

REFORMA POLÍTICA E JURÍDICA EM MACAU E A LEI BÁSICA*

Gary C. Ngai**

1. INTRODUÇÃO

Em consonância com o espírito e as exigências da *Declaração Conjunta Sino-Portuguesa*, durante o período de transição, ou seja, até ao dia 20 de Dezembro de 1999, haverá que proceder-se a uma série de reformas administrativas, legislativas e do regime judicial em Macau de modo a permitir a ligação ao regime a vigorar, após 1999, na Região Administrativa Especial. Para isso, para que essas reformas possam ser introduzidas, há alterações que é indispensável efectuar no Estatuto Orgânico de Macau, o estatuto que regula o sistema político-jurídico actualmente em vigor.

Foi recentemente divulgado o *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*, no qual surge melhor descrito e mais concretamente definido do que na *Declaração Conjunta Sino-Britânica* o sistema que vigorará após 1997 naquela futura Região Administrativa Especial. Esse projecto deve constituir um precioso elemento de consulta na elaboração do projecto da Lei Básica para Macau e na definição concreta dum sistema para vigorar no Território depois de 1999. Não quer isto dizer que se possa, ou que se deva, copiar o que for feito em Hong Kong, sendo incontroverso que a elaboração do projecto da Lei Básica para Macau terá de assentar na análise e no estudo profundos das características próprias e das circunstâncias da realidade do Território. Todavia, a «individualidade» de Macau só poderá ser preservada após 1999 se pudermos conhecer e soubermos considerar o que é idêntico e o que é diferente nos dois territórios.

Para que venha a verificar-se, em 1999, uma solução de continuidade entre os dois sistemas de períodos históricos diferentes, torna-se necessário: por um lado, alterar o Estatuto Orgânico de Macau no sentido de o aproximar do que foi estabelecido pela *Declaração Conjunta*; por outro lado, na elaboração da Lei Básica, partir-se do sistema político-legal actualmente existente, mas tendo em consideração o que este sistema presente será depois de introduzidas aquelas alterações. Só assim se chegará a um regime que possa vigorar inalterável, depois de 1999, durante cinquenta anos.

* Comunicação apresentada pelo autor no simpósio regional «Macau em Direcção ao Século XXI; Uma Estratégia de Desenvolvimento», organizado pelo Instituto de Estudos de Macau da Universidade da Ásia Oriental (1 e 2 de Junho de 1988).

** Técnico Agregado do Gabinete do Governador de Macau. Secretário da Associação de Ciências Sociais de Macau.

E aqui surge o problema da ligação entre a alteração do Estatuto Orgânico e a elaboração do projecto da Lei Básica, não sendo necessário que o início da primeira tarefa aguarde a conclusão da segunda. Na realidade, as duas tarefas podem ser realizadas simultaneamente. A alteração do Estatuto Orgânico é da competência da Assembleia Legislativa de Macau e da Assembleia da República portuguesa; a elaboração do projecto da Lei Básica competirá à Comissão de Elaboração do Projecto da Lei Básica e à Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China. Nos termos do acordo expresso através da *Declaração Conjunta*, as duas partes cooperarão para esse fim comum. Podem, portanto, desde já, ser introduzidas alterações no Estatuto Orgânico desde que efectuadas de acordo com o disposto na *Declaração Conjunta*, não se colocando, desta maneira, o problema da impossibilidade de alterar o Estatuto antes da elaboração do projecto da Lei Básica. Por sua vez, o projecto da Lei Básica poderá igualmente ser elaborado com base na *Declaração Conjunta* tendo presente e consultando o Estatuto Orgânico. Cabendo-lhes regular dois períodos históricos diferentes, as duas leis têm o seu ponto de ligação na *Declaração Conjunta*, completando-se reciprocamente.

Outra importante razão para não adiar a introdução de alterações no Estatuto Orgânico reside no facto de ser bastante complexa a tarefa de efectuar reformas políticas e jurídicas durante o período de transição, uma tarefa muito mais complexa em Macau do que em Hong Kong. Se for adiada a alteração do Estatuto, é bem possível que as reformas a efectuar durante o período de transição venham a carecer das respectivas bases legais, podendo mesmo surgir situações «inconstitucionais».

De facto, elaborado há doze anos, o actual Estatuto Orgânico apresenta-se inadequado às exigências do período de transição, sendo indispensável a sua alteração. Apesar de reconhecer a autonomia de Macau, é nele ainda evidente a relação de dependência do Território relativamente a Portugal nos planos administrativo, político e judiciário. Para alterar essa relação de dependência, é necessário, como se sabe, rever não só o Estatuto Orgânico, mas também a Constituição Portuguesa, revisão que se apresenta inadiável. A Assembleia Legislativa de Macau deve, assim, tomar a iniciativa de estudar o assunto e de apresentar uma proposta de alteração à Assembleia da República portuguesa, para esta a discutir e eventualmente aprovar.

