acto que se situa na autonomia de alto grau sendo, de acordo com a “Lei da Legislação”, como a condição prévia da competência autónoma do Governo. Portanto, é preciso analisar a natureza e as características dos regulamentos administrativos, a fim de especificar o seu conteúdo com que normalizam os regulamentos administrativos no âmbito dos varios assuntos administrativos.

Desde 2006, ano em que o Tribunal de Segunda instância deu a conhecer a inconstitucionalidade de alguns regulamentos administrativos do Governo até às sentenças diferentes do Tribunal de Última Instância e até à elaboração da “Lei de Legislação” pela Assembleia Legislativa, parlamentares, académicos e a comunidade têm vindo a discutir as questões dos regulamentos administrativos, podendo dizer-se que se trata de um debate mais amplo, profundo e sério das disposições pertinentes da Lei Básica⁷. Embora a discussão apresente pontos de vista bem diferentes, acabou por se chegar a algum consenso.

Primeiro, como fruto importante do desenvolvimento da administração pública moderna, identifica-se com o Governo na sua governação eficaz ou bom governo. Tem o direito de elaborar normas devidamente posicionadas e não deve tornar absoluto ou restringir o poder legislativo. Segundo, os regulamentos administrativos constituem parte integrante importante do sistema jurídico da Região Administrativa Especial de Macau, no seu sentido lato, ou do sistema dos documentos normativos. Terceiro, o Chefe do Executivo, na sua dupla qualidade de chefe local e chefe do Governo, assume a dupla responsabilidade constitucional perante o Governo Central e o Governo da Região Administrativa Especial de

⁷ Recentemente, estudiosos da Faculdade de Direito da Universidade Dr. Sun Yat-sen (Guangzhou) afirmaram “É necessário criar e completar na RAEM um modelo de exame jurídico que tenha por objectivo verificar se os regulamentos administrativos correspondem à Lei Básica como principal conteúdo”, cf. Wu Guotian e Chen Xuezhen, “Um estudo sobre a fiscalização independente dos regulamentos administrativos da Região Administrativa Especial de Macau”, comunicação apresentada ao seminário académico Governação científica e desenvolvimento institucionais, Instituto Politécnico de Macau, 23 de Junho de 2011.

Macau, tendo assim competência para promulgar, com independência, regulamentos administrativos e regulamentos administrativos complementares, necessários à execução das leis. Quarto, evidentemente, os regulamentos administrativos são inferiores às leis e não podem contrariá-las.

O consenso conseguido e as análises académicas durante a discussão permitem-nos ter uma melhor percepção das características dos regulamentos administrativos.

Em primeiro lugar, os regulamentos administrativos, como documentos normativos, devem ter um conteúdo de certa amplitude, ou seja, não convém restringi-los a questões meramente individualizadas (por exemplo, preverem a isenção e a redução de serviço lectivo de um director de uma escola pública, cf. Regulamento Administrativo n.º 21/2002).

Em segundo lugar, os regulamentos administrativos, como documentos normativos, devem ter certa continuidade e estabilidade, ou seja, não convém especificarem disposições para assuntos de uma só vez (por exemplo, o Regulamento Administrativo n.º 19, 29, 34 e 37/2004 que regulam a emissão de moedas comemorativas de aniversários).

Em terceiro lugar, os regulamentos administrativos são considerados um importante instrumento para o Chefe do Executivo cumprir as suas funções; como tal, devem ser de algum modo nivelados, ou seja, parece que não convém que toquem em certas questões específicas sob a responsabilidade de departamentos tutelados por uma secretaria ou direcções de Serviços (por exemplo, Regulamento Administrativo n.º 7/2011, “Define a organização e funcionamento dos Serviços de Polícia Unitários (SPU)”). Parece mais conveniente que estes assuntos sejam regulados por despachos do Chefe do Executivo ou dos Secretários pertinentes.

Em quarto lugar, sendo os regulamentos administrativos considerados como um mecanismo importante para a construção do sistema do Governo, devem ter um certo grau da organização, definindo a estrutura, as responsabilidades, as competências, o pessoal e o funcionamento, etc, da administração pública ou de entidades públicas e não sendo adequado estabelecerem algumas disposições marginais (tais como modelos dos dísticos regulados pelo Regulamento Administrativo n.º 16/2000 ou o modelo de cartão de identificação dos funcionários, regulado pelo Regulamento Administrativo n.º 29/2000).

