

A ESTRUTURA POLÍTICA DA LEI BÁSICA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Xiao Weiyun *

A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (Projecto) a seguir denominado como Lei Básica, foi publicada em Março de 1992 pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Recolheram-se opiniões e sugestões em Macau e em outras regiões do país, que depois foram estudadas e trabalhadas pela Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM, a qual se reuniu para esse efeito em Setembro desse ano, na província de Gansu. O presente artigo visa fazer uma breve exposição esclarecedora sobre a estrutura política da Lei Básica.

1. OS PRINCÍPIOS E O MODELO NA DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA POLÍTICA DE MACAU

O tipo de estrutura política da RAEM a ser estabelecida constitui um novo e importante problema teórico e prático. Isso porque, por um lado, as estipulações da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa quanto à estrutura política são bastante vagas em vez de detalhadas e concretas, e por outro lado, não se pode manter integralmente a actual estrutura política que tem como chefe o governador. É verdade que a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong, aprovada em Abril de 1990, pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, poderia servir como ponto de referência para a redacção, mas a situação de Macau é diferente da de Hong Kong, além de que os diversos sectores sociais de Macau divergem quanto à estrutura política da RAEM. Por isso, ao elaborar as cláusulas relativas à estrutura política da Lei Básica,

* Membro da Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Pequim.

deparamo-nos com o problema de como dar o primeiro passo para resolver as divergências. Para o Grupo do Tema da Estrutura Política da Comissão de Redacção da Lei Básica da RAEM (a seguir denominado como Grupo da Estrutura Política), o primeiro passo deve ser dado no sentido do estudo, e na definição dos princípios e no modelo da estrutura política da RAEM; só depois de se obter uma plataforma de consenso quanto aos princípios e ao modelo a seguir é que se começara e elaborar as respectivas cláusulas e a discutir as divergências de opiniões. Tal processo de trabalho pode ser uma boa maneira de economizar tempo. Assim, o Grupo do Tema da Estrutura Política começa a discutir os princípios e o modelo, até alcançar uma uniformização de opiniões.

1.1. OS PRINCÍPIOS DA CONJECTURAÇÃO DA ESTRUTURA POLÍTICA DE MACAU

a) Deve respeitar-se o princípio de «um país, dois sistemas» e o espírito da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a estrutura política, ou seja, respeitar o estipulado relativo ao princípio de «um país, dois sistemas», do artigo 31.º da Constituição do nosso País, e o estipulado relativo à estrutura política contadas em (1)-(3) do número 3, da própria Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e nas partes I, II, III, IV e VI do seu Anexo 1.

b) Deve-se partir da situação real de Macau. A estrutura política conjecturada para a RAEM tem de corresponder à situação concreta de Macau e encarnar as características locais, e não copiar a de outros países ou regiões, como por exemplo o «sistema parlamentar» e a «independência dos três poderes» de alguns países europeus e americanos, ou o sistema da Assembleia Popular do Continente Chinês que satisfaz fundamentalmente às condições do Continente.

c) Deve-se salvaguardar o desenvolvimento económico e a estabilidade social de Macau e atender simultaneamente os interesses dos diversos sectores. A manutenção do desenvolvimento económico e da estabilidade social de Macau é um dos objectivos da Lei Básica, por isso deve ser um dos princípios que preside à sua elaboração. O desenvolvimento de Macau tem de contar com o esforço dos industriais e dos comerciantes. Sem o seu esforço, será difícil o desenvolvimento da economia de Macau. Por sua vez, os operários e os agentes de outros sectores sociais também têm dado e deverão continuar a dar a sua contribuição para o desenvolvimento de Macau. Eis a razão pela qual se deve atender aos interesses de todos os sectores sociais ao definir a estrutura política.

1.2. O MODELO DA ESTRUTURA POLÍTICA DE MACAU

Qual será o modelo da estrutura política da Nova Região Administrativa Especial de Macau? Ele deverá ser um sistema

político democrático que corresponda tanto à fórmula «um país, dois sistemas», como à situação real de Macau: independência judiciária e limitação e coordenação recíprocas entre o Executivo e o Legislativo.

Por independência, entende-se que os órgãos judiciários exercem independentemente o poder judicial, livres das interferências do poder (governo), do poder legislativo (Assembleia Legislativa), das instituições sociais e dos cidadãos. Trata-se de um importante princípio do actual sistema judicial que deve ser mantido após 1999. A este respeito, a Lei Básica tem cláusulas explícitas.

Após 1999, o órgão que exerce o poder executivo deve ter suficiente poder, mantendo-se o seu papel dirigente tal como na actualidade, a fim de que possa desempenhar adequadamente as suas funções. Entretanto, o poder do executivo não deve ser demasiadamente amplo ou concentrado, pois isso não ajudaria a estabilidade e o desenvolvimento de Macau, devendo, por isso, ser regulamentado de certa forma. Eis porque o órgão executivo e o órgão legislativo devem limitar-se e coordenar-se um ao outro, cada um no exercício das funções que lhes são próprias.

