

A PREDOMINÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO NA RAEM

Lok Wai Kin*

INTRODUÇÃO

Quanto às características do regime político da Região Administrativa Especial de Macau, a predominância da Administração parece reunir o maior consenso. Muito embora não apareça este termo na Lei Básica, a predominância da Administração foi de facto um dos critérios orientadores em termos ideológicos, que regeu a Comissão de Redacção da Lei Básica na “elaboração” do regime político, ou seja, para manter a estabilidade e a eficiência administrativa da RAEM, o Chefe do Executivo deverá possuir poderes práticos e, ao mesmo tempo, submeter-se a certos limites. Este princípio encontra-se hoje plenamente expresso nas disposições da referida Lei Básica quanto ao estatuto e poderes do Chefe do Executivo e ao seu relacionamento com os órgãos legislativo e judicial¹. No entanto, a compreensão estreita ou ampla da predominância da Administração, varia de pessoa para pessoa. Há os que concordam, outros têm dúvidas e, ainda, quem nada diga porque não estar bem informado quanto a este assunto. Então qual é efectivamente a predominância da Administração? Quais os seus conteúdos e características? Porquê defender a implementação dessa predominância? E qual deve ser o relacionamento entre a Administração e os poderes legislativo e judicial? Poder-se-á afirmar que não existem ainda exposições elaboradas, com algum detalhe, em resposta a estas perguntas. Assim, podemos dizer que o esclarecimento do significado e do conteúdo da predominância da

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

¹ Ji Pengfei, *Explicações sobre a Lei Básica* (Projecto) da Região Administrativa Especial de Hong Kong (RPC) e respectiva documentação.

Administração e do seu relacionamento com os poderes legislativo e judicial não se trata apenas de uma questão teórica, mas também se reveste de um significado prático. O presente trabalho pretende esclarecer, precisamente, questões relativas à predominância da Administração.

I

FONTE TEÓRICA E REFERÊNCIA INSTITUCIONAL DA PREDOMINÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

A teoria moderna de maior consenso sobre regimes políticos preconiza o princípio da separação e restrição dos poderes. Qual será, então, o relacionamento entre os princípios da predominância da Administração e o da separação e restrição dos poderes? Será um relacionamento em que se observa a convivência de uma contradição? Para responder a esta pergunta, devemos fazer uma pequena análise sobre a teoria da separação dos poderes.

No desenvolvimento da teoria da separação dos poderes, surgiram três doutrinas:

1. O Parlamentarismo. No «Tratado sobre o Governo Civil», John Locke, um dos fundadores da teoria da separação dos poderes, indica: “*O poder legislativo existe permanente ou periodicamente, é representado por várias pessoas e constitui o Supremo poder do Estado*”². Em relação a este “Supremo poder”, que é o legislativo, todos os outros poderes têm de ficar numa posição de subordinação³. Malberg, que também preconiza colocar o Parlamento num lugar considerado “Supremo”, afirma ser necessário considerar que, num sistema de separação de poderes, será inevitável encontrar um tipo de poder em posição de domínio, e a existência da separação dos poderes que garanta a possibilidade de se recorrer a um sistema hierárquico, permitindo, assim, garantir a vontade daquele que se encontra numa posição dominante para proceder à realização dos trabalhos governativos. Não é possível a igualdade no relacionamento entre o poder legislativo e o poder executivo, mas sim uma relação de subordinação de um em relação ao outro⁴. No entanto, a aplicação prática de um

² John Locke, «*Tratado sobre o Governo Civil*», volume II, pág. 83, edição chinesa da Editora Comercial, 1983.

³ *Idem*, pág. 89

⁴ M. J. C. Vile, «*Constitutionalism and the separation of powers*», pág. 237, Biblioteca Vida, Leitura e Novo Conhecimento, 1997.

sistema político demonstra que o real domínio do Parlamento ou da lei, depende muito do funcionamento concreto desse mesmo sistema.