Em quinto lugar, sendo os regulamentos administrativos um importante mecanismo do Governo para “administrar vários assuntos administrativos” devem ter um certo grau da natureza pública, ou seja, parece inadequado estabelecerem disposições para a organização de instituições privadas (por exemplo, o Regulamento Administrativo n.º 17/2002 que aprova os Estatutos do Instituto de Enfermagem Kiang Wu de Macau); no entanto, podem estabelecer disposições sobre a inspecção financeira das instituições privadas, subsidiadas por recursos públicos.

Em sexto lugar, sendo os regulamentos administrativos um importante mecanismo do Governo para “elaborar e implementar políticas”, devem ter uma certa generalidade, ou seja, parece inadequado dispor sobre normas técnicas de mera operação, de alguma profissão (por exemplo, numerosas normas técnicas ou de segurança de combustíveis de gás, regulados pelo Regulamento Administrativo n.º 26/2002, que aprova o Regulamento de Segurança relativo à Instalação de Aparelhos a Gás com Potências Elevadas; o Regulamento Administrativo n.º 27/2002, que aprova o Regulamento Técnico dos Postos de Redução de Pressão a Instalar nos Gasodutos de Transporte e nas Redes de Distribuição de Gases Combustíveis, o Regulamento Administrativo n.º 28/2002, que aprova o Regulamento de Segurança das Instalações de Armazenagem de Gases de Petróleo Liquefeitos (GPL) com Capacidade não Superior a 200 m³ por Recipiente; o Regulamento Administrativo n.º 29/2002, que aprova o Regulamento de Segurança dos Parques de Garrafas de Gases de Petróleo Liquefeitos (GPL); o Regulamento Administrativo n.º 30/2002, que aprova o Regulamento Técnico das Instalações de Abastecimento de Gás Canalizado em Edifício; o Regulamento Administrativo n.º 31/2002, que aprova o Regulamento Técnico das Redes de Distribuição de Gases Combustíveis; o Regulamento Administrativo n.º 35/2002, que aprova o Regulamento de Construção e Exploração de Postos de Abastecimento de Combustíveis — Revoga o Decreto-Lei n.º 47/94/M, de 29 de Agosto; o Regulamento Administrativo n.º 36/2002, que aprova o Regulamento Técnico dos Gasodutos de Transporte de Gases Combustíveis e o Regulamento Administrativo n.º 3/2003, que estabelece as condições para a elaboração de projectos, direcção e execução de obras de instalação de redes de gás e para a montagem e reparação de aparelhos a gás), sendo de anotar que estas normas técnicas ainda precisam de ser homologadas por documentos normativos de certo nível.

Se se achar que as análises sobre os problemas acima referidos pelos regulamentos administrativos são acertadas, poderia-se descobrir que o surgimento destes problemas se deve no passado principalmente à falta de condições quando se especificam disposições claras e completas sobre os regulamentos administrativos; ao mesmo tempo a razão pela qual alguns problemas são regulados por regulamentos administrativos é porque não o podem ser por decretos que precisam de ser alterados (na verdade, muitos conteúdos dos decretos não precisam de ser normalizados por documentos legais).

No dia 4 de Julho de 2009, quase uma década depois, de funcionamento aprovou-se a “Lei da Legisatura”, o que mostra que o Governo e a Assembleia Legislativa chegaram a um consenso sobre os âmbitos das leis e dos regulamentos administrativos e a revisão das respectivas leis, constituindo um importante sucesso na construção do sistema legal da Região Administrativa Especial de Macau e também fornecendo uma base jurídica e um fundamento para melhorar os regulamentos administrativos.

III. Acerca de outros actos normativos⁸

Como anteriormente mencionado, esses actos normativos podem ser considerados como parte integrante dos “actos normativos” definidos no Artigo 8.º e no 2) do Artigo 11.º da Lei Básica. Concretamente, incluindo os regulamentos administrativos, as ordens executivas e os despachos com força externa⁹. Eis um resumo da situação e dos problemas referidos.

