

SOBRE AS ALTERAÇÕES DO ESTATUTO ORGÂNICO DE MACAU

*Alberto Martins**

A revisão do Estatuto Orgânico do território de Macau constitui o acto, e momento, da devolução de poderes da República ao Território favorecendo as condições do exercício político, legislativo e judicial dos seus órgãos.

E do mesmo modo, no âmbito da «localização» e autonomização jurídica, trouxe clarificações e abriu espaços que, se adequadamente potenciados, poderão contribuir para legar a Macau, com perdurabilidade, as bases de um ordenamento jurídico de inspiração portuguesa, mas adaptado às realidades económicas, sociais e culturais do Território.

Foi, aliás, com esse alcance que a última revisão constitucional propiciou, desde logo, a possibilidade de intervenção e iniciativa quer da Assembleia Legislativa, quer do Governador de Macau, como instituições em última análise decisivas na elaboração ou alteração do Estatuto do Território, de forma a podê-lo adequar e viabilizar face às novas necessidades decorrentes do período de transição que se verificará até 19 de Dezembro de 1999.

E precisou, ainda, de modo impressivo, que o Território disporá de organização judiciária própria, a definir por lei, dotada de autonomia e adaptada às suas especificidades, mas salvaguardando o princípio essencial de independência dos juízes.

Ao desencadear o mecanismo constitucional de alteração do Estatuto Orgânico de Macau, que conduziu à Lei n.º 13/90, publicada em 10 de Maio de 1990, a Assembleia Legislativa deu, assim, um passo decisivo, e que cabia ao Território, no sentido de viabilizar a nova situação do território de Macau que decorre da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China, assinado em Beijing em 1987.

* Deputado. Membro da Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República.

A elaboração da lei de bases do sistema judiciário de Macau como matriz «estruturante» da organização judiciária autónoma do Território foi atribuída pela CRP à Assembleia da República. E, por isso, para se concluir a reprodução do arco da tripartição de poderes em que se estrutura o Estado democrático moderno (político, legislativo e judicial), é necessário avançar com a definição das bases do sistema judiciário de Macau.

1. Constitui matéria em debate na alteração do Estatuto Orgânico, e desde logo suscitada por parecer do Conselho de Estado, de 28 de Fevereiro de 1990, a consagração expressa no Estatuto dos «direitos e liberdades constantes da Declaração Conjunta».

A solução que veio a encontrar-se no texto do Estatuto desfez o eventual equívoco, que alguns apontaram ao parecer do Conselho de Estado por desnecessário e limitativo, reafirmando a actualidade da aplicação ao território de Macau dos direitos, liberdades e garantias da Constituição da República.

É necessário agora que o Governo assuma com a necessária prontidão e competência essa tarefa, a qual se inicia, evidentemente, com a apresentação na Assembleia da República de uma proposta de lei.

Ora, face à importância das tarefas que cabem a Portugal na administração do Território até 1999 e aos limites temporais do período de transição, cada dia que passa é uma perda com significado e não recuperável em termos de estruturação institucional do nosso direito e na potenciação das suas virtualidades, para vigorar após 1999.

A consagração expressa no artigo 2.º do Estatuto, do respeito pelos princípios e direitos, liberdades e garantias estabelecidos na CRP, como pedra angular da autonomia do Território, mais não fez, por isso, do que a consagração explícita do normativo vigente. E fê-lo em termos de interpretação actualista dos princípios da Constituição e do Estatuto a que o exercício da autonomia deve obediência.

2. Aliás a magna questão entre a interpretação da ordem constitucional portuguesa e o ordenamento específico do Território tem conduzido à consistente interpretação de que a Constituição Portuguesa não é globalmente aplicável ao Território, não só pela própria natureza das suas normas, mas ainda pela sua declaração expressa de não aplicação ou até, por efeito das normas constitucionais contidas no Estatuto Orgânico. Em qualquer caso sem pôr em causa os direitos, liberdades e garantias da Constituição da República.