2. A pura separação dos poderes. Segundo esta doutrina, os poderes do Estado são atribuídos às instituições de acordo com três tipos de competências: legislativo, executivo e judicial. Cada competência possui correspondentes funções governativas que podem ser determinadas por via legislativa, executiva e judicial; cada sector do Governo só pode exercer as suas próprias funções, não podendo, assim, interferir nas áreas de outros sectores. O mesmo acontece às pessoas que trabalham naqueles três tipos de sectores, com competências distintas entre eles, não podendo também exercer simultaneamente funções em dois ou três sectores. Também não é possível que apenas um daqueles três tipos de competência possa controlar a “máquina do Estado”⁵. Em conformidade com esta teoria, nenhuma destas três instituições controla todos os poderes do Estado, no entanto, também nenhuma instituição tem o poder para restringir os poderes de outra instituição, sendo assim difícil estabelecer um relacionamento equilibrado. Assim, esta teoria nunca foi posta em prática por qualquer sistema político.

3. A combinação das doutrinas da separação e da restrição dos poderes. Esta teoria preconiza que os poderes do Estado só podem ser parcialmente separados e, para respeitar este princípio, o pessoal é também parcialmente separado, sendo necessário atribuir poderes a cada ramo para se proceder a um certo controlo directo sobre os outros ramos⁶. Esta teoria não especifica directamente qual daqueles três poderes é considerado o predominante, no entanto, exige que os poderes do Estado sejam devidamente repartidos pelas diferentes instituições, como, por exemplo: o poder da produção legislativa é conferido à instituição legislativa, o poder de promulgar instrumentos legais pertence ao Chefe de Estado, no nosso caso, ao Chefe do Executivo, o poder executivo pode vetar ou devolver projectos de lei à instituição legislativa para serem reapreciados, enquanto a instituição legislativa pode voltar a aprovar os projectos rejeitados, ou pedir a demissão do Chefe do Executivo, ou aprovar moções de censura contra o Chefe do Executivo. O poder executivo, na elabora-

⁵ *Idem*, pág. 12

⁶ *Idem, ibidem*, pág. 17

ção das políticas orçamentais, necessita de obter a aprovação da instituição legislativa, o qual pode rever as políticas elaboradas pela instituição executiva e aprovar uma moção de censura contra o governo. Este, por sua vez, pode recorrer a outro meio de restrição — a dissolução da instituição legislativa. É por esta razão que a diferente afectação de poderes, no processo da separação e restrição mútua e no equilíbrio dos poderes, pode conduzir naturalmente ao estabelecimento do domínio de um só poder. No entanto, esta predominância não é a centralização dos poderes do Estado, uma vez que a sua base é a separação dos poderes.

A diferente atribuição de poderes conduz à predominância do executivo, no relacionamento entre os diferentes poderes do Estado. Mas, porquê a predominância do executivo e não dos poderes legislativo ou judicial? A teoria da separação e restrição dos poderes pretende limitar o poder do governo através da separação de poderes e atribuir ao governo os poderes necessários para governar a sociedade de um modo eficaz. Na doutrina da separação dos poderes é necessário existir uma certa limitação, sem a qual observar-se-ão abusos de poder, mas nunca transformando-se num obstáculo, caso contrário, teria consequências negativas em termos da eficiência. É assim que, pouco a pouco, se foi dando maior consideração à eficiência da Administração. Um dos melhores exemplos ocorreu em França: o sistema político parlamentar, criado pela Constituição da 4.^a República, transformou-se num sistema político em que o Presidente da República foi considerado o núcleo e, a partir da Constituição da 5.^a República, adquire do Executivo predominância.

A predominância da Administração no relacionamento com os poderes do Estado pode, ou não, destruir a restrição mútua entre os diferentes poderes? A este respeito, devemos dizer que a teoria da separação e restrição dos poderes exige, desde o início, a cooperação e a dependência mútua entre os poderes legislativo e administrativo. O francês Leon Duguit, constitucionalista, defende que a cooperação é indispensável entre todas as instituições do governo no desempenho de qualquer função governativa. O sistema de representação baseia-se na cooperação e na ligação dos diversos poderes governativos, não na sua separação. A separação dos poderes significa que as funções do Estado são repartidas por várias entidades, com vista a que estabeleça a devida cooperação entre estas e que tratem as questões enquadradas nas suas próprias competências. “O