A limitação recíproca entre o executivo e o legislativo manifesta-se principalmente nos artigos 52.º, 53.º, 55.º e 66.º, assim como na 7) do artigo 72.º da Lei Básica. O conteúdo destas disposições resume-se em: nos termos da lei, o Chefe do Executivo tem o direito de dissolver o órgão legislativo e este tem o direito de fazer o Executivo renunciar ao seu cargo; o órgão executivo é responsável perante o órgão legislativo e este tem o direito de aprovar uma moção de censura ao Chefe do Executivo, nos termos da lei.

Para a limitação entre o executivo e o legislativo, não se adopta o habitual sistema de responsabilidade do gabinete, no qual o parlamento pode votar desconfiança contra ele, de forma a que o gabinete se demita ou o primeiro-ministro peça ao chefe do Estado que dissolva o parlamento. Para Macau, que é uma zona administrativa de pequenas dimensões, e não um país, não convém adoptar este sistema, pois é desfavorável à sua estabilidade e ao seu desenvolvimento.

Devido ao alto grau de autonomia, a RAEM deve dar primazia à coordenação entre o órgão executivo e o órgão legislativo. Não pode dar primazia à limitação sem levar em conta a coordenação. Eis a diferença entre este sistema e o da independência dos três poderes. A limitação combinada com a coordenação parece-me favorável a um desenvolvimento ordenado e harmonioso de Macau.

A coordenação entre o executivo e o legislativo encarna-se principalmente nos artigos 57.º, 58.º e 59.º da Lei Básica. A RAEM estabelece o Conselho Executivo como o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões. Os membros do Conselho Executivo da RAEM são designados pelo

Chefe do Executivo de entre os titulares dos principais cargos do Governo, os deputados à Assembleia Legislativa e as figuras públicas. A sua existência ajuda a coordenar o Executivo e o Legislativo quando estes tiverem divergências, e a fortalecer a coordenação mútua entre os dois órgãos.

2. O CHEFE DO EXECUTIVO E O ÓRGÃO EXECUTIVO

2.1. O ESTATUTO LEGAL E OS REQUISITOS DO CHEFE DO EXECUTIVO

A Lei Básica atribui dupla qualidade ao Chefe do Executivo: ele é chefe da Região Administrativa e chefe do órgão executivo, o governo. Eis o estatuto legal do Chefe do Executivo. Adopta-se esta posição porque, como região administrativa especial com alto grau de autonomia, Macau precisa de um cargo de Chefe do Executivo como seu representante, ao mesmo tempo que é também Chefe do Executivo com poder para organizar o governo e dirigir a sua actividade, a fim de aumentar a sua eficácia.

Os requisitos do Chefe do Executivo são: ser cidadão chinês com pelo menos 40 anos de idade, que seja residente permanente da RAEM e tenha residido habitualmente em Macau pelo menos 20 anos consecutivos. Segundo a Declaração Conjunta Sino--Portuguesa, o Chefe do Executivo deve ser cidadão chinês de entre os residentes permanentes da RAEM. Devido à importância do cargo do Chefe do Executivo, o Grupo do Tema da Estrutura Política estabeleceu a idade mínima de 40 anos, pois com esta idade ele terá maior experiência profissional e política. A estipulação sobre a residência habitual durante 20 anos consecutivos em Macau visa evitar a ocupação deste cargo pelos que acabaram de imigrar para Macau. Mas, «residir habitualmente... anos consecutivos» tem o seu conteúdo bem claro; não abrange os que estiveram fora da região por alguns meses para estudar ou trabalhar no exterior.

O artigo 50.º da Lei Básica estipula: o Chefe do Executivo não pode ter, durante o seu mandato, direito de residência no estrangeiro, nem pode acumular o exercício de qualquer actividade lucrativa privada. Ao tomar posse, o Chefe do Executivo deve apresentar declaração do seu património perante o Presidente do Tribunal de Última Instância da RAEM, devendo essa declaração ser registada. Esta estipulação é diferente da que anteriormente analisámos. A primeira é qualidade sem a qual não se pode concorrer à eleição do Chefe do Executivo. E a segunda constitui condição e pré-requisito, isto é, ao tomar posse do cargo do Chefe do Executivo, não pode ter direito de residência no estrangeiro, a fim de evitar uma situação de dupla fidelidade; «nem pode acumular o exercício de qualquer actividade lucrativa privada para manter a sua honestidade». Além disso, o Chefe do Executivo deve renunciar ao cargo quando ficar incapacitado para desempenhar as suas funções por motivo de doença ou por outras razões.