⁸ Rigorosamente falando, devem classificar-se primeiro os “outros documentos normativos” de acordo com a sua natureza, pois trata frata-se de estudo monográfico. Devido ao espaço limitado e ao nosso também limitado conhecimento, nesta sede não podemos dedicar-nos à respectiva exploração, cf. H. Maurer “*Direito Administrativo Geral*” (edição chinesa), Editora de Textos Jurídicos, 2000, pp.55-64 e “*Direito Administrativo*”, pp.142-154.

⁹ Os despachos das nomeações dos titulares dos principais cargos, propostas ao Chefe do Executivo e confirmadas pelo Governo Popular Central não podem ser excluídos deste âmbito; no entanto, sendo complicadas as circunstâncias, não vamos aprofundar a sua exploração nesta sede.

1. Acerca das ordens executivas

Na Lei Básica, a expressão “ordens executivas” aparece apenas uma vez na 4) do Artigo 50.º Especifica que compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau “Definir as políticas do Governo e mandar publicar as ordens executivas”. A este respeito, primeiro é preciso saber que entre “definir as políticas do Governo” e “mandar publicar as ordens executivas” não existe necessariamente um “relacionamento correlacionado”. “Definir as políticas do Governo” é uma das competências básicas do Chefe do Executivo e “Definir as políticas do Governo” depende do conteúdo das políticas e não necessariamente das ordens executivas. De facto, as ordens executivas são actos normativos únicos do Chefe do Executivo, compatíveis com a sua dupla qualidade constitucional de chefe, contendo assim, um claro sentido único e uma intransmissível e indivisível exequibilidade. Ou seja, de um modo geral, não podem ser objecto de recursos administrativos ou judiciais. Ou seja, dizem respeito na maioria das vezes a assuntos relacionados com nomeação, substituição temporária, delegação de poderes administrativos e regime do pessoal.

Primeiro, para nomeação do pessoal. O primeiro Chefe do Executivo, no dia da sua posse, (20 de Dezembro de 1999), emitiu ordens executivas. Por exemplo: a Ordem Executiva n.º 1/1999, que nomeia os membros da Comissão Independente Responsável pela Indigitação dos Candidatos ao Cargo de Juiz; a Ordem Executiva n.º 2/1999, que nomeia os deputados da Assembleia Legislativa; a Ordem Executiva n.º 3/1999, que nomeia os membros do Conselho Executivo; a Ordem Executiva n.º 4/1999, que nomeia os juizes dos tribunais das diversas instâncias e a Ordem Executiva n.º 5/1999, que nomeia os magistrados do Ministério Público. Doravante a prorrogação dos mandatos e as nomeações são feitas através de ordens executivas.

Segundo, para substituição temporária. De acordo com a 1) do Artigo 55.º da Lei Básica, quando o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau estiver impedido de exercer as suas funções, por um curto espaço de tempo, são estas funções interinamente exercidas por um dos Secretários, segundo a ordem de precedência das respectivas secretarias. Neste caso, compete ao respectivo secretário assumir temporariamente o cargo do Chefe do Executivo, designado por uma ordem executiva.

Terceiro, para definir a delegação de poderes administrativos. O Artigo 50.º da Lei Básica que dispõe sobre as competências do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau e o Artigo 64.º da Lei Básica que dispõe sobre a delegação de poderes administrativos do Governo da Região Administrativa Especial de Macau sobrepõem-se em algumas partes do seu conteúdo, especialmente o Chefe do Executivo como dirigente máximo do Governo da Região Administrativa Especial de Macau também acumula as competências do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, em termos teóricos, mas na prática nem sempre pode assumir as competências do Governo, pese o facto de antes do retorno haver disposições definidas no Estatuto Orgânico de Macau no sentido de os Secretários-Adjuntos competir o exercício das funções executivas que neles forem delegadas pelo Governador, por meio de portaria ou em diploma orgânico previsto no n.º 3 do artigo 13.º, formando assim, uma prática política de delegação de poderes administrativos. Na realidade, após o retorno, não se conservou a forma normativa de portaria. Parece que uma ordem executiva em seu lugar seria uma opção viável. Este carácter da autorização por ordem executiva inclui uma autorização geral por classificação, isto é, o Chefe do Executivo delega algumas das suas competências nos respectivos Secretários (por exemplo, as Ordens Executivas n.ºs 120-124/2010) e algum poder especial em algum Secretário para assinar em nome do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, protocolos com alguma entidade (por exemplo, a Ordem Executiva n.º 2/2010, que delega poderes no Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, para assinar os instrumentos necessários à execução do Protocolo de Cooperação relativo ao Apoio à Reconstrução das Zonas Afectadas Pós-Terramoto em Sichuan) ou o Chefe do Executivo delega um poder especial para tratar de algum assunto específico (por exemplo, a Ordem Executiva n.º 4/2010, que delega poderes no Secretário para a Economia e Finanças para outorgar na escritura pública de prorrogação do prazo até 31 de Dezembro de 2014, e alteração, do contrato de concessão para a exploração de lotarias chinesas.).