Neste artigo tentaremos analisar as reformas que consideramos ser necessário efectuar nas áreas administrativa, legislativa e judicial, considerando-as na perspectiva da ligação com a Lei Básica. Consideraremos o problema das alterações a introduzir no Estatuto Orgânico, pronunciandonos sobre as matérias que, na nossa opinião, devem ser alteradas e sobre as que não devem sofrer qualquer modificação.

2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS

2.1 O Estatuto Orgânico prevê que o Governador de Macau seja nomeado pelo Presidente da República Portuguesa¹. O poder do

¹. Ver o art.º 7.º do Estatuto Orgânico de Macau.

Governador tem, assim, a sua origem não no Território mas em Portugal, situação que será mantida até 1999. A partir dessa data, a origem do poder administrativo passará a ser Pequim e não Lisboa. E esta mudança, de Lisboa para Pequim, exigirá uma transição, o que quer dizer que a nomeação do Chefe do Executivo do primeiro Governo da Região Administrativa Especial e a constituição do seu primeiro órgão legislativo devem ser concretamente previstas na Lei Básica, devendo o Grupo de Ligação tomar medidas concretas que assegurem uma transição de poderes sem qualquer contratempo.

De acordo com a *Declaração Conjunta*, o Grupo de Ligação e o Grupo de Terras terão de discutir e decidir sobre os assuntos relativos ao período de transição, mas não poderão substituir-se à Administração de Macau nem tão-pouco interferir, por qualquer meio, na sua acção durante o mesmo período². Não há, por isso, que alterar a relação institucional entre o Presidente da República e o Governador definida no Estatuto Orgânico, devendo o Governador continuar a ser nomeado pelo Presidente e a ser perante ele responsável. Esta relação de dependência institucional não tem, pois, que ser alterada somente pelo facto de a parte portuguesa do Grupo de Ligação depender do Governo de Portugal. A solução actual é a mais adequada para preservar a situação política em Macau, durante o período sensível da transição, dos efeitos de eventuais e naturais divergências partidárias na vida política portuguesa. É certo que o período de transição obrigará o Governador a um acrescido trabalho de coordenação, de modo a que as linhas de acção governativa e a prática da Administração obtenham o consenso e mereçam o apoio conjunto do Presidente da República e do Primeiro-Ministro.

2.2 Uma condição fundamental para se conseguir uma transição bem sucedida é *realizar* com êxito a tarefa de localização dos quadros.

A *Declaração Conjunta* determina que o Governo e o órgão legislativo da Região Administrativa Especial sejam compostos por habitantes locais³, prevendo ainda que os portugueses e outros estrangeiros que previamente tenham trabalhado nos serviços públicos possam manter os seus vínculos funcionais, sendo-lhes vedado, todavia, o acesso aos principais cargos públicos. Os portugueses ou outros estrangeiros que venham a ser contratados para desempenharem funções públicas na Região Administrativa Especial se-lo-ão apenas a título pessoal, passando a ser responsáveis exclusivamente perante a Região⁴.

De acordo com a *Declaração Conjunta*:

Os principais cargos públicos da Região Administrativa Especial serão desempenhados por habitantes locais;

Os portugueses que mantiverem os seus vínculos funcionais ou forem contratados para trabalhar na Região Administrativa Especial serão exclusivamente responsáveis perante a Região, não sendo controlados por Portugal.

². Ver o Anexo H da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*,

³. Ver o capítulo II do Anexo I da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*.

⁴. Ver o capítulo VI do Anexo I da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*.

É por estas razões que se deve promover a localização de quadros, designadamente de quadros superiores.

A *Declaração Conjunta* não fixa o número, nem define os principais cargos públicos que deverão ser estabelecidos pela Lei Básica. Mas no Projeto da Lei Básica de Hong Kong está já definido o âmbito dos principais cargos públicos:

«[...] the Secretary and Deputy Secretaries of Departments, Directors of Bureaus, Commissioner Against Corruption, Director of Audit, Deputy Directors for Security and for Civil Service, Commissioner and Deputy Commissioners of Police, Commissioner and Deputy Commissioners of External Affairs, Commissioner of Immigration and Inspector General of Customs and Excise.»

Estes cargos públicos serão desempenhados por cidadãos chineses, residentes permanentes na Região Administrativa Especial⁵. Note-se que até os cargos de adjunto serão ocupados por cidadãos chineses.

É necessário proceder do mesmo modo em Macau: definir os cargos públicos que terão de ser ocupados por cidadãos chineses e considerar a situação dos portugueses nascidos no Território, definindo o leque dos postos de trabalho que poderão ocupar.

Para isto é necessário estabelecer com toda a clareza que Macau será governado por pessoas locais, definindo com todo o rigor quem são os «habitantes locais».