2.2. A NOMEAÇÃO E A COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO

O Chefe do Executivo é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados de eleições ou consultas realizadas localmente. Segundo a Decisão da Assembleia Popular Nacional Relativa à Metodologia para a Formação do Primeiro Governo, da Primeira Assembleia Legislativa e dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau (anteprojecto elaborado para a Assembleia Popular Nacional), o primeiro Chefe do Executivo é seleccionado mediante consultas. Segundo o Anexo I da Lei Básica, a partir do segundo, o Chefe do Executivo é eleito nos termos da Lei Básica por uma Comissão Eleitoral amplamente representativa e nomeado pelo Governo Popular Central. A Comissão Eleitoral conta com 300 membros, dos quais 100 são dos sectores industrial, comercial e financeiro, 80 são dos sectores cultural, educacional e profissional, etc., 80 são dos sectores do trabalho, serviços sociais, religião, etc., e 40 são representantes dos deputados à Assembleia Legislativa e dos membros dos órgãos municipais, deputados da Região de Macau à Assembleia Popular Nacional e representantes dos membros da Região de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Cada mandato de Comissão Eleitoral tem a duração de cinco anos. A metodologia eleitoral específica é definida pela lei eleitoral. Se for necessário alterar a metodologia para a escola do Chefe do Executivo em 2009 e nos anos posteriores, as alterações devem ser feitas com a aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ser informado dessas alterações para efeitos de ratificação. A escolha do Chefe do Executivo por sufrágio indirecto antes de 2009 parte da realidade de Macau, e deve ter em vista o desenvolvimento económico e a estabilidade social, e corresponder à vontade da maioria dos residentes de Macau. Além disso, levando em conta o desenvolvimento e as mudanças da sociedade, após dez anos de estabilização, isto é, em 2009, poder-se-á alterar a metodologia segundo a lei, encarando assim o progresso paulatina-mente.

O mandato do Chefe do Executivo tem a duração de cinco anos, sendo permitida uma recondução. Como o Chefe do Executivo necessita de acumular experiência, o mandato não deve ser demasiado curto ou longo, sendo conveniente uma recondução.

A competência e as funções do Chefe do Executivo estipuladas pela Lei Básica em 18 itens podem resumir-se em três espécies:

a) No campo político e legal: dirigir o Governo da RAEM; responsabilizar-se por fazer cumprir a Lei Básica e outras leis aplicáveis à RAEM nos termos da Lei Básica; assinar as propostas de lei aprovadas pela Assembleia Legislativa e mandar publicar as

leis; assinar a proposta de orçamento aprovada pela Assembleia Legislativa e comunicar ao Governo Popular Central para efeitos de registo e orçamento e as contas finais; definir as políticas do Governo e mandar publicar os decretos do executivo; definir, mandar publicar e fazer cumprir regulamentos administrativos, etc.

b) Na nomeação e exoneração do pessoal: submeter ao Governo Popular Central a indigitação para efeitos de nomeação dos titulares dos seguintes cargos principais: os Secretários, o Comissário contra a Corrupção, o Comissário da Auditoria, o principal responsável pelos serviços de polícia e o principal responsável pelos serviços de alfândega; submeter ao Governo Popular Central as propostas de exoneração dos titulares dos cargos acima referidos; nomear uma parte dos deputados à Assembleia Legislativa; nomear e exonerar os membros do Conselho Executivo; nomear e exonerar, com observância dos procedimentos legais, os presidentes e juizes dos tribunais das várias instâncias e os delegados do procurador; indigitar, com observância dos procedimentos legais, o candidato ao cargo do Procurador da Região para ser nomeado pelo Governo Popular Central e propor a este a sua exoneração do cargo e nomear e exonerar os titulares de cargos da função pública, etc.

c) Fazer cumprir as directrizes emanadas do Governo Popular Central, tratar dos assuntos externos autorizados pelas autoridades centrais.

As estipulações da Lei Básica quanto à competência e às funções do Chefe do Executivo baseiam-se principalmente em três pontos. Em primeiro lugar, trata-se da posição legal do Chefe do Executivo. A sua dupla qualidade determina uma grande responsabilidade, devendo atribuir-se-lhe a respectiva competência e as correspondentes funções. Em segundo lugar, o princípio é de que o Chefe do Executivo tem poder efectivo e ao mesmo tempo é supervisionado. Ele não pode ser um chefe simbólico nem pode ter poderes demasiado grandes. Em terceiro lugar, é a situação real de Macau. O Chefe do Executivo não pode ter poderes tão grandes como os do Governador, mas não se pode ignorar a história, e deixar de lado os actuais poderes do Governador como referência.

