

# ***DESAFIOS PERANTE O SISTEMA LEGAL DE MACAU SOB O PRINCÍPIO «UM PAÍS, DOIS SISTEMAS»\****

*Mi Jian\*\**

No dia 20 de Dezembro deste ano, nas vésperas do término do presente século, Macau voltará aos braços da pátria. Este será indubitavelmente um acontecimento que marcará uma época ao longo da história chinesa. Este facto mostra que a história moderna do mundo vai cumprir um julgamento no fim do século, culminando com uma sentença relativamente justa para a Nação Chinesa. Com a concretização do retorno de Macau, a Nação Chinesa acabará definitivamente com um período histórico no qual foi sujeita à mercê de outros e ao desmembramento do seu território por países estrangeiros. Isto significa igualmente que a reunificação nacional da China deu mais um largo passo para a frente, realizando uma maior aplicação do princípio de «um país, dois sistemas». Com os alicerces consolidados pelo sucesso da política de «um país, dois sistemas» aplicada em Hong Kong e Macau, pode-se afirmar que já se torna uma tendência irreversível a reunificação de Taiwan com a parte continental da China. No próximo século, uma China com um sistema político-económico plural conduzirá o país para uma maior prosperidade. Entretanto, a realização da política nacional de «um país, dois sistemas» requer um processo necessário. A recuperação da soberania e administração de Hong Kong e Macau representa, de facto, apenas o primeiro passo da aplicação desta política nacional. A questão mais importante é a de como aprofundar e consumir totalmente esta política nacional, um trabalho mais difícil e mais complicado do que a recuperação propriamente dita. Nisto tudo, um aspecto sumamente importante é o estabelecimento e aperfeiçoamento de um sistema legal orientado pelo princípio de «um país, dois sistemas». Acontece que a fundação de qualquer sistema social e político tem de possuir expressão num sistema legal, com este conseguindo a sua confirmação

---

\* Comunicação apresentada no Seminário «Macau — Uma Administração para o Futuro» organizado pelos SAFP e Universidade de Língua e Cultura de Beijing, em Beijing, em 4 de Maio de 1999.

\*\* Professor Catedrático da Universidade Zheng Fa de Beijing da China.

e desenvolvimento. Neste sentido, um sistema legal de modelo «um país, dois sistemas» será conseqüentemente uma garantia para Macau. Neste momento histórico de Macau, achamos muito urgente e importante a questão de conhecer e estudar o sistema legal de Macau e o seu relacionamento com o sistema similar na parte continental da China e daí esclarecer os temas e tarefas de Macau, tanto para o presente como para futuro, nos esforços de estabelecer 2o próprio sistema jurídico da RAEM baseado no princípio de «um país, dois sistemas». A este respeito, gostaria de expor os seguintes aspectos:

## I O RELACIONAMENTO DO SISTEMA LEGAL DE MACAU COM O SISTEMA LEGAL DE CARÁCTER NACIONAL DO CONTINENTE

**A** — As ligações históricas que no âmbito do sistema jurídico entre Macau e a parte continental da China consideram que desde sempre, Macau é uma parte do território da China. Portanto o sistema jurídico de Macau começou desde o início como sendo uma parte integrada no sistema jurídico de toda a China. Mesmo depois da chegada de portugueses a Macau, vigorava no território durante longo tempo o sistema legal tradicional da China, antes de passar por um período da coexistência de ambos os sistemas legais da China e de Portugal. Só depois dos meados do século XIX, o sistema jurídico de Portugal passou a substituir o da China em consequência da imposição da dominação portuguesa em Macau. Desde aí, o sistema jurídico de Macau é de facto um sistema jurídico português, simultâneo com o sistema jurídico chinês no território da China. Esta situação permanece até aos dias de hoje e vai continuar em certo grau, em virtude da orientação de «um país, dois sistemas» e da Lei Básica.