Segundo a *Declaração Conjunta*, serão considerados residentes permanentes em Macau:

Os cidadãos chineses nascidos em Macau ou que aí tenham residido habitualmente pelo menos sete anos consecutivos, antes ou após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, bem como os seus filhos de nacionalidade chinesa nascidos fora de Macau;

Os portugueses nascidos em Macau ou que aí tenham residido pelo menos sete anos consecutivos, antes ou após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, e que em ambos os casos aí tenham o seu domicílio permanente (referência aos portugueses naturais de Macau e aos portugueses com domicílio permanente em Macau);

As demais pessoas que tenham residido habitualmente em macau pelo menos sete anos consecutivos, antes ou após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau⁶; os que residirem em Macau há menos de sete anos apenas poderão ser considerados residentes não permanentes, pelo que, embora podendo obter o documento de identificação emitido pela Administração local, não terão o direito de fixarem residência permanente, nem o direito de elegerem, nem se serem eleitos⁷.

Poderão estes residentes não permanentes ser considerados «habitantes locais»? De acordo com o *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*, tais

⁵. Ver o art.º 100 do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*.

⁶. Ver o capítulo IX do Anexo I da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*.

⁷. Ver os art.ºs 23.º e 25.º do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*.

residentes não poderão ser admitidos na Função Pública. Os cargos públicos só poderão ser desempenhados por residentes permanentes, condição que, como já vimos, é extensiva a cidadãos chineses e estrangeiros⁸.

A maioria dos funcionários portugueses vindos de Portugal são contratados por um período de dois anos. De acordo com a *Declaração Conjunta* estes funcionários terão de ser considerados residentes temporários. Se em 1999 não tiverem sete anos de residência em Macau, não reunirão as condições necessárias para poderem manter o seu vínculo à função pública, a não ser que venham a ser contratados para desempenharem temporariamente funções de assessor ou de técnico.

2.3 A exigência de localização de quadros durante o período de transição e a necessidade que o Governo da futura Região Administrativa Especial terá de manter o actual modelo institucional da função pública, impõem a reforma do actual regime do funcionalismo público.

Em primeiro lugar verifica-se a necessidade de remover os obstáculos que impedem «habitantes locais», designadamente chineses, de ingressar na Função Pública, particularmente no que se refere aos quadros médios e superiores. Estes obstáculos incluem a exigência duma habilitação obtida no sistema de ensino oficial português ou a sua equivalência e, na prática, sempre o domínio da língua portuguesa.

O regime de promoções deve também ser alterado de modo a permitir que mais residentes chineses de reconhecida competência para o efeito possam vir a ocupar lugares nos quadros médio e superior. Estas duas medidas devem ser implementadas em simultâneo com o processo de «oficialização» da língua chinesa. Deve ainda ser estabelecido e publicado o regime de contratação de funcionários de Portugal, devendo essa contratação ser rigorosamente limitada aos cargos de preenchimento urgente para os quais não seja possível recrutar no Território pessoal adequado. Será necessário, além disto, alterar o regime de contrato por forma a permitir aos profissionais portugueses competentes que se sintam ligados ao Território nele permanecerem, encorajando-os a aprofundar o seu conhecimento do meio ambiente e da língua do Território, de modo a que venham a tornar-se residentes locais permanentes.

A reforma do regime do funcionalismo público deverá ainda abranger: a formação de pessoal, o aperfeiçoamento das suas qualidades profissionais e culturais, a simplificação dos serviços, a elevação da eficiência de trabalho, o reforço da disciplina, a adopção de medidas preventivas da prática de irregularidades. Todo este conjunto de medidas para que possamos ter em Macau antes de 1999 um novo regime do funcionalismo público e um novo espírito na Administração Pública que possam corresponder às exigências de desenvolvimento da sociedade.

Dada a complexidade e a urgência das acções enunciadas, sugere-se a criação de um Grupo de Trabalho com a incumbência de colher a opinião da população sobre as reformas e acções a realizar. A constituição desse Grupo de Trabalho deve ser objecto de um diploma legal, pelo que precisará de beneficiar do apoio e colaboração da Assembleia Legislativa.

⁸. Ver o art.º 100.º do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*.

2.4 Não prevendo o Estatuto Orgânico a possibilidade da continuidade dos Secretários-Adjuntos quando se verifica a substituição do Governador, a substituição deste implica a substituição simultânea daqueles. Esta situação, que afecta a continuidade das políticas governativas, podendo mesmo ocasionar um estado de semiparalisa administrativa, torna-se ainda mais gravosa quando a exoneração do Governador tem lugar antes do termo do respectivo mandato.

Tendo em conta a complexidade dos objectivos a atingir no período de transição e a limitação de tempo existente, deverão ser introduzidos no Estatuto Orgânico artigos que assegurem condições para a continuidade dos planos e políticas governativas. Impondo a capacidade profissional como critério para a escolha dos Secretários-Adjuntos e Directores dos Serviços e afastando a possibilidade de se verificarem interferências partidárias na sua nomeação, esses novos artigos deverão condicionar a recondução dessa hierarquia superior à qualidade do trabalho desenvolvido e prever a sua continuidade nos cargos que ocupem quando se verificar uma mudança de Governador.