2.3. A ORGANIZAÇÃO, A COMPETÊNCIA E AS FUNÇÕES DO ÓRGÃO EXECUTIVO

O Governo da RAEM é o órgão executivo da RAEM. Eis a noção e a natureza do órgão executivo. O governo é órgão responsável pelo cumprimento das leis e dos assuntos administrativos. O seu chefe é o Chefe do Executivo e, sob a sua direcção, estabelecem-se secretarias, direcções de serviços, departamentos e divisões. Os titulares dos principais cargos do Governo da RAEM, ou seja, correspondentes aos dos secretários-adjuntos, devem ser

cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da RAEM e ter residido habitualmente em Macau pelo menos 15 anos consecutivos. Por titulares dos principais cargos, deve entender-se que os seus cargos correspondem ao de actual secretário-adjunto, mas os dois não são idênticos. Trata-se concretamente dos titulares dos cargos enumerados no ponto 6) do artigo 51.º da Lei Básica. Devido à importante posição dos titulares dos principais cargos, estes devem ser, segundo a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da RAEM. As qualidades dos titulares dos principais cargos assemelham-se às do Chefe do Executivo, com a diferença na duração da residência em Macau. Além disso, aos titulares dos principais cargos não é exigida a condição de não ter o direito de residência no estrangeiro.

A Lei Básica estipula a competência e as funções do órgão executivo, isto é, do Governo:

- a) Definir e aplicar políticas;
- b) Gerir os diversos assuntos administrativos;
- c) Tratar dos assuntos externos autorizados pelo Governo Popular Central previstos na Lei Básica;
- d) Organizar e apresentar o orçamento e as contas finais; e
- e) Apresentar propostas de lei e moções, bem como elaborar regulamentos administrativos, etc. Tal competência e tais funções correspondem inteiramente à natureza e ao estatuto do órgão executivo.

O artigo 66.º da Lei Básica assinala, concretamente, o significado das relações e das responsabilidades entre o órgão executivo e o órgão legislativo. O órgão executivo, inclusive o seu Chefe, tem que cumprir a lei e responde perante a Assembleia Legislativa da Região, devendo aplicar as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontrem em vigor, apresentar periodicamente à Assembleia Legislativa relatórios sobre a execução das linhas de acção governativa e dar respostas a perguntas formuladas pelos deputados à Assembleia Legislativa.

3. ÓRGÃO LEGISLATIVO

3.1. A NATUREZA, FORMAÇÃO E COMPETÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Segundo a Lei Básica, a Assembleia Legislativa da RAEM é o órgão legislativo da RAEM. Eis a natureza da Assembleia Legislativa. O seu trabalho principal é a elaboração das leis da Região. Mas não se limita à legislação, tem outros poderes estipulados no artigo 72.º da Lei Básica. Ela tem poderes muito maiores que a actual Assembleia Legislativa, como por exemplo examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo

Governo e apresentar moção de censura contra o Chefe do Executivo. Como o Chefe do Executivo não gozará da parte do poder legislativo de que o actual Governador goza, o poder da Assembleia Legislativa da RAEM será ampliado.

Os deputados à Assembleia Legislativa da RAEM devem ser residentes permanentes da Região. A Assembleia Legislativa é constituída por uma maioria de membros eleitos. Estes são os termos da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e passam agora para a Lei Básica. No Anexo 2 da Lei Básica, estipula-se a metodologia da formação da Assembleia Legislativa, assim como o número e a distribuição concreta dos deputados, isto é, o número dos deputados por sufrágio directo, o dos deputados por sufrágio indirecto e os deputados nomeados da segunda e terceira legislaturas da Assembleia Legislativa. A metodologia concreta é determinada pela lei eleitoral. Se for necessário alterar em 2009 e nos anos posteriores a metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa da RAEM, essas alterações devem ser feitas com aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ser informado dessas alterações para efeitos de registo. Estas estipulações do Anexo 2 da Lei Básica encarnam o espírito da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, a situação real de Macau e a opinião da maioria da sua população que também deseja manter a estabilidade social da RAE, nos dez anos posteriores a 2009, sendo a metodologia alterada paulatinamente. A metodologia da formação da Assembleia Legislativa após 2009 pode ser alterada segundo o Anexo 2 da Lei Básica.

A competência da Assembleia Legislativa divide-se em oito itens que podem ser resumidos em quatro campos:

- a) Fazer, alterar, suspender ou revogar leis, de acordo com os procedimentos legais, ou seja, este órgão goza de poder legislativo;
- b) O poder de examinar o orçamento, isto é, examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, apreciar o relatório das contas apresentado pelo Governo, definir, com base na proposta apresentada pelo Governo, os elementos essenciais do regime tributário, autorizar a contracção de dívidas a efectuar pelo Governo;
- c) Poder de debater e perguntar, isto é, ouvir e debater o relatório sobre as linhas de acção governativa apresentado pelo Chefe do Executivo, e debater questões de interesse público;
- d) Poder de moção de censura: se for proposta por um terço dos deputados uma moção acusando o Chefe do Executivo

de grave violação da lei ou de abandono das suas funções, e se este não se demitir, a Assembleia Legislativa pode formular moção de censura nos termos da lei. Em suma, a competência da Assembleia Legislativa estipulada segundo a sua natureza e o seu estatuto é maior que a da actual Assembleia Legislativa de Macau.