**B** — O relacionamento actual entre os sistemas jurídicos de Macau e do continente apresentam os aspectos seguintes: após a transferência, o sistema jurídico de Macau permanece independente no sistema jurídico da China no seu conjunto. Haverá, assim, mais um sistema jurídico regional de relativa independência no interior do sistema jurídico da República Popular da China, além do sistema jurídico da RAEHK. Sem dúvida alguma, esta será a componente mais importante de todo o sistema social de Macau em resultado da aplicação do princípio por «um país, dois sistemas». Por outro lado, representará um importante meio de a China continuar a orientação de «um país, dois sistemas» mantendo a identidade política, legal e cultural de Macau, ao mesmo tempo que se enriquece e se aperfeiçoa o sistema jurídico da China em seu conjunto.

**C** — Os pontos comuns dos sistemas jurídicos de Macau e do continente. Podemos afirmar que o sistema jurídico de Macau tomou como modelo o de Portugal. Por isso, o sistema jurídico de Macau tem pontos comuns com o sistema jurídico do Romano-Germânico. Em Ma-

cau, as leis fundamentais têm como origem os chamados cinco códigos que constituem o quadro básico das leis de Macau. O continente chinês ainda não tem legislação em forma de código. A legislação tem sempre como origem básica leis escritas ou elaboradas. A reforma legislativa iniciada pela China no fim da última dinastia e no início da era republicana tomou como modelo o sistema jurídico Romano-Germânico, orientando-se claramente para a origem legislativa codificadora. Em consequência de modificações de sistemas políticos, o continente e Taiwan adoptam sistemas diferentes um do outro. Porém, ambas as partes mantêm a tradição de leis escritas. Mas em Taiwan, esta tradição mostra-se com maior continuidade e nitidez. Assim, a tendência do sistema jurídico Romano-Germânico será logicamente a da redacção dos códigos. Na realidade, este processo já começou há muito tempo. A nova lei penal, lei do processo penal e lei do processo civil, que já entraram em vigor no continente, têm, de facto, a forma de embrião de códigos. Além disso, os actuais preparativos da elaboração da lei da propriedade terão também como orientação a redacção de um moderno código civil que integrará leis civis de outros sectores.

Ao explorar esta questão, devemos notar a diferença entre os sistemas legais de Macau e de Hong Kong. O sistema de Hong Kong é um sistema da escola anglo-americana que tem como modelo o sistema legal da Grã-Bretanha, ou seja, um sistema legal cuja origem básica das leis é o direito consuetudinário e jurisprudência de casos anteriores. Desta maneira, a sua origem judiciária não residiu em alguns códigos principais, mas sim em grande quantidade de casos precedentes registados em prolongadas práticas judiciárias. Justamente por esta razão, podemos afirmar que, para o sistema legal do continente da China, as leis de Macau têm uma relação mais próxima, e portanto, um sentido de maior referência, em comparação com as leis de Hong Kong.

## II

### **A SITUAÇÃO ACTUAL E OS PROBLEMAS EXISTENTES**

Nas vésperas do retorno de Macau, devemos pensar em questões como em que estado se encontra hoje o sistema legal de Macau e quais são os problemas que existem, desde que foram feitos numerosos trabalhos e esforços de localização das leis e objectivos semelhantes em mais de dez anos de transição, e como vamos resolver esses problemas, sob o princípio de «um país, dois sistemas», de modo a que possamos assegurar o estabelecimento de um sistema jurídico da RAEM atendendo às especificidades de Macau. O sistema jurídico de Macau tem o de Portugal como modelo. Por isso, a origem legislativa, a prática, os trabalhos judiciários e outros aspectos têm uma óbvia tonalidade portuguesa. De qualquer maneira, o sistema jurídico da futura RAEM não deve copiar pura e simplesmente o sistema jurídico da legislação portuguesa. O sistema jurídico de Macau, ao longo de mais de cem anos,