No seu Acórdão n.º 284/89, publicado no *Diário da República*, II Série, em 12 de Junho de 1989, o Tribunal Constitucional aponta que «se é certo que a Constituição da República Portuguesa não é

susceptível de aplicação integral a Macau (cf. designadamente, a organização político-administrativa constante do Estatuto Orgânico de Macau, a qual, desde logo, afasta o pleno exercício, ao nível daquele território, das competências constitucionalmente reconhecidas aos órgãos de soberania), não menos certo é que, em largos trechos, é ali imediatamente aplicável: seja pelas referências expressas que o Estatuto Orgânico de Macau lhe faz, seja pela necessidade de preencher os vazios normativos que se observam na carta política do Território».

Quando mais adiante o referido acórdão se refere à adopção de soluções previstas no então artigo 9.º do Estatuto, em situação de ameaça de grave alteração da ordem pública, de restrição de liberdades e garantias individuais e suspensão de garantias constitucionais — que agora na versão actual do Estatuto se configura como «caso de ameaça ou perturbação grave da ordem pública em qualquer parte do território de Macau» em que se adoptam «providências necessárias e adequadas ao seu pronto restabelecimento, as quais quando haja necessidade de restringir ou suspender temporariamente o exercício de direitos, liberdades e garantias constitucionais» e em que o Governador tem que decidir, ouvido o Conselho Consultivo e após consulta à Assembleia Legislativa, comunicando ao Presidente da República — conclui que em Macau vigora o regime dos direitos, liberdades e garantias.

Assim, segundo o acórdão citado, «a referência à restrição das liberdades e garantias individuais e à suspensão das garantias constitucionais, dada a interacção existente entre o Estatuto Orgânico de Macau e a Constituição da República Portuguesa, não pode deixar de significar que em Macau, e em regra, vigora o regime dos direitos, liberdades e garantias constantes da Constituição da República Portuguesa»...

Neste mesmo sentido, escreve, aliás, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. IV, p. 189:

«O Estatuto de Macau (constante da Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro) é puramente orgânico. Não contém regras sobre direitos fundamentais senão muito mediatamente, e nem sequer reserva o seu tratamento legislativo à respectiva Assembleia (artigo 31.º) [como se vê já não é assim, em absoluto, com a alteração estatutária].

Isto não significa, no entanto, que não haja direitos fundamentais garantidos em Macau. Os portugueses que aqui se encontrem ou residam gozam deles plenamente, salvo dos que sejam incompatíveis com a ausência do país (artigo 14.º da CRP, por maioria de razão). Mas os restantes habitantes também deles beneficiam, pelo menos indirectamente e parcialmente.

Embora a Constituição Portuguesa se não aplique para Macau — território não integrado no Estado Português — a comunidade jurídica de Macau participa na ordem jurídica

portuguesa (como diz o artigo 1.º da Lei do Tribunal Constitucional) e, por evidente imperativo de coerência, os princípios fundamentais que a estruturam, entre os quais o do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais (artigo 2.º da Constituição), não podem deixar de aí também valer.

Os direitos fundamentais podem, pois, ser invocados em Macau por não portugueses: assim, os direitos, liberdades e garantias pessoais, ou quase todos eles, e muitos dos direitos das restantes categorias».

Ao tentar delimitar os princípios constitucionais aplicáveis em Macau por certo que, pela sua natureza, alguns dos princípios estabelecidos na CRP não serão aplicáveis, desde logo, nos seus princípios organizatórios, e desde logo no âmbito do poder político, da soberania, da organização económica que se refere exclusivamente à República Portuguesa (cf. Vitalino Canas, relação entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento jurídico do território de Macau).

No âmbito dos princípios fundamentais, os princípios da universalidade, da igualdade, da protecção jurídica, da salvaguarda dos direitos análogos aos direitos fundamentais, da vinculação directa e imediata dos direitos fundamentais e do direito de acesso geral aos tribunais, são válidos no Território, bem como os direitos, liberdades e garantias pessoais assim como direitos dos trabalhadores e de participação política (24 a 27), sem prejuízo da adaptação organizatória desses direitos e desde que não seja prejudicado o seu núcleo essencial e irreduzível.

O direito à vida é o primeiro e inviolável desses direitos humanos, mas ao direito à vida segue-se a necessária consagração do direito à identidade pessoal, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome, à imagem, à palavra, à reserva de intimidade da vida privada e pública, à liberdade e segurança, à inviolabilidade do domicílio e correspondência, comunicação, à liberdade de expressão, liberdade de convicção, religião e culto, de deslocação, associação e escolha de profissão.