A Lei Básica estipula ainda o processo de legislar e do funcionamento: por exemplo, o *quorum* para o funcionamento da Assembleia Legislativa da RAEM não deve ser inferior à metade do número total dos seus membros. Salvo nas excepções previstas na Lei Básica, as propostas de lei e moções da Assembleia Legislativa são aprovadas com os votos de mais de metade do número total dos deputados.

3.2. PRESIDENTE E DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A Assembleia Legislativa da RAEM conta com um Presidente e um Vice-Presidente que são eleitos por e de entre os deputados da Assembleia Legislativa. Na ausência do Presidente, este é substituído interinamente pelo Vice-Presidente. Em caso de vacatura do cargo do Presidente ou do Vice-Presidente, procede-se a nova eleição.

Além disso, a Lei Básica estipula os requisitos do Presidente e do Vice-Presidente da Assembleia Legislativa, isto é, eles devem ser cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da RAEM que tenham residido habitualmente em Macau durante pelo menos 15 anos consecutivos. Isso deve-se à importância dos cargos do Presidente e do Vice-Presidente da Assembleia Legislativa, pois tais cargos não são inferiores aos dos secretários-adjuntos.

A competência e as funções do Presidente da Assembleia Legislativa são:

- a) Presidir às reuniões;
- b) Determinar a ordem do dia;
- c) Decidir sobre a data e a duração das reuniões;
- d) Convocar reuniões extraordinárias e urgentes;
- e) Exercer outros poderes e funções que lhe forem atribuídos pelo regimento da Assembleia Legislativa. Daqui se depreende que a competência do Presidente da Assembleia Legislativa é principalmente presidir e convocar reuniões, cabendo aos deputados a consideração das propostas.

Os direitos dos deputados são:

- a) Apresentar moções nos termos da Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais;

- b) Formular perguntas quanto às acções do governo, de acordo com os procedimentos legais;
- c) Imunidade de qualquer responsabilidade legal pelas declarações e votos que emitirem nas reuniões da Assembleia Legislativa;
- d) Nenhum deputado à Assembleia Legislativa pode ser preso sem autorização da Assembleia Legislativa, salvo em caso de flagrante delito.

A Lei Básica estipula ainda: as moções que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do governo podem ser apresentadas, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa. A apresentação de moções que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo. A Lei Básica tem esta estipulação para que o órgão executivo e o legislativo assumam as suas respectivas responsabilidades, e as moções dos deputados contribuam para o desenvolvimento económico e a estabilidade social da RAEM.

Quanto à perda do mandato dos deputados, a Lei Básica tem explícitas estipulações. Mediante deliberação da Assembleia Legislativa, qualquer deputado perde o mandato por:

- a) Incapacidade para o desempenho das suas funções em virtude de doença grave ou outros motivos;
- b) Incompatibilidade de cargo prevista em termos da lei;
- c) Ausência em cinco sessões consecutivas ou 15 interpoladas, sem anuência do Presidente da Assembleia Legislativa nem motivo justificado;
- d) Violação de juramento de deputado à Assembleia Legislativa;
- e) Condenação à pena de prisão de 30 ou mais dias, em virtude de acção criminal praticada dentro ou fora da RAEM.

4. ÓRGÃOS JUDICIAIS

A secção 4 do capítulo IV da Lei Básica determina os órgãos judiciais, compreendendo os tribunais e o Ministério Público e assuntos relativos à actividade judicial. Vê-se que os órgãos judiciais são os tribunais e o Ministério Público.

Macau acaba de instalar o seu Tribunal Superior, e o recurso final tem de ser encaminhado para Lisboa, Portugal. Por isso, as estipulações respeitantes aos assuntos judiciais da Lei Básica baseiam-se principalmente na quarta parte do Anexo I da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, e o *s tatus* dos órgãos judiciais só servem como uma referência, conservando-se as partes adequadas.

4.1. OS PRINCÍPIOS DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

Segundo a Lei Básica, compete aos tribunais da RAEM exercer o poder judicial, o que define a natureza dos tribunais. Os tribunais são órgãos exclusivamente destinados a exercer o poder judicial, e outros órgãos não podem exercer tal poder. A RAEM dispõe de Tribunais de Primeira Instância, de um Tribunal de Segunda Instância e de um Tribunal de Última Instância.

O Tribunal de Última Instância é instalado segundo o Anexo I da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, sendo o tribunal do mais elevado nível da RAEM. O poder de julgamento em última instância é exercido pelo Tribunal de Última Instância. Para qualquer caso, o recurso final só pode ser feito até ao Tribunal de Última Instância cuja sentença constitui a sentença final de que não se pode interpor recurso para o Supremo Tribunal Popular da República Popular da China em Pequim. Este facto encarna a independência judicial e o poder de julgamento em última instância da RAEM.