sempre teve leis portuguesas como origem legislativa e juizes portugueses como principais operadores judiciários, em virtude da dominação portuguesa. O sistema jurídico da futura RAEM tem de atender aos seguintes condicionalismos: 1. ter como fundo legislativo a sociedade de Macau; 2. representar a vontade popular da maioria dos habitantes de Macau; 3. actuar de acordo com a tradição cultural dos chineses de Macau. Naturalmente isto não significa a negação da continuidade das leis com estilo português e o seu sistema em Macau. Ao contrário, nós vamos conservar, tanto quanto possível, a peculiaridade do seu sistema legal. A questão-chave reside no facto de que nós temos de ficar conscientes claramente de que, como normas que orientam o comportamento social da humanidade, todas as leis têm algo fundamental em comum, apesar de diferentes nações, países e tempos. O que devemos aceitar das leis portuguesas é justamente esse conteúdo determinado pela generalidade da humanidade e igualmente aplicável para Macau. É de acordo com este pensamento que a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa (cláusula 4.<sup>a</sup> do artigo 2.<sup>o</sup> e artigo 3.<sup>o</sup> do Anexo II) e a Lei Básica de Macau (artigo 8.<sup>o</sup>) expõem e estipulam que as leis originais de Macau se mantêm inalteradas. Na realidade, a localização das leis iniciada desde o começo do período de transição tem como pensamento orientador e finalidade reformar e reajustar de acordo com a realidade da sociedade de Macau aquelas normas que têm como expressão as leis portuguesas, (que de facto constituem o património cultural comum da humanidade e aplicável para todas as sociedades humanas), e fazê-las de modo a servir efectivamente à sociedade de Macau. Então, neste momento tão próximo ao regresso de Macau, como se encontra o processo da localização das leis neste território?

Primeiro, falando da origem legislativa, devem constituir base das leis da futura RAEM o Código Civil, o Código do Processo Civil, o Código Comercial, o Código Penal e o Código do Processo Penal que representam os aspectos gerais das leis de Macau e constituem o quadro principal das leis vigentes de Macau. Este também é um consenso ao qual chegaram ambas as partes da China e de Portugal de há muito tempo. Entretanto mais de dez anos passaram desde o início da localização em questão, e hoje em dia, só o Código Penal e o Código do Processo Penal terminaram o processo da localização, enquanto que os demais três ainda ficam na via do processo<sup>1</sup>. Ao iniciar o processo da localização dos cinco códigos pelo Código Penal, a Administração Por-

---

<sup>1</sup> Nota da Direcção da Revista: os Códigos aqui referidos já foram entretanto publicados.

— O Código Civil foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto de 1999.

— O Código de Processo Civil foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 55/99/M, de 8 de Agosto de 1999.

— O Código Comercial foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40/99/M, de 3 de Agosto de 1999.

tuguesa pensou principalmente no aspecto político, considerando que o Código Penal representa em si a primeira garantia fundamental para os cidadãos e base de referência para refletir o valor de determinada sociedade (de acordo com o preâmbulo do Decreto n.º 58/95/M). Parece que esta intenção dos portugueses não deve ser muito criticada. Mas para nós, a prioridade ao processo da localização do Código Penal e do Código do Processo Penal, não deve implicar a demora da localização dos demais códigos. Em mais de dez anos de transição, o Governo de Macau dedicou imensos recursos humanos e materiais para implementar a localização dos cinco códigos, mas até este momento que faltam poucos dias para o retorno de Macau, três dos cinco códigos ainda não completaram as suas respectivas localizações. Não podemos deixar de lamentar tal facto. Depois, pela particularidade do sistema jurídico Romano-Germânico, o Código Civil é de suma importância, pois se refere a diversas questões da vida social e relações de produção e regula as relações de todas as sociedades. Por isso, no sistema das leis civis, ou seja, no sistema das leis continentais, muitas vezes, o Código Civil é tratado como mini-constituição. Mas, os portugueses, levados pelos objectivos políticos, não conseguiram ainda a localização do Código Civil de Macau, mesmo três anos depois de consumado o Código Penal de Macau. Pode-se dizer que se trata de uma grave falta que cometeram. Ainda temos outro aspecto importante a dizer. Qualquer lei deve ser consentida e conhecida pela sociedade. E só na base disso, ela pode passar a ser observada pela população na sua vida social e actividades de produção, e deixar o povo valer-se dela consciente-mente para normalizar a sua vida e relações de produção. O passado de Macau mostrou que as leis portuguesas não reflectiam a sociedade de Macau. Até tempos muito recentes, a maioria dos chineses de Macau não tinha o mínimo conhecimento das leis portuguesas. Nestas circunstâncias, tem sido um grande problema a conservação do sistema jurídico com tonalidade portuguesa. Durante o período de transição, os portugueses não aproveitaram o tempo e as oportunidades dadas para mudar esta situação. E agora que estamos tão próximos do retorno, mesmo se o Governo de Macau conseguisse promulgar os três códigos em questão antes da data do retorno, os respectivos efeitos seriam questionáveis<sup>2</sup>. De toda a maneira, isto vai deixar um problema muito sério para a futura RAEM na sua construção do sistema jurídico. Por isso, o futuro governo chefiado pelo já indigitado chefe executivo deveria colocar este assunto já na sua agenda de trabalho, como um importante trabalho.