3. A alteração do Estatuto Orgânico de Macau consagrou uma ampla devolução de competências ao território de Macau traduzida num poder legislativo da Assembleia Legislativa sobre matérias de reserva dos órgãos de soberania da República, a qual corresponde a uma autêntica autorização legislativa permanente conferida ao Território, e que consubstancia um poder legislativo próprio e de grande amplitude, o qual só cede perante matéria que não esteja reservada aos órgãos de soberania da República ou ao Governador.

A Assembleia Legislativa de Macau, de órgão de competência legislativa residual em matéria de carácter exclusivamente territorial, passa a órgão legislativo pleno cujos limites terminam na zona de exclusividade do exercício legislativo do Governador ou dos órgãos de soberania da República.

O território de Macau passou, assim, a dispor de competências jurídicas próprias e amplas que lhe permitem modificar o seu sistema jurídico, adaptando-o de modo mais flexível às realidades locais, sem prejuízo de princípios e valores cuja essencialidade constitui um património universalista perdurável e que a nossa Constituição consagra.

Outrotanto se poderá dizer, em termos de devolução de competências, das funções políticas atribuídas ao Governador, clarificadas estatutariamente em matéria de segurança e de perturbação da ordem pública, que pode ir ao limite das restrições no exercício dos direitos, liberdades e garantias.

No plano legislativo, ao Governador continua a caber o exercício da acção legislativa, que não cabe aos órgãos de soberania da República e à Assembleia Legislativa, sem prejuízo do novo regime do artigo 31.º que confere poderes mais amplos à Assembleia Legislativa, ainda que as matérias de estado e capacidade das pessoas, regime de punições disciplinares e actos de mera ordenação social, regime de requisição e expropriação, regime de arrendamento, sistema monetário, associações públicas e responsabilidade civil e bases das empresas públicas, sejam de competência cumulativa.

Sem prejuízo da possibilidade de legislar ainda, sob autorização legislativa da Assembleia, cabe ao Governador, em exclusivo, o desenvolvimento das leis de bases dos órgãos de soberania da República e a aprovação dos diplomas de estruturação e funcionamento do órgão executivo.

4. As alterações do Estatuto Orgânico de Macau vieram, igualmente, clarificar de modo definitivo a competência do Tribunal Constitucional relativamente ao Território, resolvendo o que a doutrina apontava como uma obscuridade na definição do tribunal competente para efectuar a fiscalização preventiva ou sucessiva abstracta.

Assim, e de modo impressivo, o n.º 1 do artigo 41.º do Estatuto, vem declarar no âmbito da fiscalização concreta e material que os tribunais «não podem aplicar normas que infrinjam as regras constitucionais ou estatutárias ou os princípios nela consignados».

Não é isenta de dificuldades interpretativas a situação a que se reporta o artigo 41.º, n.º 2, do Estatuto Orgânico, em que há divergência entre as normas de diploma de órgão de soberania da República aplicáveis ao Território e as normas do Governo próprio do Território.

A regra deste artigo parece apontar no sentido da prevalência das normas do Território sobre as normas dos órgãos de soberania, salvo as matérias respeitantes ao estado e capacidade das pessoas, direitos, liberdades e garantias; definição de crimes e penas de processo penal; regime de punição disciplinar e ilícitos de mera ordenação social e processo respectivo; regime de expropriação,

regime de arrendamento; sistema monetário; garantia dos administrados e responsabilidade civil da Administração; bases das empresas públicas. E, mesmo neste caso, «tendo em conta a situação especial do Território, nos limites do conteúdo essencial daquelas normas».

A formulação do artigo 41.º, n.º 2, como autêntica norma de conflitos, confere ao intérprete um papel amplo e não isento de dificuldade, remetendo-o para uma função de acentuada amplitude quando no conflito entre duas realidades culturais, plasmadas por dispositivos jurídicos distintos, tem que encontrar na referência ao direito originário português apenas o valor essencial a que se reportam as normas em apreço.

Será aqui, porventura, que o direito, enquanto realidade cultural matricial, mais se reduz aos seus princípios quando neste conflito a norma local apenas cederá ao valor intrínseco e essencial da norma oriunda dos órgãos de soberania, no limite do seu valor essencial e universalista.