entre as duas principais instituições do Estado — o Parlamento e o Governo. O equilíbrio político depende da estreita cooperação entre elas no desenvolvimento das actividades estatais e da influência que exercem em relação umas às outras dentro de uma restrição mútua⁷. O moderno sistema de representação é um exemplo típico, em que o principal objetivo é garantir a harmonia, não o conflito, entre os diferentes poderes do Estado. Tal como o inglês M. J. C. Vile descreve, no executivo inglês, algumas pessoas são detentoras ao mesmo tempo de dois poderes — legislativo e executivo. Os três poderes não podem, nem poderão, ser radicalmente separados uns dos outros, exercendo contínua influência e interacção de um perante os outros, em qualquer dos três sistemas políticos. Um departamento da administração, criado com base no apoio maioritário do parlamento, há-de assumir, não só o poder executivo, mas também todos os assuntos respeitantes à administração, ao controlo e, até, à produção legislativa⁸. Neste exemplo, podemos verificar que, apesar da estreita ligação e dependência mútua, os órgãos executivo e legislativo não foram absorvidos um pelo outro, nem juntos ou incorporados. Tudo isto se deve ao facto do sistema político ter por base a separação e restrição dos poderes e estar alicerçado numa diversificação estrutural complexa (constituído por órgãos legislativos, departamentos de execução política, instituições burocráticas, tribunais, regime de eleitores, partidos, grupos de interesse e meios de comunicação). Cada uma dessas instituições desempenha um papel de reajustamento e de controlo no desempenho da sua própria função no sistema político considerado no seu todo⁹. Deste modo, a separação e o equilíbrio dos poderes encontra-se, afinal dependente da limitação e do equilíbrio das forças sociais, que, por sua vez, são representadas pelos membros nas instituições. Só com uma maioria parlamentar se poderá limitar os poderes do Governo. A predominância da Administração no relacionamento entre os restantes poderes não afecta a restrição imposta e o equilíbrio entre eles, sendo impossível libertar-se dos limites impostos pelos poderes do povo.

⁷ Leon Duguit, «*Manuel de Droit Constitutionnel*», pág. 158, Editora Liaohai, 1999.

⁸ M. J. C. Vile, «*Constitutionalism and the separation of powers*», págs. 204-206, Biblioteca Vida, Leitura e Novo Conhecimento, 1997.

⁹ *Idem*, pág. 277

Estas teorias, implantadas na prática política, deram origem à formação de diferentes sistemas políticos. Como os mais representativos e exemplares sistemas políticos, temos o Parlamento, o executivo inglês, Presidente norte-americano e o Presidente da Assembleia da República francesa. A sua forma é diferente, mas na sua essência existe um ponto comum a todos eles — o Executivo é predominante por estar presente em diversas disposições legais. (Este aspecto será explorado mais adiante) Destas diferentes realidades, podemos afirmar que a predominância do Executivo é o resultado lógico da teoria da separação e do equilíbrio dos poderes, que se traduz num inevitável “produto” criado pela prática política.

Do acima exposto, podemos afirmar que a implantação da predominância da Administração na RAEM não é uma invenção nem um “produto” da doutrina da centralização dos poderes; na realidade, é um “produto” baseado na doutrina e na prática política da sociedade humana, que absorveu as experiências positivas em vez de copiar princípios e sistemas políticos existentes, sendo adaptável às exigências do princípio “um país, dois sistemas”, possuindo características próprias e alicerces sólidos que servem de base às realidades sociais de Macau.