Em segundo lugar, falando das juristas no sector legal, após um processo de localização das leis de mais de dez anos, já se formou uma equipa de juristas profissionais em Macau. Entre eles, muitos já estão colocados em postos importantes nos domínios legislativo, judiciário, de segurança, de administração. Estes são, sem dúvida alguma, resulta-

---

<sup>2</sup> Ver nota 1.

dos de profundos progressos na localização das leis e na localização dos funcionários públicos. Como a localização das leis em Macau começou bastante tarde, os funcionários públicos eram quase todos portugueses ou macaenses antes da publicação da Declaração Conjunta. Depois disso, a entrada na função pública dos chineses processou-se com muita lentidão e em pequeno número. Em particular, os cargos de juizes, procuradores e de altos cargos da Administração só passaram a ser assumidos por chineses nos últimos anos. Até hoje, a transmissão destes postos ainda não se concluiu completamente. A localização de-morada e insuficiente levou inevitavelmente a uma realidade de pouco tempo de serviço e falta de prática e experiência nos postos de direcção por parte do pessoal de alto nível da Administração de Macau. Eis aqui um dos problemas espinhosos que temos de conhecer e reconhecer. Questões mais sérias ficarão com os chineses que assumirão a direcção local após a transmissão de postos dos portugueses e que encararão grandes pressões e dificuldades depois do retorno de Macau. Esta realidade vai contribuir negativamente para a eficácia dos sectores judiciário e administrativo da futura RAEM. Vamos tomar como exemplo o pessoal judiciário de alto nível de Macau, tais como Presidente e juizes do Tribunal Superior, Procurador-Geral Adjunto e Presidente do Tribunal de Contas. Se actuassem de acordo com a estipulação da cláusula 2.<sup>a</sup> do artigo 20.<sup>o</sup> da Lei de Bases da Organização Judiciária, estes postos seriam todos assumidos somente por portugueses dentro de um tempo bastante longo. Acontece que o pessoal chinês do sector legal tardou em aparecer, e nenhum juiz ou procurador seria capazes de assumir semelhantes postos dentro de vários anos, se continuassem a ser exigidas as condições fixadas. Devemos salientar que neste aspecto, Macau é também diferente de Hong Kong. Em Hong Kong, começou cedo a formação do pessoal local de origem chinesa para entrar nos sectores administrativo e judiciário. Vários anos antes do retorno de Hong Kong em 1997, numerosos chineses já trabalhavam na função pública, inclusive em alguns cargos importantes ou chefias em determinados domínios. Entretanto, havia chineses que eram advogados, juizes de alto nível e até mesmo magistrados, razão pela qual, mesmo que todos os ingleses saíssem, não teria havido o embaraço de faltar alguém para tomar os postos de direcção administrativa e judiciária. Isto foi plenamente comprovado pelos acontecimentos após o retorno de Hong Kong. Em comparação, a Macau faltam essas condições. Francamente já não faz nenhum sentido determinar quem tem culpa. A questão-chave resi-de no modo de resolver este problema. Se se actuasse pura e simplesmente de acordo com o estipulado do artigo 20.<sup>o</sup> da Lei de Bases da Organização Judiciária, em alguns sectores de Macau, pelo menos no domínio judiciário, não haveria real expressão da Administração de Macau a ser assumida por habitantes de Macau. Se realmente ocorresse isso, os princípios fundamentais e espírito da Declaração Conjunta e da Lei Básica não teriam podido ser postos em prática. Justamente por isso, na nona sessão plenária do Comité Preparatório da RAEM convo-

cada nos dias 2 e 3 de Julho de 1999 foi aprovado um documento sobre os meios de formar os organismos judiciários da RAEM que estipulou (artigo 15.º) que se tratasse o problema em questão, em conformidade com o espírito de habitantes de Macau a administrar Macau, com base na Lei Básica. Deste modo foi resolvido de maneira flexível este problema espinhoso que não podemos deixar de solucionar.