Em ligação com estes aspectos, poderá ainda prever-se a escolha de um Secretário-Adjunto para exercer funções de coordenação e para assegurar a gestão dos assuntos de rotina, de modo a que o Governador fique mais liberto e disponível para assumir a condução dos aspectos fundamentais da política de transição e acompanhar a sua execução.

Este «ajudante» do Governador desempenharia um papel idêntico ao exercido pelo Secretário-Geral do Governo de Hong Kong, cabendo-lhe assumir a responsabilidade da Administração do Território nos casos de cessação do mandato do Governador e, nessas circunstâncias, promover a «passagem» à nova Administração da orientação política traçada, assegurando-se, desse modo, a continuidade da mesma.

Para evitar que o Governador e o referido Secretário-Adjunto encarregado do Governo cessem simultaneamente as respectivas funções, é necessário que este último tenha um mandato mais longo do que aquele. Quando o Secretário-Adjunto encarregado do Governo for transferido para outro lugar, deverá ser escolhido um dos outros Secretários-Adjuntos para o substituir, dado conhecerem melhor a situação de Macau do que um novo elemento recém-chegado de Portugal.

2.5 Um outro aspecto a ter em conta é o da interferência da vida partidária portuguesa no Governo de Macau. Devem ser adoptadas medidas eficazes para impedir que os conflitos entre os partidos políticos portugueses tenham repercussões no sector político do Território, perturbando a estabilidade política local. Os últimos vinte anos permitem-nos colher muitas lições, pelo que devem ser elaboradas leis que impeçam que as lutas partidárias desencadeadas no Continente português afectem Macau. Estas leis deverão ser aplicadas sob fiscalização dos órgãos legislativo e judicial.

Da mesma maneira, essas leis e a sua aplicação deverão também preservar Macau da influência de eventuais conflitos políticos que possam verificar-se na República Popular da China.

Estas medidas legislativas deverão ser preparadas e concretizadas com a máxima urgência.

2.6 Aproximando-se rapidamente o ano de 1999, é necessário, desde já, começar a colocar em cargos importantes, em número significativo, habitantes locais, devendo ser considerada a possibilidade de ser nomeado para o cargo de Governador um habitante local. Estas medidas desencadeariam um processo de treino que elevaria a capacidade administrativa dos habitantes locais, e iriam facilitar a ligação entre a Administração portuguesa e o primeiro Governo da Região Administrativa Especial após o ano de 1999. É fundamental, portanto, o ritmo a que se processe a localização.

Se até ao ano de 1999 não for atingida uma elevada taxa de localização de quadros, será inevitável que após aquela data Macau passe a ser governado por «pessoas vindas de Pequim» sem um «alto grau de autonomia».

3. REFORMA LEGISLATIVA

3.1 Durante o período de transição deveria ser reforçado o poder legislativo no sentido de reduzir a relação de dependência da Assembleia Legislativa de Macau relativamente à Assembleia da República de Portugal. Não só a revisão do Estatuto Orgânico, que continua a depender da aprovação da Assembleia da República, mas também a competência legislativa noutras matérias, deveriam ser delegadas no órgão legislativo do Território.

Por outro lado, para desenvolver a autonomia de Macau, qualquer lei a promulgar em Portugal neste período de transição em Macau só deverá ser extensiva ao Território desde que sofra as necessárias adaptações ou seja reformulada para o efeito. Haverá também que proceder a uma análise e classificação das diversas leis, decretos-lei e regulamentos em vigor a fim de se decidir quais as que devem continuar a ser aplicadas em Macau, as que será conveniente revogar e aquelas em que devem ser introduzidos aditamentos.

Deverá, entretanto, proceder-se à tradução correcta de todas as leis para chinês, uma após outra de acordo com a respectiva urgência. Trata-se de uma tarefa muito difícil que só poderá ser levada a cabo com êxito por juristas e outros profissionais do Direito que dominem as duas línguas.

3.2 De acordo com o disposto no Estatuto Orgânico, a Assembleia Legislativa e o Governador possuem competência legislativa, podendo ambos legislar dentro da esfera da respectiva competência. O Estatuto define ainda as relações entre a Assembleia e o Governador, estabelecendo um sistema de equilíbrio e controlo mútuo entre os dois órgãos⁹. Mas a experiência resultante da aplicação do Estatuto nos últimos dez anos demonstra que o Governador possui uma competência legislativa maior do que a detida pela Assembleia Legislativa. Verifica-se, assim, que a chefia da Administração cabe ao poder executivo e não ao poder legislativo, situação que é vantajosa para assegurar a estabilidade política e promover o desenvolvimento económico do Território.