II

SIGNIFICADO E CONTEÚDO DA PREDOMINÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO NA RAEM

A predominância da Administração na RAEM exige, no que diz respeito ao relacionamento entre as três instituições — administrativa, legislativa e judicial — uma dependência, restrição e colaboração mútuas, sendo ainda necessário garantir o bom funcionamento do sistema político, colocando-se no seu núcleo o cargo do Chefe do Executivo e dando predominância à Administração. Em termos concretos, esta predominância reflecte-se nos seguintes aspectos:

1. O Chefe do Executivo tem um núcleo de poderes. Segundo o artigo 45.º da Lei Básica da RAEM, o “*Chefe do Executivo é o dirigente máximo da RAEM e representa a Região*”. O artigo 62.º prevê também que o “*dirigente máximo do Governo da RAEM é o Chefe do Executivo*”. Assim, nos termos desta Lei, o Chefe do Executivo encontra-se no centro de todos os poderes do sistema político e possui um duplo estatuto — é ao mesmo tempo o dirigente máximo da RAEM e, também, do Governo.

Como dirigente máximo da RAEM, o seu estatuto é superior ao das instituições legislativa, administrativa e judicial, ocupando uma posição dominante; nesta qualidade, elege e dirige os titulares dos principais cargos e todos os quadros públicos.

2. O Chefe do Executivo concentra em si o poder de representar a RAEM e o poder administrativo do Governo. Segundo o artigo 50.º da Lei Básica, compete ao “Chefe do Executivo exercer o poder na RAEM: 2) fazer cumprir a Lei Básica; 3) assinar os projectos e as propostas de lei aprovados pela Assembleia Legislativa; 5) elaborar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos; 6) submeter ao Governo Popular Central, para efeitos de nomeação, a indigitação dos titulares dos principais cargos, nomear os funcionários do Governo, Juízes, o Procurador e parte dos deputados à Assembleia Legislativa; 7) exercer o poder do Governo da RAEM, bem como definir as políticas do Governo e mandar publicar as ordens executivas”.

3. A predominância da Administração não significa a centralização dos poderes. Em primeiro lugar, não se trata de uma centralização individual, nos termos do artigo 58.º da Lei Básica da RAEM, o “...*Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões importantes...*”. O artigo 64.º prevê que o Chefe do Executivo deve apoiar o Governo no pleno exercício as suas funções. Daí podemos concluir que a função exclusiva do Chefe do Executivo é exercida através da combinação das funções colectivas do Conselho Executivo e do Governo. Em segundo lugar, não se trata de uma centralização administrativa, nos termos da Lei Básica da RAEM, pois é ainda necessário existir uma divisão de trabalho e restrição mútua entre os poderes executivo e legislativo, tendo o Governo de responder perante a Assembleia Legislativa. Portanto, a predominância da Administração não se identifica com a centralização ou com a separação dos poderes.

Em relação aos sistemas políticos implantados na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França e, ainda, ao anterior sistema político português que vigorou em Macau, a RAEM tem um sistema político, com características próprias, absorvendo a “predominância da Administração” e os factores vantajosos destes sistemas políticos compatíveis com o princípio “um país, dois sistemas”.

No regime constitucional inglês, as principais competências do executivo inglês são as seguintes: a apresentação de projectos legislativos, a execução das leis, a elaboração de orçamentos, a administração dos

recursos humanos (nomeação de funcionários civis, procuradores e juízes), a direcção concreta da administração, a definição de ordens executivas na promulgação de leis, a delegação do poder legislativo e a dissolução do parlamento. Nos termos legais, o executivo inglês é eleito pelo Parlamento e responde perante este. Mas, se o “*Cabinet Inglês*” consegue controlar a maioria parlamentar, terá um poder prático que irá para além do que está previsto na lei, podendo assim garantir a aprovação de todos os projectos legislativos apresentados pelo Governo no Parlamento. Formalmente, o Governo responde perante o Parlamento, mas na realidade, o Governo é quem controla o Parlamento. Daí que a predominância do executivo inglês dependa de maioria parlamentar. No entanto, este mecanismo não se adapta à realidade de Macau, visto que, sob o princípio de “um país dois sistemas”, o Chefe do Executivo responde perante a RAEM e, ao mesmo tempo, perante o Governo Popular Central. Deste modo, a predominância do Chefe do Executivo necessita da colaboração da Assembleia Legislativa, mas não pode depender completamente do seu apoio. É por esta razão que o artigo 50.º da Lei Básica prevê que o Chefe do Executivo tem direito a “*nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa*”, enquanto o artigo 47.º estipula que o Chefe do Executivo “*é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados de eleições ou consultas realizadas localmente*”, portanto, não é eleito pela Assembleia Legislativa, no que difere do regime do executivo inglês. Nos termos da Lei Básica, o Chefe do Executivo nomeia parte dos deputados à Assembleia Legislativa, o que contribui para que as políticas elaboradas pelo Governo obtenham maior apoio na Assembleia Legislativa. Como mencionado, o Chefe do Executivo não é eleito pela Assembleia Legislativa e, por esse motivo, esta não poderá aprovar uma moção de censura contra aquele, enquanto que a predominância do Chefe do Executivo não está dependente necessariamente da obtenção de uma maioria na Assembleia Legislativa, daqui resultando que a predominância da Administração se destaca com a independência do Chefe do Executivo.