Os Tribunais de Primeira Instância são tribunais de base da RAEM, destinados a casos civis e penais de primeira instância.

O Tribunal de Segunda Instância destina-se aos casos de recurso provenientes dos Tribunais de Primeira Instância. Os que não se conformarem com a sentença do Tribunal de Segunda Instância podem recorrer ao Tribunal de Última Instância.

Ao discutir a instalação de tribunais, o grupo do tema da estrutura política assinalou que, devido à situação concreta de Macau, os juizes do Tribunal de Última Instância e do de segunda instância podem ser os mesmos, adoptando o método de funcionar em sessões separadas.

Nos Tribunais de Primeira Instância da RAEM podem constituir-se, se necessário, tribunais de competências especializadas. Mantém-se o regime do Tribunal de Instrução Criminal anteriormente existente.

Segundo a Lei Básica, a RAEM dispõe de um Tribunal Administrativo que tem jurisdição sobre as acções administrativas e fiscais. Das decisões do Tribunal Administrativo cabe recurso para o Tribunal de Segunda Instância. A instalação do Tribunal Administrativo é feita levando em consideração a actual situação real de Macau.

A Lei Básica estipula o sistema de nomeação e exoneração dos juizes e dos presidentes dos tribunais da RAEM.

Os juizes dos tribunais das várias instâncias da RAEM são nomeados pelo Chefe do Executivo, sob proposta de uma comissão independente constituída por juizes, advogados e personalidades locais de renome. A sua escolha baseia-se em critérios de qualificação profissional, podendo ser convidados magistrados estrangeiros em quem concorram os requisitos necessários. Os

juizes só podem ser exonerados pelo Chefe do Executivo com fundamento em incapacidade para o exercício das suas funções ou por conduta incompatível com o desempenho do cargo, sob proposta de uma instância de julgamento constituída por, pelo menos, três juizes locais nomeados pelo Presidente do Tribunal de Última Instância. A exoneração dos juizes do Tribunal de Última Instância é decidida pelo Chefe do Executivo, sob proposta de uma comissão de julgamento composta por deputados à Assembleia Legislativa da RAEM. As decisões de nomeação e de exoneração dos juizes do Tribunal de Última Instância devem ser comunicadas ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional para registo. Os Presidentes dos tribunais das várias instâncias da RAEM são nomeados de entre os juizes pelo Chefe do Executivo. O Presidente do Tribunal de Última Instância deve ser cidadão chinês de entre os residentes permanentes da RAEM. Das decisões de nomeação e de exoneração do Presidente do Tribunal de Última Instância deve ser notificado o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional para registo.

A Lei Básica estipula ainda os princípios que regem a actividade dos tribunais e dos juizes, a saber:

- a) Os tribunais exercem independentemente a função judicial, sendo livres de qualquer interferência e estando apenas sujeitos à lei;
- b) Os juizes exercem o poder judicial segundo a lei e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções, mas não têm jurisdição sobre actos do Estado, tais como os relativos à defesa nacional e às relações externas;
- c) São imunes de responsabilidade os actos dos juizes no exercício das suas funções;
- d) Os juizes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, nem assumir qualquer cargo em associações políticas.

4.2. OS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO E ACTIVIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTROS PROBLEMAS JUDICIAIS

Segundo as partes II e VI do Anexo I da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, o Procurador da RAEM deve ser cidadão chinês de entre os residentes permanentes da RAEM e é nomeado pelo Governo Popular Central, sob indigitação do Chefe do Executivo.

Os delegados do Procurador são nomeados pelo Chefe do Executivo, mediante indigitação do Procurador.

Em prol do cumprimento imparcial da lei, a Lei Básica estipula que o Ministério Público da RAEM desempenha com independência as funções jurisdicionais que lhe forem atribuídas por lei e é livre de qualquer interferência.

Agora, há o cargo de auditor judicial. Os auditores judiciais são nomeados de entre os indivíduos de reconhecida idoneidade cívica, residentes no Território, com formação jurídica e conhecimentos da língua chinesa. Eles exercem funções de coadjuvação junto dos juizes e agentes do Ministério Público e podem intervir na preparação dos processos e na fase de julgamento, mas está vedada aos auditores judiciais a prática de actos jurisdicionais. A nomeação dos auditores judiciais faz-se por um ano e é renovável. Segundo o Anexo I da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, mantém-se o existente sistema de nomeação e exoneração desses coadjuvantes judiciais.

Para facilitar os laços e a ajuda mútua no campo judicial, a Lei Básica estipula que a RAEM pode manter, mediante consultas e nos termos da lei, relações jurídicas com órgãos judiciais de outras partes do País, podendo participar na prestação de assistência mútua.