Esta distribuição do poder apresenta, no entanto, o inconveniente de limitar as iniciativas da Assembleia e de condicionar a mobilização da

⁹. Ver os art.ºs 13.º, 14.º, 31.º e 40.º do Estatuto Orgânico de Macau.

população para participar na discussão dos assuntos políticos e de administração do Território.

Para conjugar os dois objectivos, o de assegurar a estabilidade política e o de conseguir uma maior participação da população na vida política do Território, haverá, portanto, que introduzir no actual sistema de divisão do poder algumas *pequenas* alterações.

A não introdução de *grandes* alterações visaria os dois objectivos seguintes:

- a) Manter o poder de controlo e o poder de decisão do Governador, nomeadamente a necessidade das leis emanadas da Assembleia Legislativa serem assinadas e promulgadas, para produzirem efeitos, pelo Governador, podendo este recusar a promulgação se as considerar inconstitucionais; se a discordância entre o Governador e a Assembleia Legislativa não for ultrapassada, o assunto poderá ser apresentado ao tribunal competente, podendo o Governador propor ao Presidente da República, no caso de uma definitiva irredutibilidade entre as duas partes, a dissolução da Assembleia Legislativa;
- b) Manter as relações de equilíbrio e de controlo entre o poder legislativo e o poder executivo. O poder legislativo deverá, por exemplo, poder continuar a interpelar o Governador e os Secretários-Adjuntos, a apreciar a situação de execução do Orçamento pela Administração, a conceder ao Governador autorizações legislativas e a ratificar os decretos-lei por ele promulgados. Com dois terços dos seus votos, a Assembleia Legislativa deverá poder continuar a apresentar moções de desconfiança à Administração. A substituição do Governador deverá continuar a ser decidida pelo Presidente da República.

O equilíbrio estabelecido e o nível de controlo entre o poder executivo e o poder legislativo devem, na medida do possível, manter-se inalterados no que respeita aos pontos referidos, pontos estes que devem ser contemplados no projecto da futura Lei Básica, de modo a que a parte do actual sistema jurídico cuja aplicação ao longo dos anos se tenha revelado positiva possa continuar a vigorar após o ano de 1999.

Quanto às alterações *ligeiras* que preconizamos, elas visariam, em primeiro lugar, um aumento da competência da Assembleia Legislativa, retirando parte do poder legislativo detido pelo Governador, com a finalidade de estabelecer a ligação com a situação que se verificará após 1999. De facto, de acordo com o disposto na *Declaração Conjunta*, o poder legislativo da Região Administrativa Especial de Macau será atribuído ao órgão legislativo¹⁰, não possuindo o Chefe do Executivo qualquer parcela desse poder. Diferentemente do que actualmente se verifica com a Assembleia Legislativa que apenas detém parte do poder legislativo, a Assembleia Legislativa da futura Região Administrativa Especial possuirá todo esse poder.

3.3 Um outro aspecto desta questão reside no facto de a Assembleia Legislativa, em virtude da preparação das pessoas que a têm integrado,

¹⁰. Ver o capítulo III do Anexo I da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*.

não vir exercendo, em muitos aspectos, a função que lhe está cometida, não tomando frequentemente a iniciativa de elaborar leis adequadas às necessidades de um rápido desenvolvimento social, económico e cultural do Território, verificando-se em várias situações a sua substituição pela Administração na feitura dessas leis. Verifica-se, em suma, que a Assembleia Legislativa não tem sido capaz de aproveitar plenamente as competências que lhe estão atribuídas.

Note-se que a Assembleia Legislativa de Macau tem um poder muito maior do que o detido pelo Conselho Legislativo de Hong Kong: este possui apenas poder consultivo, sendo o poder legislativo atribuído em exclusivo ao Governador.

É pena que a Assembleia Legislativa de Macau, que possui um autêntico poder legislativo, não exerça cabalmente as funções que lhe estão cometidas. Em Macau não se verifica, portanto, neste âmbito, um problema de insuficiência de poder, mas sim o problema do poder não vir sendo devida e amplamente usado. E isto acontece em virtude da deficiente preparação dos elementos que integram o órgão de poder em causa.

O passado recente mostra-nos que a Assembleia Legislativa se ocupou frequentemente em legislar sobre assuntos que apenas afectavam um número reduzido de cidadãos, com prejuízo da elaboração de leis sobre matérias que afectam a generalidade da população e da revisão de diplomas legais manifestamente inadequados à situação actual.

Sob pressão da população, alguns deputados tentaram alterar tal situação, mas devido à barreira da língua e à falta de apoio técnico pouco puderam fazer.