Naturalmente que a questão não se coloca caso a divergência incida sobre matéria de competência específica dos órgãos de Governo próprio do território de Macau, onde «prevalecem as normas destes órgãos» (artigo 41.º, n.º 3).

No que respeita à fiscalização concreta, o Estatuto refere-se à competência fiscalizadora em concreto dos tribunais e remete genericamente para a via de recurso de último grau para os tribunais superiores. No caso, o tribunal Constitucional (artigo 280.º da CRP, cf. Acórdão cit.).

É ao Tribunal Constitucional que cabe, ainda, explicitamente, efectuar a fiscalização sucessiva abstracta, quer por iniciativa do Governador, no que respeita a quaisquer normas dimanadas da Assembleia Legislativa (artigo 11.º, e)), quer por iniciativa da Assembleia Legislativa de quaisquer normas dimanadas do Governador (artigo 30.º, a)) e, também, a fiscalização preventiva das leis da Assembleia, mas só em caso de veto por motivo de inconstitucionalidade e quando aquela a confirme por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções.

5. A salvaguarda dos princípios e valores do ordenamento jurídico de Macau depende, porém, em grande medida, das regras organizatórias e estruturantes dos mecanismos de aplicação do direito que, entretanto, se incrementarem e contiverem as virtualidades bastantes para imporem a sua perdurabilidade para além do período de transição.

A Constituição da República foi, na última revisão, precisa a esse título, consagrando no Território uma organização judiciária própria, dotada de autonomia e adaptada às especificidades locais, mas salvaguardando, desde logo, o princípio nuclear de exercício da justiça que se consubstancia na independência dos juízes.

A competência da Assembleia da República na definição das bases do sistema judiciário de Macau, «fundamento e fundador» de uma organização judiciária autónoma, exige por si uma harmonização «criativa» entre a «vontade» da lei de bases definida pela Assembleia da República e a «vontade» do princípio da autonomia e de reconhecimento das especificidades para que esta tem de apontar.

O Estatuto Orgânico de Macau não deixou, porém, de aderir, desde logo, a alguns princípios nucleares de administração da justiça do nosso ordenamento e, assim, afirmou a independência dos tribunais e a sua exclusiva sujeição à lei, a inamovibilidade e irresponsabilidade dos juizes, a função dos tribunais na decisão dos conflitos públicos e privados e na salvaguarda da defesa da legalidade e dos interesses legalmente protegidos.

Ancorando ainda princípios já consagrados no texto constitucional e no Estatuto Orgânico e que têm modelado o nosso ordenamento jurídico, impõe-se a salvaguarda expressa do princípio da obrigatoriedade das decisões dos tribunais para todas as entidades públicas e privadas e prevalência sobre quaisquer outras autoridades, da exigência da publicidade das audiências e a garantia nuclear do princípio do contraditório, na sua vertente de direito de audiência e de defesa.

No quadro da organização judiciária e sem prejuízo de âmbito organizativo próprio, ganha particular relevo, nomeadamente no que se refere à defesa da legalidade e ao exercício da acção penal, o papel do Ministério Público cujos contornos e incidência se repercutirão, igualmente, na figura institucional admitida na futura Região Administrativa Especial de Macau.

A revisão do Estatuto Orgânico de Macau constitui a necessária abertura ao «refundar» de uma ordem jurídica mais moderna e capaz de se adaptar, com flexibilidade, às necessidades de mudança do Território.

Essa abertura só pode, porém, fazer-se na compreensão do que de essencial é de preservar: os princípios, valores e regras que estruturam um agir humanista e universalista a que a nossa ordem jurídica se reporta.

No domínio organizativo, tudo pode ceder à especificidade local desde que se salvaguardem as normas essenciais e seu fundamento e, no limite, os princípios que recortam um Estado de direito moderno.

No entanto, a referência às normas não pode dividir-nos das condições da sua aplicação, pois os direitos que se proclamam só o serão, se forem direitos vividos.

Neste desafio reside a dificuldade em estruturar uma cultura e dar-lhe o sentido futurante que ela merece. O tempo que resta é pouco para o vencer.

A Declaração Conjunta de Portugal e da República Popular da China constitui, neste quadro, uma importante afirmação de diálogo e abertura à criação de uma realidade onde possam convergir as grandes correntes de duas civilizações em diálogo.

Saibamos vencer o desafio que nos espera.