

Uma tentativa de abordagem sobre a eficácia da Constituição nas Regiões Administrativas Especiais

*Wang Zhenmin**

A eficácia da Constituição nas regiões administrativas especiais (RAE's) é já uma questão exaustivamente abordada e sobre a qual não faltam teses. Em ambas as Regiões Administrativas Especiais de Macau e de Hong Kong, quanto a esta questão, as opiniões divergem: uns opinam que a Constituição é eficaz nelas, enquanto outros não acham assim. Daí decorre ainda outra questão, sobre o relacionamento entre a Constituição e as Leis Básicas: as Leis Básicas são comumente consideradas como “Mini-Constituições” das respectivas RAE's, ou mais simplesmente como “Constituições” das mesmas, em algumas das ocasiões. Serão estas percepções ou afirmações exactas? Será a Constituição juridicamente eficaz nas RAE's? No fundo, qual a relação entre as Leis Básicas e a Constituição da República Popular da China? Um conhecimento exacto quanto à eficácia da Constituição e à relação entre esta e as Leis Básicas, é muito relevante para a aplicação coerente em pleno das Leis Básicas, nomeadamente para uma compreensão correcta do significado das respectivas disposições das Leis Básicas em especial. No presente artigo, apresento as minhas opiniões individuais relativas a esta questão.

I. Da eficácia da Constituição da RPC nas Regiões Administrativas Especiais

Os que opinam que a Constituição da RPC não é eficaz nas RAE's referem essencialmente os seguintes “argumentos”:

1.º Em ambos os Anexos III às respectivas Leis Básicas, estão especificadas com clareza as leis nacionais a aplicar nas regiões administrativas especiais, onde não está contemplada a Lei Básica. Como as Leis Básicas estabelecem explicitamente que “as leis nacionais não se aplicam na Re-

* Subdirector da Faculdade de Direito da Universidade Tsinghua, membro da Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau subordinada ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.

gião Administrativa Especial de Hong Kong, salvo as indicadas no Anexo III a esta Lei”, a Constituição deveria ser excluída, naturalmente.

2.º Nos termos das Leis Básicas (artigo 18.º em concreto), o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional pode aumentar ou reduzir o elenco das leis nacionais referidas no Anexo III, depois de consultar a respectiva Comissão da Lei Básica dele dependente e o Governo da respectiva RAE. No entanto, no período compreendido entre a data de reintegração até ao momento, o citado Comité nunca procedeu ao aumento do referido elenco no sentido de tornar a Constituição uma lei nacional aplicável nas RAE’s.

3.º Ainda nos termos do artigo 18.º das Leis Básicas: As leis em vigor na Região Administrativa Especial de Macau são esta Lei (ou seja, a Lei Básica) e as leis previamente vigentes em Macau e Hong Kong, conforme o previsto no artigo 8.º desta Lei, bem como as leis produzidas pelo órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau e Hong Kong. Não se refere expressamente aqui que a Constituição é uma lei aplicável nas RAE’s.

4.º A Constituição da República Popular da China é de matriz socialista e os sistemas e políticas nela consagrados são os socialistas. Em conformidade com a política do Estado que consiste em “um país, dois sistemas”, nas regiões administrativas especiais não será implementado o socialismo, sendo permitida a manutenção do sistema capitalista e a maneira de viver existente em Macau e Hong Kong e, com base nisto, foram elaboradas as respectivas Leis Básicas. Neste termos, a Constituição da RPC não é juridicamente eficaz nas RAE’s¹. Verifica-se uma especialização funcional no espaço entre a Constituição e as Leis Básicas: a China Interior rege-se pela Constituição e as RAE’s são regidas pelas respectivas Leis Básicas. O reconhecimento da eficácia da Constituição nas RAE’s poderá pôr em causa o sistema capitalista vigente nelas e até poderá pôr em risco a implementação da política fundamental nacional consubstanciado em “um país, dois sistemas”.