Nesta área, portanto, o principal problema é reforçar a capacidade técnica, o empenho e a eficiência. Por outro lado é necessário alargar a representatividade da Assembleia Legislativa, aumentar o número de assentos destinados aos representantes de organizações socioprofissionais, eleitos por sufrágio indirecto, e o número de deputados eleitos por sufrágio directo, por forma a permitir que os habitantes dos estratos sociais mais desfavorecidos, os intelectuais e os quadros profissionais possam estar devidamente representados na Assembleia Legislativa. Não é, no entanto, conveniente que esse aumento de assentos se verifique rapidamente, devendo antes processar-se na proporção do aumento da população respectiva.

Os deputados eleitos por sufrágio directo e indirecto devem reforçar a sua ligação com os eleitores, havendo necessidade de se estabelecer um regime que facilite essa ligação, de modo a que os deputados possam reflectir a opinião dos eleitores e debater com eles devidamente as questões políticas.

A Assembleia Legislativa não é, no entanto, o Congresso Nacional Popular, nem a Conferência Consultiva Política da China, mas um órgão legislativo independente, pelo que, para além da quantidade, tem de colocar-se a questão da qualidade, da formação dos seus elementos. A Assembleia Legislativa deverá contar entre os seus membros com um significativo número de juristas e de pessoas conhecedoras das leis.

Ora, em virtude do factor histórico, são muito poucos os residentes chineses de Macau que conhecem as leis, pelo que será necessário criar um

serviço de apoio técnico à Assembleia Legislativa. Grupos de trabalho provisórios ou permanentes, constituídos por especialistas nas várias matérias, deverão auxiliar os deputados no lançamento de inquéritos e na recolha de dados, na realização de estudos, na elaboração de projectos de lei e de outros trabalhos técnicos. Deverá ser ainda promovido o entendimento e a cooperação entre os deputados chineses e os deputados portugueses e simplificado o processo de feitura das leis, prolongado o período de consulta e discussão, bem como reforçada a comunicação entre a Assembleia Legislativa e a população.

Se até ao ano de 1999 não for possível formar juristas bilingues e melhorar o sistema legislativo, a Assembleia Legislativa terá grande dificuldade em poder assumir as funções de órgão legislativo da Região Administrativa Especial.

Finalmente, atendendo às exigências referidas, a Assembleia Legislativa deverá legislar no sentido de fortalecer a sua capacidade e tornar cada vez mais respeitada a sua acção, o que é inadiável e mais importante do que legislar para aumentar os subsídios e regalias auferidos pelos seus membros.

3.4 As alterações ligeiras que, na nossa opinião, deveriam ser introduzidas no Estatuto Orgânico, teriam como objectivo, por outro lado, coordenar, na medida do possível, as relações entre o poder legislativo e o poder executivo, através da revisão das disposições ambíguas e propicia doras de disputas entre os dois poderes, de modo a reduzir a possibilidade de se desencadearem antagonismos, a reforçar o entendimento e a colaboração recíprocos, a evitar os mal-entendidos e as contendas que oponham as partes irredutivelmente uma à outra em situações que poderão conduzir à dissolução da Assembleia.

Alterações neste sentido contribuiriam decisivamente para aumentar a estabilidade política no período de transição e para permitir a realização sem contratempos das importantes tarefas que têm de ser concluídas até 1999.

3.5 No período de transição, enquanto o Governador detiver ainda competência legislativa, deveria ser otimizada a intervenção do Conselho Consultivo, de tal modo que este órgão pudesse exercer, de facto, a função de aconselhamento do Governador sempre que este legisle. É lamentável que se verifique também com o Conselho Consultivo o problema de qualidade que, como já dissemos, se verifica com a Assembleia Legislativa. Dos membros que integram o Conselho Consultivo, poucos conhecerão suficientemente as leis, poucos estarão preparados para debater as questões políticas e desenvolver ideias próprias, criando um espaço de discussão aprofundada sobre as matérias acerca das quais tenham de pronunciar-se com o objectivo de ajudar o Governador a formar uma opinião devidamente fundamentada e justa, para que possa apresentar à Assembleia Legislativa projectos de lei adequados à realidade de Macau.

Para alterar esta situação do Conselho Consultivo, será necessário que o Governador valorize o papel deste órgão, suscite a sua intervenção, seleccione criteriosamente os seus membros.

O Conselho Consultivo poderá manter-se após 1999, sendo mesmo possível que venha a possuir uma competência mais elevada, desempenhando um papel idêntico ao do Conselho Executivo referido no *Projeto*

da *Lei Básica de Hong Kong*, isto é, deixando de ser um órgão consultivo para a elaboração das leis e passando a ser um órgão de apoio ao Chefe do Executivo na resolução de assuntos importantes.

3.6 Quanto às razões que nos levam a defender a inconveniência de proceder a grandes alterações no Estatuto Orgânico, elas têm que ver, como já dissemos atrás, com a questão da ligação dos dois sistemas, o que vigora actualmente e o que vigorará depois de 1999.