Nos termos da Constituição dos Estados Unidos da América, relativamente à atribuição de poderes, uns pertencem ao Chefe de Estado, o qual representa o Estado tanto internamente como no exterior, e outros são atribuídos ao dirigente máximo do Executivo, consistindo estes em: dirigir o Governo; autorizar os projectos legislativos aprovados pelo Congresso; nomear e exonerar os funcionários. Como o Presidente e os representantes ao Congresso são eleitos de diferente modo, o Congresso não

pode exonerar o Presidente e este, por sua vez, não pode dissolver o Congresso. Macau não é uma entidade política independente mas uma Região Administrativa Especial com um alto grau de autonomia, não interferindo o Governo Central nos assuntos compreendidos no âmbito da autonomia da RAEM. Caso surjam conflitos entre a Administração e a Assembleia Legislativa, estes não podem ser resolvidos sem a decisão do Governo Central, de modo que foi necessário estabelecer um novo mecanismo, previsto no artigo 52.º da Lei Básica, em que o Chefe do Executivo pode dissolver a Assembleia Legislativa com vista a salvaguardar os interesses globais de Macau. A restrição que a predominância da Administração exerce sobre o poder legislativo é mais nítida e tem mais força em Macau.

Nos termos da Constituição francesa, o Presidente da República possui vastos poderes, nomeadamente, garantir o cumprimento da Constituição e a independência da autoridade judicial; presidir à reunião de ministros; nomear o Primeiro-Ministro e outros funcionários da função pública; dirigir as forças armadas; elaborar as políticas diplomáticas; assinar as leis; dissolver o Parlamento; decidir a realização de referendos; elaborar regulamentos; possuindo ainda poderes extraordinários em casos especiais. No entanto, o Governo dirigido pelo Presidente da República submete-se também à restrição do Parlamento, podendo este aprovar uma moção de censura contra o Governo, obrigando-o a demitir-se. Nos termos dos artigos 62.º e 65.º da Lei Básica da RAEM, o Chefe do Executivo dirige o Governo da RAEM e o Governo responde perante a Assembleia Legislativa. Há ainda uma clara limitação da responsabilidade, já que a Assembleia Legislativa pode fiscalizar os trabalhos do Governo, mas não o pode demitir. O Governo com a predominância da Administração funciona sob a direcção directa do Chefe do Executivo.

Quanto ao antigo sistema político português em Macau, o Governador era o representante de Portugal. As entidades que governavam Macau eram o Governador e o seu Conselho Consultivo assim como a Assembleia Legislativa. O poder legislativo era exercido em conjunto pelo Governador e pela Assembleia Legislativa, enquanto o executivo era exercido apenas pelo Governador. Os poderes deste dividiram-se em duas partes: como representante de Portugal, representar Macau no Território e no exterior; assinar as leis e os decretos-lei; elaborar as políticas de segurança interna; tomar medidas especiais para manter a ordem pública; promover a apreciação pelo Tribunal Constitucional da inconsti-