Não estou conformado com este entendimento, pois sou de opinião de que a Constituição da RPC se aplica igualmente nas RAE’s, com os seguintes fundamentos:

¹ Ver “*As relações entre a Lei Básica e a Constituição (Relatório Final)*”, Grupo Especializado do Relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial da Comissão Consultiva da Lei Básica da RAEHK, 1987.

Em primeiro lugar, a Constituição, aprovada pelo supremo órgão político da RPC, é a lei fundamental do País. Em virtude do âmbito de aplicação da Constituição não se encontrar limitado quer por força da própria Constituição, quer nos termos de quaisquer outras leis, a sua eficácia, na sua globalidade, deve, naturalmente, cobrir todo o território chinês. Como as RAE's fazem parte integrante e indivisível do território chinês, a Constituição deve ser, logicamente, eficaz nas mesmas. A Constituição da China Interior é, natural e igualmente, a lei Constitucional de qualquer das zonas, incluindo as RAE's. Daí que, do ponto de vista geral, a mesma deve ser eficaz nas RAE's². É de referir que a RPC, como um estado unitário, só pode ter uma única Constituição, não sendo permitido que as regiões administrativas de índole local, sejam dotadas de um diploma legal com a designação expressa de "Constituição". É isto o porquê da denominação "Lei Básica", mas não "Constituição", adoptada para os respectivos diplomas das Regiões Administrativas Especiais, e da designação de regulamento de autonomia, mas não "Constituição", adoptada para as normas legais locais de natureza fundamental e integrada sobre o exercício de autonomia nas zonas da própria nacionalidade elaborada por zonas nacionais autónomas da China Interior.

A Constituição, como Lei fundamental e de supremacia de um País, não só regula os sistemas fundamentais e missões fundamentais do mesmo, mas também serve, quando considerada como um conjunto, como símbolo pertinente da unidade e soberania de um País. Ao abordarmos a Forma de Estado, chegámos a referir que a existência de uma única Constituição universal em todo o País é uma das características essenciais do Estado Unitário, enquanto num Estado Federal há uma pluralidade de Constituições. Deste modo, no caso da RPC, a existência de uma única Constituição a nível nacional é reclamada pela sua Forma de Estado da RPC de Estado Unitário, o que é uma manifestação pertinente da unidade do Estado e integridade da soberania da RPC. Dissemos que o nosso País não está, até ao momento, reunificado, tendo como um dos fundamentos essenciais de que a eficácia do ordenamento jurídico da República Popular da China não cobre todas as partes do País. Ao retomar a soberania das regiões de Hong Kong e de Macau e com a implementação das Regiões Administrativas Especiais, é natural que a eficácia da Cons-

² Xiao Weiyuan, *"Um País, Dois Sistemas" e o Sistema Legal Fundamental de Hong Kong*, pp. 86 a 94, Editora Universidade de Pequim, 1990.

tituição da RPC se estenda às mesmas. Num Estado Unitário unificado, podem encontrar-se leis vigentes apenas em algumas das suas zonas mas que não se aplicam a todo o território nacional; no entanto, a Constituição, como uma marca da unidade do Estado e da soberania, é necessariamente eficaz em toda e qualquer porção do Estado, e, tal como a bandeira nacional, armas nacionais, capital e exército, a Constituição é sempre uma e única. Se as RAE's fazem parte integrante e indivisível da RPC e formam regiões administrativas locais desta, é natural que a Constituição seja eficaz naquelas. Se disséssemos que a Constituição nacional da RPC não era eficaz nas regiões administrativas especiais, questionaríamos qual seria a "Constituição" das mesmas? Se admitíssemos que as "Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais" fossem "Constituições" destas, coexistiriam então na RPC três ou quatro "Constituições", em vez de uma só, o que quereria dizer que a RPC passaria a ser um Estado Federal deixando de ser um Estado Unitário? Se se referisse as Leis Básicas como "Mini-Constituição" das RAE's, qual seria a "Constituição", aliás, a "Máxi-Constituição" das mesmas? O que não deixa dúvidas é que a Constituição da RPC é a Constituição da China Interior e simultaneamente a de Hong Kong e Macau.