A Lei Básica estipula ainda que, com base no sistema anteriormente vigente em Macau, o Governo da RAEM pode estabelecer regras sobre o exercício da profissão forense, na RAEM, por advogados locais e advogados vindos do exterior de Macau; com o apoio e a autorização do Governo Popular Central, a RAEM pode desenvolver as diligências adequadas à obtenção de assistência jurídica recíproca com países estrangeiros.

5. ÓRGÃOS MUNICIPAIS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS

5.1. ÓRGÃOS MUNICIPAIS

Por órgãos municipais, entendem-se o Leal Senado e a Câmara Municipal das Ilhas. A Declaração Conjunta Sino-Portuguesa não se refere aos órgãos municipais mas tendo em conta os múltiplos serviços do Leal Senado e da Câmara Municipal das Ilhas e a longa história do Leal Senado, a Lei Básica estabelece uma secção exclusivamente sobre eles.

Quanto aos órgãos municipais, a Lei Básica tem estipulações concisas principalmente em torno de dois aspectos; isto porque só é possível definir os elementos fundamentais para facilitar o desenvolvimento e a mudança nos anos posteriores a 1999. O rigor das estipulações concretas implicaria a alteração da Lei Básica no caso de mudança das condições, e dificultaria a RAEM no tratamento das questões relativas aos órgãos municipais por conta própria.

A Lei Básica é precisa sobre dois aspectos do Leal Senado e da Câmara Municipal das Ilhas:

- a) A RAEM pode dispor de órgãos municipais que não sejam órgãos de poder político, isto é, os órgãos municipais não são governos locais nem órgãos de poder com força coerciva administrativa. Eis a natureza dos órgãos municipais. Com

isto, visa-se diminuir os graus governamentais, reduzir despesas e aumentar a eficácia, o que corresponde à situação real e à vontade dos diversos sectores de Macau;

- b) Os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população nos domínios da cultura, recreio, meio-ambiente e higiene pública, etc., bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM acerca das matérias acima referidas. Trata-se de estipulações gerais dos trabalhos do Leal Senado e da Câmara Municipal das Ilhas, feitas segundo a actual situação de Macau, esclarecendo os assuntos de que estão incumbidos, o que corresponde ao carácter de órgão sem poder político do Leal Senado e da Câmara Municipal das Ilhas.

5.2. A QUALIDADE, MANUTENÇÃO E NOMEAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS

Quais são os funcionários e agentes públicos? Personalidades de diversos sectores sociais de Macau pediam uma definição da Lei Básica a esse respeito. Ao elaborar as cláusulas respeitantes a esse assunto, o Grupo do Tema da Estrutura Política também tentou formar uma definição precisa, o que não conseguiu pela complexidade do assunto. Para o Grupo, os funcionários e agentes públicos devem compreender os funcionários do quadro, os assalariados e os contratados, o que corresponde mais à situação real de Macau.

Segundo a Lei Básica, os funcionários e agentes públicos devem ser residentes permanentes da RAEM, isto é, só os residentes permanentes de Macau podem ser funcionários e agentes públicos, afastando assim os que não sejam residentes permanentes. Entretanto, a Lei Básica faz duas excepções segundo a situação concreta de Macau:

- a) Os funcionários incluídos nos artigos 99.º e 100.º da Lei Básica;
- b) Certos técnicos especializados e funcionários e agentes públicos de classes modestas contratados pela RAEM. Os funcionários e agentes públicos aqui indicados são os que se dedicam a trabalho braçal.

À data do estabelecimento da RAEM, os funcionários e agentes públicos que originalmente exerçam funções em Macau, incluindo os da polícia e os funcionários judiciais, podem manter os seus vínculos funcionais e continuar a trabalhar com vencimento, subsídios e benefícios não inferiores aos anteriores, contando-se a sua antiguidade no serviço anterior. Esta estipulação visa estabilizar tais funcionários e agentes públicos, de forma a que eles possam continuar a servir a RAEM, manter a estabilidade social e garantir o desenvolvimento económico de Macau.

Aos funcionários e agentes públicos, que mantenham os seus vínculos funcionais e gozem, conforme a lei anteriormente vigente em Macau, do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência e que se tenham aposentado depois do estabelecimento da RAEM, ou aos seus familiares, a RAEM paga as devidas pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência. Aqui se indica especialmente que os que se tenham aposentado depois do estabelecimento da RAEM podem gozar das pensões de aposentação e de sobrevivência, isso porque, nas negociações sino-portuguesas, as duas partes chegaram a acordo sobre os que se tenham aposentado antes do estabelecimento da RAEM, que devem ser pagos pelo Governo de Macau, e os que se tenham aposentado depois desta data, que devem ser pagos pelo Governo da RAEM.

A Lei Básica estipula ainda sobre a nomeação e a promoção dos funcionários e agentes públicos. Estas são feitas com base em critérios de qualificação, experiência e habilitação. O sistema anteriormente vigente em Macau de acesso, disciplina, promoção e normal progressão dos funcionários públicos mantém-se basicamente inalterado, podendo, no entanto, ser melhorado com o evoluir da sociedade de Macau.