Pode ver-se pelo *Projecto da Lei Básica de Hong Kong* que os membros chineses da Comissão de Elaboração da Lei Básica insistem no tipo de chefia administrativo, não concordando com o tipo de chefia legislativo, facto que reflecte a intenção de Deng Xiaoping e de outros dirigentes do Governo Central da República Popular da China, intenção que será difícil alterar. Por isso se pode prever a dificuldade em evitar que no projecto da Lei Básica de Macau venha a ser definido o tipo de chefia administrativo. Ora, se procedermos agora à introdução de grandes alterações que se traduzam na mudança do tipo de chefia administrativo para um tipo de chefia legislativo, poderá levantar-se a questão do não cumprimento do disposto na *Declaração Conjunta*. Porque embora esteja expresso na *Declaração Conjunta* que o órgão executivo deverá prestar contas da sua acção ao órgão legislativo, os membros chineses da Comissão deram, todavia, à expressão «prestar contas» a clara interpretação seguinte: o Chefe do Executivo apresentará o relatório da sua administração ao órgão legislativo e será por este interpelado; o órgão legislativo examinará o orçamento e o plano de despesas públicas apresentados pelo órgão executivo. No *Projecto da Lei Básica de Hong Kong* prevê-se ainda: o Chefe do Executivo poderá devolver projectos de lei aprovados pelo Conselho Legislativo¹¹; se o Conselho Legislativo se recusar a aprovar o orçamento ou projectos de lei importantes apresentados pelo Governo, o Chefe do Executivo poderá dissolver o Conselho Legislativo¹²; o que o Conselho Legislativo poderá fazer é aprovar, pela maioria de dois terços¹³, moções de censura ao Chefe do Executivo.

Por aqui se pode ver que no regime jurídico da futura Região Especial o poder do Chefe do Executivo será maior do que o do Conselho Legislativo e que aquele prestará contas fundamentalmente ao Governo Central, pelo que não será possível vir a surgir um tipo de chefia legislativo com a «devolução do poder ao povo».

É certo que a população de Macau, ao ser elaborado o projecto da Lei Básica, poderá pedir ao Governo Central um grau mais elevado de democracia, para que a Lei Básica possa, de facto, reflectir o espírito da expressão «Macau ser democraticamente governado pela população». A *Declaração Conjunta Luso-Chinesa* determina, aliás, mais claramente do que a *Declaração Conjunta Sino-Britânica*, que a maioria dos membros do órgão legislativo serão eleitos¹⁴, o que significa que o número dos membros eleitos por sufrágio directo e indirecto será mais elevado na Assembleia Legislativa de Macau do que no Conselho Legislativo de Hong

¹¹. Ver o art.º 49.º do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*

¹². Ver o art.º 50.º do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*.

¹³. Ver o art.º 12.º do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*.

¹⁴. Ver o capítulo III do Anexo I da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*

Kong. E será também possível solicitar o aumento gradual do número de membros eleitos e a eleição do Chefe do Executivo por sufrágio directo ou parcialmente directo. Teremos de ter bem presente, no entanto, que o grau de democracia e a eficácia do sistema dependerão, também, do nível de desenvolvimento dos factores económico e educativo e do nível de consciência cívica e política dos cidadãos. O ideal terá que ter por base a realidade.

4. REFORMA JUDICIAL

4.1 Se nos planos administrativo e legislativo defendemos apenas a introdução de *pequenas* alterações no Estatuto Orgânico, no que se refere à área judicial defendemos, pelo contrário, a introdução de consideráveis alterações.

Em Macau, actualmente, apenas podem existir Tribunais de Primeira Instância. Estes tribunais possuem, como é sabido, uma competência limitada pois não podem julgar os processos cíveis e crime em que estejam implicados funcionários superiores, bem como juizes e outros agentes do Ministério Público, nem os recursos interpostos pelo actos do Governador, Presidente e Vice-Presidente da Assembleia Legislativa e Secretários Adjuntos no desempenho das suas funções¹⁵. Só os Tribunais de Relação e Superiores, estabelecidos em Portugal, têm competência para alterar ou revogar uma sentença proferida pelo Tribunal de Primeira Instância de Macau ou exigir a revisão dos processos.

Quanto a esta questão, a *Declaração Conjunta* estabeleceu dois princípios:

- a) O poder de julgamento em última instância será exercido em Macau;
- b) Os tribunais serão independentes no exercício do poder judicial, livres de qualquer interferência¹⁶;

O maior problema a resolver durante o período de transição é o da criação de Tribunais de Relação e Superiores e da transferência para Macau do poder de julgamento em última instância, tarefa que se apresenta tão difícil quanto a tarefa de revisão e tradução das leis.

Se o processo de revisão do Estatuto Orgânico não for rapidamente iniciado, é bem possível que não haja tribunais de última instância em Macau no ano de 1999.