tucionalidade e da ilegalidade de quaisquer normas emanadas da Assembleia Legislativa. No exercício do poder executivo: conduzir a política geral do Território; dirigir a Administração; elaborar os regulamentos; garantir a independência das autoridades judiciais; administrar as finanças públicas; nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa; apresentar ao Presidente da República Portuguesa uma proposta para dissolver a Assembleia Legislativa. Em termos legais, o cargo do Chefe do Executivo é muito semelhante ao cargo do Governador, sendo ele o representante da Região e, ao mesmo tempo, chefe máximo do Executivo. Ao nível do seu relacionamento com o poder legislativo, não se registam grandes alterações, a única diferença reside no que o Governador podia apenas apresentar uma proposta de dissolução da Assembleia Legislativa, não, ordenar a sua dissolução, e podia rejeitar a assinatura de normas emanadas da Assembleia Legislativa e promover a sua apreciação pelo Tribunal Constitucional. Esta diferença deveu-se à implantação na RAEM de uma autonomia de alto grau; em que os assuntos enquadrados no âmbito da autonomia são tratados pela própria RAEM. Quanto ao poder executivo, as duas figuras possuem semelhantes poderes de autorização. Daqui constatamos a predominância da Administração na RAEM absorvendo do antigo sistema político elementos eficazes necessários para Macau.

A predominância da Administração prevista na Lei Básica constitui uma nova faceta da teoria da separação e restrição dos poderes, sendo uma nova tentativa política de a pôr em prática. As características da predominância da Administração na RAEM resumem-se ao seguinte: 1. O Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa são eleitos separadamente, não existindo uma relação de subordinação entre ambos, no entanto, o Chefe do Executivo pode dissolver a Assembleia Legislativa, enquanto esta não pode demitir o Chefe do Executivo apenas por não concordar com as suas decisões; 2. O Governo responde perante a Assembleia Legislativa, dentro de um certo limite, enquanto que a Assembleia Legislativa não pode aprovar moção de censura contra o Governo, funcionando este sob a direcção e responsabilidade do Chefe do Executivo; 3. Sob o princípio “um país, dois sistemas”, o Chefe do Executivo responde perante o Governo Central e a RAEM, onde foi implantada um alto grau de autonomia, de modo que o Chefe do Executivo tem de possuir uma autoridade suficiente para resolver, por si, as questões internas que surjam na Região. O regime da predominância da Administração na

RAEM superou um defeito existente no sistema norte-americano — a “grande separação legal” dos poderes executivo e legislativo levando a que a instituição administrativa não possuía suficientes meios para restringir os poderes da instituição legislativa. Além deste, evitou-se outra questão existente em Inglaterra — a instituição administrativa tem por base a combinação dos poderes executivo e legislativo, encontrando-se limitada pela instituição legislativa, dando origem a um novo modelo político.

A implantação da predominância da Administração no sistema político da RAEM deve-se a diferentes motivos sociais e ao particular papel que desempenha:

— Em primeiro lugar, constitui uma garantia para a RAEM o facto de que o Chefe do Executivo ser responsável perante o Governo Central e pela implementação de uma autonomia de alto grau.

Com a implantação do princípio “um país, dois sistemas”, necessário é, em primeiro lugar, estabelecer boas relações entre o Governo Central e a RAEM, o Chefe do Executivo funcionando como o ponto de ligação. Só é possível uma boa relação hierárquica se o Chefe do Executivo tiver uma posição forte. O Governo Central poderia governar indirectamente a RAEM através daquele, sabendo-se já que o Chefe do Executivo responde perante o Governo Central em nome da RAEM.

Para garantir a implantação do princípio “um país, dois sistemas” e um alto grau de autonomia na RAEM, prevenindo e eliminando todo o tipo de intervenção por parte dos departamentos do Governo Central e dos governos locais nos assuntos enquadrados no âmbito da autonomia da RAEM, é necessário criar um regime de administração altamente centralizado, tanto para o Governo Central como para a RAEM, encaminhando a comunicação e cooperação mútua para um único canal. Quanto à RAEM, a prevenção de uma indevida intervenção de outros departamentos na governação da RAEM, bem como a garantia de um alto grau de autonomia, só serão possíveis quando o Chefe do Executivo desempenhar um papel mais forte numa Administração predominante.

Portanto, para realizar as duas grandes tarefas acima mencionadas, é indispensável recorrer à posição e ao papel dominante do Chefe do Executivo.