Quarto, para definir o regime dos funcionários dos departamentos do Governo. Como o regime do pessoal envolve a dimensão global do Governo ou os custos administrativos, a normalização através de ordem executiva, em certo sentido, é compreensível, mas se considerarmos que o regime de pessoal de certos departamentos é regulado pela sua lei orgânica (principalmente Decretos-Lei ou regulamentos administrativos), a sua

alteração por ordem executiva parece ser discutível, porque ambos têm processos diferentes. Estas ordens executivas não são poucas, especialmente as promulgadas em 2010 (por exemplo, as Ordens Executivas n.ºs 3,5-7,9,12,13,15,16,19,22,27-30,33-35,41,43-48 e 54/2010, etc, mas nas suas leis orgânicas prevê-se que a organização do pessoal são reguladas pelas respectivas ordens executivas, o que é de outro foro).

Quinto, as estabelecidas de acordo com a lei. Por exemplo, a Lei n.º 3/2004, Lei eleitoral para o Chefe do Executivo, estabelece: A data das eleições é determinada por ordem executiva. A Lei n.º 3/2001, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, a 1) do Artigo 26.º dispõe que o Chefe do Executivo deve marcar, por Ordem Executiva, a data das eleições para a Assembleia Legislativa, etc. Esta disposição baseia-se principalmente no estatuto do Chefe do Executivo como chefe do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, mas a escolha da data é de algum modo condicionada pela Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau (vide artigo 26.º e seguintes da Lei n.º 3/2001).

2. Acerca dos despachos do Chefe do Executivo

Os despachos do Chefe do Executivo dependem de várias circunstâncias:

Primeiro, fixação de alguns assuntos estipulados pelos despachos do Chefe do Executivo. Por exemplo, os assuntos referidos na 6) do artigo 16.º e no artigo 26.º da Lei n.º 4/2010 “Regime da Segurança Social (a proporção e o montante das contribuições) são fixados por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, ouvido o Conselho Permanente de Concertação Social”. De certa maneira, este despacho pode ser visto uma forma de autorização para legislar. A julgar pela disposição da Lei Básica de que o Governo deve cumprir com as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor, também pode ser uma forma de fazer cumprir as leis. Note-se que nestas disposições há a estipulação processual de ouvido o Conselho Permanente de Concertação Social, o que em si, é também uma restrição.

Outro caso são os assuntos que a lei define que são decididos por despacho do Chefe do Executivo, mas sem especificar quais. Por exemplo, as alíneas 6) e 7) do artigo 93.º da Lei n.º 3/2001 e a 8) do artigo 55.º da Lei n.º 3/2004 prevêm que tanto para a Assembleia Legislativa como para o Chefe do Executivo, o limite das despesas para com cada candidatura é fixado por despacho do Chefe do Executivo, devendo aquele limite corresponder a 0,02% do valor global das receitas do Orçamento Geral da Região Administrativa Especial de Macau para esse ano.

Segundo, fixação de alguns assuntos estipulados nas normas administrativas determinados por despachos do Chefe do Executivo. Este tipo de despachos são em número muito elevado, e o seu conteúdo envolve várias áreas ou circunstâncias. Mas a característica básica é para a implementação de regulamentos administrativos pertinentes, sendo publicados na Iª ou II.ª Série do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau: no entanto alguns despachos deste tipo são publicados na Iª ou II.ª Série do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

Terceiro, despachos com a independência certa, que o Chefe do Executivo emite, de acordo com as competências outorgadas pelo Artigo 50.º da Lei Básica. Estes despachos são mais numerosos, envolvendo conteúdos mais amplos, e incluindo a aprovação de regulamentos de todos os tipos, projectos, programas, nomeação de pessoal, etc¹⁰.