4.2 O estabelecimento em Macau de um sistema jurídico independente não se reduz à transferência para o Território de tribunais médios e superiores, mas implica, também, a institucionalização e o funcionamento de um sistema judicial com características locais próprias, adequado à realidade do Território, processo que poderíamos designar por localização judicial.

E também no processo de localização judicial Macau está muito mais atrasado do que Hong Kong. O maior problema é a falta de juristas locais,

¹⁵. Ver o art.º 18.º do Estatuto Orgânico de Macau

¹⁶. Ver o capítulo IV do Anexo I da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa*.

particularmente de juristas chineses que dominem as duas línguas, sendo difícil formar no curto período de dez anos juizes competentes e experientes, capazes de exercerem as suas funções sem apoio. Assim, é possível que a localização do quadro judicial só venha a ser totalmente concretizada no próximo século. Trata-se de uma tarefa muito complexa e demorada. Os chineses terão de vencer a barreira da língua, dominar o direito continental e o direito português (há que ter em conta que o direito continental é aplicado de modo diferente nos diversos países europeus), estudar a aplicação do direito português em Macau, comparar o direito português com o direito comum aplicado em Hong Kong e com o direito socialista aplicado no Continente chinês. Só então se poderá começar a proceder à introdução de reformas, tarefa que será muito difícil completar num prazo de dez anos. Impõe-se, portanto, aproveitar muito bem o tempo.

A criação de um curso de direito na Universidade da Ásia Oriental constitui um bom começo, esperando-se que através de um curso em que a teoria surja aliada à prática seja possível formar, num curto período de tempo, um número de juristas bilingues que satisfaça as necessidades do Território.

4.3 O outro princípio fundamental estabelecido na *Declaração Conjunta* é o da independência judicial, independência sem qualquer interferência. Este princípio deverá ficar expresso na Lei Básica, para que todos, funcionários ou simples cidadãos, independentemente da sua origem étnica ou das suas crenças religiosas, sejam iguais perante a lei, havendo que tomar providências para evitar que se produzam situações do tipo «o partido ser superior à lei» ou «o funcionário ser superior à lei», não sendo permitido de forma alguma que os órgãos administrativos influenciem o julgamento independente dos tribunais.

A questão da manutenção da independência judicial liga-se com o problema fundamental do direito de interpretar a Lei Básica e de apreciar a constitucionalidade das leis locais. Sobre isto a *Declaração Conjunta* nada prevê, por se tratar de um problema que diz respeito à administração interna da China. Mas esta problemática tem estado no centro do debate entre os membros residentes em Hong Kong da Comissão de Elaboração do Projecto de Lei Básica: relação entre o Governo Central e a Região Especial, grau de independência judicial da Região Especial, interpretação que deve ser dada à expressão «alto grau de autonomia» registada na *Declaração Conjunta*.

Nalguns países onde se aplica o direito continental, nomeadamente em Portugal, sempre que surgem dúvidas sobre a constitucionalidade das leis, estas são submetidas à apreciação e à decisão de um tribunal constitucional. A interpretação e a decisão deste tipo de tribunal, que é composto por juristas altamente credenciados, revestem-se de carácter definitivo.

Segundo o *Projecto da Lei Básica de Hong Kong* o direito de interpretar a lei é atribuído ao Comité Permanente da Assembleia Nacional Popular, mas este não é um órgão judicial independente, sendo difícil aos seus membros, que não conhecem perfeitamente as realidades de Hong Kong, interpretarem correctamente as leis e tomarem uma decisão justa. Em face disto foi sugerido que ficasse prevista no Projecto a criação de uma Comissão da Lei Básica, integrando juristas de Hong Kong e com as

funções de órgão consultivo daquele Comité Permanente¹⁷. Pena é que no *Projecto* não tenha sido definida a constituição dessa comissão nem estabelecida a sua função, assunto que irá ser clarificado nas próximas reuniões.

Ora, na elaboração do projecto da Lei Básica para Macau, este é um ponto muito importante a resolver.

5. CONCLUSÃO

A revisão do Estatuto Orgânico e a elaboração do projecto da Lei Básica têm por objectivo implementar a *Declaração Conjunta* no sentido de ser encontrado um ponto de equilibrada articulação entre os poderes executivo, legislativo e judicial.

Embora as *Declarações Conjuntas* e o *Projecto da Lei Básica de Hong Kong* não registem qualquer expressão que aponte claramente para o estabelecimento de três poderes que se controlem reciprocamente (porque Hong Kong e Macau não são, nem podem ser, países independentes), tal espírito existe, todavia, naqueles documentos, devendo ser bem aproveitado e servir de base para desenvolver futuramente o sistema político democrático em Macau por forma a que o princípio «um país, dois sistemas» venha a ser, de facto, uma realidade.

(Tradução do chinês de António Lai)

¹⁷. Ver o capítulo IX e o art.º 16.º do *Projecto da Lei Básica de Hong Kong*.