— Em segundo lugar, contribui para manter a estabilidade do regime político de Macau e para a estabilização e desenvolvimento da sociedade da RAEM.

Para manter a estabilidade na sociedade, tem de existir estabilidade da política, dependendo esta da estabilidade das relações entre os diversos poderes políticos constituintes do regime político, da capacidade ou dos mecanismos destinados a resolver contradições surgidas entre os diversos poderes. Caso contrário, os conflitos não poderão ser controlados ou resolvidos, dando origem a crises políticas e afectando a estabilidade desejada. De acordo com a experiência política, sem alguém capaz de desempenhar um papel de coordenação, o equilíbrio entre os poderes estará assente numa base frágil, não podendo resistir, digamos, ao menor contratempo. Quem será então a melhor pessoa para assumir este papel? Tendo em conta a evolução da teoria da separação e restrição dos poderes e a prática do sistema político em diferentes países, tudo leva a crer dever-se colocar o Chefe do Executivo neste papel. A estabilidade do Governo é um importante indicador da estabilidade política. Na RAEM, o Chefe do Executivo é o dirigente máximo da RAEM e, ao mesmo tempo, o Chefe do Governo. Considerado o ponto de ligação nas relações de poder, será o que está em melhor posição para ocupar aquele lugar. Portanto, o regime da predominância da Administração contribui para manter a estabilidade política, servindo de base para a estabilização social. Havendo estabilidade política, o Governo poderá manter-se numa situação estável e poderá até elevar a sua eficiência, e consequentemente, o desenvolvimento social estará garantido e os residentes poderão gozar de uma cada vez maior qualidade de vida.

III

PROBLEMAS A RESOLVER QUANDO DA IMPLANTAÇÃO DA PREDOMINÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Actualmente, o regime político, caracterizado pela predominância da Administração, está a funcionar bem e com eficácia. No entanto, existem alguns problemas que necessitam solução.

— Em primeiro lugar, é preciso redefinir o relacionamento entre o Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa. Sob o princípio da predominância da Administração, a Lei Básica prevê que o Chefe do Executivo possa elaborar os regulamentos administrativos. Mas, a Lei Básica não tem disposições concretas quanto à elaboração de regulamentos administrativos por parte do Chefe do Executivo ou quanto à produção

legislativa por parte da Assembleia Legislativa, o que constitui um problema que necessita de solução. A elaboração de regulamentos administrativos e a produção de legislação deve seguir o princípio da predominância da Administração. Nos termos da Lei Básica, o Chefe do Executivo é o dirigente máximo do Governo e, ao mesmo tempo, o dirigente máximo da RAEM, devendo, portanto, responder perante a Região e perante o Governo Popular Central. Considerando a importância e a posição especial do Chefe do Executivo, a elaboração de regulamentos administrativos por parte deste não poderá apenas limitar-se aos assuntos enquadrados na competência do Governo e ao âmbito das suas funções, devendo também incluir os assuntos de grande importância para a RAEM. Só assim haverá correspondência da posição política do Chefe do Executivo com a responsabilidade resultante do poder que detém^{10 11}.

— Em segundo lugar, redefinir os poderes de fiscalização dos titulares dos principais cargos do Governo que têm como ponto máximo o Chefe do Executivo e a instituição legislativa. O artigo 62.º da Lei Básica prevê que o Chefe do Executivo dirija o Governo da RAEM, enquanto o artigo 65.º prevê que o Governo responda perante a Assembleia Legislativa. Nos termos desta lei, é necessário estabelecer um bom relacionamento entre o Chefe do Executivo e os demais titulares dos principais cargos do Governo, para além de fortalecer o relacionamento entre o Governo e a Assembleia Legislativa. Num regime caracterizado pela predominância da Administração, o regime do Governo da RAEM é diferente do previsto para o Parlamento e para o Executivo Inglês, implantados no Ocidente. Os membros do Governo da RAEM não são eleitos pela Assembleia Legislativa e esta não tem poderes para exonerar os titulares dos principais cargos do Governo, não podendo socorrer-se deste mecanismo para impor restrições ao Chefe do Executivo. O Governo não responde perante a Assembleia Legislativa, quando executa as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa; apresenta regularmente relatórios à Assembleia; responde às interpelações dos deputados no plenário da As-