Em terceiro lugar, falando da formação de juristas, o curso de Direito só se organiza principalmente com língua portuguesa. Daí, a condição prévia de ser formado no âmbito do Direito é de possuir certo nível de língua portuguesa. Entretanto, apareceu um estranho fenómeno de haver muitos alunos portugueses e macaenses e pouquíssimos alunos chineses no início desse curso. Embora essa situação fosse muito melhorada nos últimos anos, a capacidade da língua portuguesa continua a ser o principal obstáculo de limitar e tardar o desenvolvimento da formação do Direito e a formação dos juristas em Macau. Devemos salientar claramente que manter o sistema jurídico de Macau com características portuguesas não significará ensinar Direito necessariamente em português. E, a influência e presença contínua de um sistema jurídico não depende da divulgação e da formação do idioma original do sistema. Por outro lado, desde o início do Curso de Direito em Macau, parece que se dá mais ênfase ao sistema jurídico português enquanto que fazem caso omissos sobre o sentido mais amplo do estudo do sistema jurídico das culturas diferentes. Por outras palavras, só se dá atenção à manutenção da peculiaridade do sistema jurídico português em Macau, enquanto que não atendem ao meio ambiente em que vive o sistema jurídico, isolando-o desta pequena cidade de Macau, e esquecendo-se de que ele tem de relacionar-se e influenciar-se reciprocamente com os demais sistemas semelhantes em Hong Kong, no continente e na comunidade internacional em geral. Na realidade, tais influências já foram comprovadas por muitos conteúdos incluídos no projecto do Código Comercial de Macau. Além disso, o limite desse conhecimento poderia afectar os juristas de Macau na sua capacidade de futura competição de carreira. Este é um aspecto ao qual os homens esclarecidos de Macau não podem deixar de atribuir a devida atenção.

Nos últimos anos, o Governo e homens de bom senso de diversos sectores de Macau salientam cada vez mais o relacionamento entre Macau e a União Europeia, e a situação especial e vantagem de Macau para ligar a China com a União Europeia. Porém, o conhecimento dos organismos do Governo e dos círculos legais e educacionais de Macau em relação à UE apenas está a começar. Se não reforçarmos os trabalhos nesses aspectos, inclusive a divulgação, educação e pesquisa, Macau não será capaz de desempenhar um papel de relacionamento eficaz entre o continente da China e a UE. Obviamente esta é mais uma questão de significado de longo alcance sobre a qual o futuro Governo da RAEM deveria ponderar. Vale a pena apontar que as leis modernas da China foram muito influenciadas pelas leis do sistema legal de Roma e pelas leis da Alemanha. É justamente por esta influência que o actual

sistema legal da China coincide com as leis do sistema português quanto ao sistema legal. Mas esta influência e a continuidade da sua vitalidade não precisa de se apoiar no ensino e divulgação da sua língua original. A verdadeira vitalidade de um sistema legal estrangeiro reside no facto de que o espírito e as normas da sua expressão podem ser identificadas e aceites pela sociedade em que ele vive.