3. Acerca dos despachos dos Secretários

Os despachos dos Secretários fundamentam-se principalmente no Artigo 17.º da Lei Básica. Os titulares dos principais cargos exercem as competências previstas nos diplomas orgânicos das entidades ou serviços que dirigem ou tutelam e nos demais diplomas legais (Lei n.º 2/1999, que aprova a Lei de Bases da Orgânica do Governo). O Regulamento Administrativo n.º 6/1999, determina a organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos. Especifica concretamente as áreas de acção de cada Secretário e as dos respectivos departamentos. Cada departamento tem a sua lei orgânica (Decretos-Leis ou

¹⁰ As nomeações aqui referidas são mais respeitantes às equipas de projecto e aos membros dos órgãos consultivos, diferentes das nomeações feitas por ordens administrativas, que são fixadas pela Lei Básica.

regulamentos administrativos), que também define as entidades da tutela e as suas competências. Assim, os despachos dos Secretários, seja em quantidade, seja em conteúdo, são normalmente de conteúdo amplo¹¹.

IV. Conclusão: necessidade de conjugar esforços das várias partes para melhorar os actos administrativos

Primeiro, há necessidade de proceder a uma reflexão a nível das relações entre o poder executivo e o poder legislativo. Com a promulgação da Lei n.º 13/2009, embora esta ponha preliminarmente em ordem a alteração, a suspensão ou a revogação, entre outras questões básicas das leis e das normas administrativas, pode ainda persistir entendimento diferente de alguns conteúdos. Por exemplo, a 1) do artigo 6.º prevê: Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos devem ser elaborados mediante a lei. A 1. 2) do Artigo 7.º prevê: Definição dos regimes e procedimentos de gestão dos assuntos públicos; pode ser feita por regulamento administrativo independente e complementar, tornando-se difícil fazer uma divisão clara entre as fronteiras dos dois. A este respeito, deve, de acordo com o modelo político da liderança administrativa, chegar-se a um consenso que beneficie a operação real. Simultaneamente, a conveniência da atribuição de alguns assuntos específicos estipulados pelas leis a ordens executivas e despachos deve ser reexaminada para saber ao certo os seus fundamentos, natureza e âmbito. Outro caso surge quando uma norma administrativa ou um despacho se assemelham a alguma lei em conteúdo, devendo ser revogados, o que envolve a complexa questão das relações entre o poder legislativo e o poder executivo e técnicas de legislação. Tudo isto deve merecer a atenção e o estudo aprofundado das partes interessadas.

Simultaneamente, a partir da realidade actual e em certa medida, existe indefinição dos âmbitos de acção, de aplicação dos actos administrativos diferentes ao mesmo assunto, em etapas diferentes, a pouca clara diferença entre actos administrativos e normas técnicas e indefinição das

¹¹ Como se entende, a natureza e a eficácia dos despachos dos Secretários são uma questão relativamente complexa; no entanto, normalmente podem ser objecto de recurso administrativo (para o Chefe do Executivo) ou de recurso judicial, que é determinado pela sua própria natureza.

relações entre os diferentes actos administrativos, entre outros assuntos. A fim de esclarecer estas questões, é necessário elaborar, de acordo com as disposições ou o espírito da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009, o Regime jurídico do enquadramento das fontes normativas internas, um abrangente regulamento administrativo que regula amplamente os actos administrativos e a elaboração e eficácia dos actos administrativos, com especificações claras:

1. Várias manifestações ou origens dos actos administrativos;
2. Objectivos principais da elaboração dos actos administrativos;
3. Processos de elaboração dos actos administrativos;
4. Âmbito e fundamento dos actos administrativos;
5. Estado da eficácia dos actos administrativos;
6. Normas técnicas dos actos administrativos.

Para este fim, ainda é necessário rever o Decreto-Lei n.º 85/84/M, que estabelece as bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau e a Lei n.º 2/1999, que aprova a Lei de Bases da Orgânica do Governo, e outras leis e regulamentos administrativos, adequadamente alterados de modo a melhorar ainda mais a unidade do regime do Governo e dos actos administrativos. Trata-se de uma engenharia sistemática relacionada com o processamento e a compilação dos actos administrativos, cuja conclusão necessita de esforços conjuntos dos juristas do Governo, e da audição de outras opiniões de especialistas e académicos de outras áreas.