¹⁰ Outras opiniões referentes a este assunto estão expostas no artigo “Sobre o âmbito do reajustamento das relações sociais entre as leis e os regulamentos administrativos da RAEM” («Macau 2002») e “Sobre a natureza e estatuto dos regulamentos administrativos da RAEM” («Estudo Macau»)

¹¹ «Macau 2002», edição da Fundação Macau.; «Estudo Macau», N.º 15, Fundação Macau.

sembleia Legislativa. O relacionamento entre o Governo e o Chefe do Executivo é caracterizado por ser equivalente a de um subordinado perante um dirigente, pelo que os titulares dos principais cargos do Governo devem assumir as responsabilidades perante o Chefe do Executivo, nomeadamente, quanto à elaboração de políticas, trabalhos administrativos concretos e apoio às tarefas a desenvolver pelo Chefe do Executivo.

— Em terceiro lugar, defender a autoridade do Chefe do Executivo para fazer cumprir a Lei Básica. Segundo o artigo 50.º da Lei Básica, ao Chefe do Executivo compete fazer cumprir a Lei Básica. Encontramos em outros países estipulação semelhante, por exemplo, a Constituição da França prevê ser competência do Presidente da República fazer cumprir a Constituição.

Por que é que a Lei Básica estipula que cabe ao Chefe do Executivo fazer cumprir a Lei Básica? A Lei Básica é uma lei de aplicação nacional elaborada pela Assembleia Popular Nacional da RPC, servindo esta de base legal para as Autoridades Centrais governarem a RAEM. O pleno cumprimento da Lei Básica poderá decidir o sucesso ou fracasso do princípio “um país, dois sistemas”; o Chefe do Executivo como dirigente máximo e representante do Governo da RAEM, tem a responsabilidade de fazer cumprir a Lei Básica, constituindo também uma forma do Chefe do Executivo responder perante o Governo Central.

E o que significa “competência do Chefe do Executivo para fazer cumprir a Lei Básica?” Significa que o Chefe do Executivo garante que os órgãos legislativo, executivo e judicial da RAEM elaboram, executam e aplicam rigorosamente as leis de acordo com o espírito contido na Lei Básica. Se o Chefe do Executivo considerar que um projecto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa não está conforme à Lei Básica, não o deve assinar e deverá devolvê-lo à esta entidade para uma nova apreciação. Pode corrigir directamente os actos praticados pelos “órgãos executantes” que são contrários à Lei Básica. Quanto às divergências e dúvidas surgidas na interpretação das disposições da Lei Básica no processo da sua aplicação por parte dos órgãos judiciais, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional pode promover a interpretação das disposições em questão.

O Chefe do Executivo proporá a interpretação ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional das disposições em causa. A intervenção daquele Comité não afecta a independência do poder judicial e

as decisões dos tribunais. Segundo as disposições da Lei Básica, compete aos tribunais da RAEM exercer independentemente o poder judicial, no entanto, o poder de interpretação da Lei Básica pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Este e o Tribunal de Última Instância interpretam, em separado e nos termos da Lei Básica, as disposições em questão. Quando o Comité Permanente decidir quanto à interpretação destas disposições, os tribunais da Região devem seguir a interpretação dada por aquele órgão e proceder a um novo julgamento independente de acordo com a interpretação feita. Numa palavra, a interpretação das leis por parte daquele órgão não significa intervenção no poder judicial. Do mesmo modo, compete ao Chefe do Executivo fazer cumprir a Lei Básica e promover a interpretação dada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, não constituindo um obstáculo ao julgamento independente dos tribunais, mas sim um esforço para defender a autoridade da Lei Básica.

Redefinir devidamente o relacionamento entre o Chefe do Executivo e os poderes legislativo, executivo e judicial contribuirá para garantir o bom funcionamento do regime estabelecido pela Lei Básica, em que o Chefe do Executivo é considerado o núcleo e a Administração predominante, bem como para a estabilização e desenvolvimento do Território de Macau.