Em quarto lugar, falando do idioma oficial, em Macau, existe o português e o chinês. Mas durante muito tempo, o Governo de Macau não deu devida atenção à divulgação do idioma português. O português não tem sido usado como língua social, mas como língua a usar somente na função pública ou nos meios privilegiados. Apenas o falam os funcionários públicos do Governo de Macau, os portugueses e os macaenses, entre si. A maioria esmagadora da população de Macau não o pratica. Fora do âmbito da função pública, a maioria da população de Macau não o usa praticamente na sua vida social. Daqui surgiu uma profunda contradição, isto é, por um lado, o português, como língua nativa da camada dominante usa-se amplamente em todos os domínios da administração pública inclusive nos âmbitos legislativo, administrativo, judiciário, educacional entre os outros, e por outro lado, ele é completamente desconhecido pela maioria esmagadora dos habitantes. Se estudássemos um pouco a sério a questão, poderíamos descobrir que na realidade, muitos dos problemas surgidos durante o período de transição tiveram origem nessa contradição. Algumas dificuldades registadas nas chamadas três localizações encontraram origem no problema linguístico. É conhecido de todos que um trabalho de localização muito dedicado pelo actual Governo de Macau é a tradução para o chinês das leis portuguesas, nomeadamente os cinco códigos. O verdadeiro motivo deste trabalho é o problema linguístico. A língua legislativa é o português, e é preciso traduzi-la para o chinês para que o povo possa conhecê-la. Além disso, os funcionários públicos, têm de saber o português, pelo menos, no caso da maioria dos altos funcionários públicos. Em virtude disso, muitos recursos humanos qualificados são excluídos do quadro da localização por não saberem o português. E isso causa impacto negativo para a localização da função pública. Em resumo, o problema linguístico trouxe muitas dificuldades para as actividades da Administração Pública e motivou muita perda desnecessária de recursos. Por isso, ao tratar de certos problemas difíceis, o futuro Governo da RAEM deveria ponderar bem este problema-chave da língua. A actual situação foi criada ao longo da história. Deve-se manter o conceito de «um país, dois sistemas», e por outro lado, a identidade cultural portuguesa. Eis também uma questão que o futuro Governo da RAEM deverá controlar e ponderar a sério e com prudência.

Em quinto lugar, falando do fundo cultural das leis, o sistema legal de Macau tem como modelo o sistema português, mas vive numa sociedade completamente diferente da cultura portuguesa, onde a comunidade chinesa é o corpo principal. De acordo com a Lei Básica, o sistema legal de Macau vai continuar mesmo depois do retorno, em



forma de «leis originais». Neste contexto, surgiu um problema de conflito na cultura legal. Pela generalidade da vida social determinada pela própria humanidade, a maioria esmagadora das leis portuguesas coincide na realidade com as normas do comportamento social dos chineses. Esta também é a razão fundamental pela qual as leis portuguesas poderão continuar em Macau depois de 1999. Porém, devido às tradições, seriam inevitáveis os conflitos entre si, principalmente nas leis da família e da herança. Essas partes das leis de qualquer país radicam profundamente na tradição cultural da própria nação, e refletem mais directamente o seu valor sobre a vida. A Administração Portuguesa tem consciência deste assunto. Quando se decidiu em 1879 a extensão do Código Civil de Portugal de 1867 aplicável a Macau, ficaram reservadas algumas partes do Código Civil e publicaram em 1909 o Código dos Usos e Costumes dos Chineses, adaptado à tradição cultural dos chineses. Como parte complementar das leis civis de Macau, este Código permaneceu vigente e aplicável até ao ano de 1948. O Código Civil actualmente em processo legislativo é uma tradução do Código Civil de Portugal como parte principal e com algumas modificações em conformidade com a realidade de Macau. As partes relativas às leis da família e da herança têm como o corpo principal a expressão da cultura legal de Portugal, embora certos aspectos atendam já aos condicionamentos de Macau. Se a futura RAEM vai ou não estudar e alterar as leis em questão, é mais um problema prático que não se pode iludir. Além disso, quanto à questão da pena de morte relacionada com a lei penal, trata-se de uma questão da tradição cultural e da concepção sobre o valor da vida. A justa solução do problema deverá ser determinada pela própria população da futura RAEM na sua maioria esmagadora. As questões acima mencionadas são as que hoje em dia nós encaramos, e todas requerem a sua devida resolução. As resoluções e respectivas consequências constituirão problemas difíceis perante a RAEM e desafios importantes para o estabelecimento do sistema jurídico caracterizado por «um país, dois sistemas» da futura RAEM.