A RAEM pode nomear portugueses e outros estrangeiros de entre os funcionários e agentes públicos que tenham anteriormente trabalhado em Macau, ou que sejam portadores do bilhete de identidade permanente da RAEM, para desempenhar funções públicas a diferentes níveis, com excepção dos cargos definidos pela Lei Básica para cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da RAEM. Os serviços públicos respectivos da RAEM podem ainda contratar portugueses e outros estrangeiros para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas, mas eles são admitidos apenas a título pessoal e são responsáveis exclusivamente perante a RAEM.

A Lei Básica dedica uma secção às respectivas prestações de juramento de fidelidade do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos públicos, dos membros do Conselho Executivo e de outros que ocupam cargos públicos.

6. METODOLOGIA PARA A FORMAÇÃO DO PRIMEIRO GOVERNO, DA PRIMEIRA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DOS ÓRGÃOS JUDICIAIS DA RAEM

Sendo assunto da estrutura política da RAEM, a formação do primeiro Governo, da primeira Assembleia Legislativa e dos órgãos judiciais devia ser incluída na Lei Básica. Mas o dia da fundação do primeiro Governo é o dia 20 de Dezembro de 1999. Ora os preparativos da fundação devem ser feitos antes desta data e a Lei

Básica só entra em vigor no mesmo dia. Por isso, a Comissão de Redacção da Lei Básica propõe que a Assembleia Popular Nacional aprove uma decisão para a formação do primeiro Governo, da primeira Assembleia Legislativa e dos órgãos judiciais da RAEM. Eis o principal conteúdo da decisão:

6.1. OS PRINCÍPIOS E O ÓRGÃO PREPARATÓRIO DA FORMAÇÃO DO PRIMEIRO GOVERNO, DA PRIMEIRA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DOS ÓRGÃOS JUDICIAIS

O dia da formação do primeiro Governo e outros órgãos acima referidos é a data do estabelecimento da RAEM e da recuperação do exercício da soberania. Isto deve ser feito segundo certos princípios que encarnam a soberania nacional e a transição suave, determinados segundo o espírito da Constituição e a situação real de Macau, além de corresponder ao espírito da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa.

Para realizar um empreendimento tão grande como este, é necessário o estabelecimento de um organismo preparatório. A Assembleia Popular Nacional cria uma Comissão Preparatória que é responsável pelos preparativos para o estabelecimento da RAEM e estipula a metodologia específica para a formação do primeiro Governo, da primeira Assembleia Legislativa e dos órgãos judiciais. A Comissão Preparatória é composta por elementos residentes no interior do País e por elementos residentes em Macau, sendo estes últimos em percentagem não inferior a cinquenta por cento dos membros da Comissão. O Presidente e os membros da Comissão são nomeados pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. A Comissão Preparatória da RAEM é responsável pelos preparativos para a constituição da Comissão de Selecção do primeiro Governo, e esta Comissão é inteiramente composta por residentes permanentes de Macau e deve ser amplamente representativa. A decisão da Assembleia Popular Nacional determina ainda o número total e o número de cada sector dos membros da Comissão de Selecção.

6.2. A FORMAÇÃO DO PRIMEIRO GOVERNO, DA PRIMEIRA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DOS ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS

Segundo a decisão da Assembleia Popular Nacional, a Comissão de Selecção recomenda o candidato ao primeiro Chefe do Executivo, mediante consultas locais ou mediante indigitação e eleição após consultas, e comunica ao Governo Popular Central o candidato recomendado para efeitos de nomeação. O mandato do primeiro Chefe do Executivo tem a mesma duração que um mandato regular.

A primeira Assembleia Legislativa da RAEM é composta por 23 membros, dos quais 8 são eleitos por sufrágio directo, 8 por

sufrágio indirecto e 7 nomeados pelo Chefe do Executivo. Se a composição da última Assembleia Legislativa de Macau estiver de acordo com as respectivas disposições desta decisão e da Lei Básica da RAEM, e, se aqueles, de entre os deputados eleitos, que defenderem a Lei Básica da RAEM da República Popular da China, estiverem dispostos a ser fiéis à RAEM da RPC e reunirem os requisitos previstos na Lei Básica, podem tornar-se, mediante confirmação da Comissão Preparatória da RAEM, membros da primeira Assembleia Legislativa da RAEM. No caso de ocorrerem vagas de deputado, o seu preenchimento é decidido pela Comissão Preparatória da RAEM. O mandato dos membros da primeira Assembleia Legislativa termina no dia 15 de Outubro de 2001.

A Comissão Preparatória da RAEM é responsável pelos preparativos para constituir, nos termos da Lei Básica, os tribunais da RAEM.