Em segundo lugar, a Constituição é eficaz nas regiões administrativas especiais, não só porque ela é um símbolo relevante da soberania e unidade nacional, mas também porque a Constituição consagra, de facto, algum conteúdo especificamente respeitante às mesmas ou que se refere às mesmas, servindo-se de fundamentação constitucional para a elaboração das "Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais". Os artigos 31.º e 62.º, alínea 13), que respeitam directamente às RAE's, são, por natureza, eficazes nas regiões administrativas especiais. Também não há dúvida que sejam aplicáveis às RAE's ou que devem ser respeitadas pelas regiões administrativas especiais as disposições da Constituição quanto ao órgão supermo do poder político, o chefe de Estado, o órgão supremo nacional de administração, o órgão supremo nacional das forças armadas, a bandeira nacional, **as armas nacionais e a capital**, bem como as normas sobre a soberania nacional, negócios estrangeiros e defesa nacional. Quer isto dizer que, o Capítulo III, Secções I a IV e o Capítulo IV são basicamente aplicáveis nas regiões administrativas especiais. Relativamente ao que diz respeito aos "Quatro Princípios Fundamentais", sistema socialista, órgãos locais do poder político e de administração, órgãos judiciais nacionais e órgãos jurisdicionais nacionais não se aplica às

regiões administrativas especiais, pois estas disposições são revistas e substituídas pelos respectivos articulados consagrados nas “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais”. Verifica-se assim que a Constituição da RPC se aplica, em princípio, às RAE’s; quanto à aplicabilidade de cada artigo ou cada norma em específico, é necessário fazer juízo de harmonia com o espírito subjacente ao princípio “um país, dois sistemas”.

Em terceiro lugar, segundo os exemplos constitucionais a nível mundial, a Constituição, para além de estabelecer normas nacionalmente aplicáveis, admite a consagração de algumas normas especiais exclusivamente aplicáveis a certas zonas especiais tomando em conta as especificidades destas. O que não desmente a eficácia da Constituição na sua globalidade em relação a estas zonas especiais. Neste sentido, as normas da Constituição da RPC que regem a autonomia regional de nacionais aplicam-se somente às zonas autónomas dos mesmos nacionais, enquanto que o artigo 31.º refere, outrossim, um articulado especial. Pode dizer-se que, a Constituição, através deste artigo de valor especial e, em seguida, nos termos do mesmo, estabelece as “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais”, estendendo a sua eficácia às regiões administrativas especiais. Assim sendo, as “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais” já “assimilam e absorvem” efectivamente a Constituição, esclarecendo, mediante as “Leis Básicas”, quais as normas constitucionais aplicáveis e não-aplicáveis³. Neste sentido, o modo e a forma essenciais, pelos quais as funções da Constituição da RPC são desenvolvidas, são conseguidas através das suas “Leis Especiais” — as “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais”.

As “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais” são feitas nos termos da Constituição, tratando-se, de facto, de um alargamento e extensão efectivos do conteúdo da mesma nas regiões administrativas especiais, e fazem parte organicamente da mesma Constituição da República Popular da China. O teor das Leis Básicas, se não fosse devido ao seu volume, deveria ser incorporado na própria Constituição e passar a ser um capítulo desta, tal como o caso do regime de autonomia nas zonas de nacionais. Assim sendo, o problema da eficácia da Constituição nas regiões especiais administrativas parece bem esclarecido.

³ Xiao Weiyuan, “Um País, Dois Sistemas” e o Sistema Legal Fundamental de Hong Kong, pág. 95, Editora Universidade de Pequim, 1990.

No ordenamento jurídico da RPC, a Constituição é a lei da suprema hierarquia, seguindo-se as “leis reforçadas”, e as leis gerais. As “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais” são hierárquica e imediatamente inferiores à Constituição e imediatamente superiores às leis gerais, fazendo parte das “leis reforçadas”, enquanto a sua força legal é decorrente da Constituição só é inferior à desta. Se a própria Constituição da RPC não fosse aplicável às regiões administrativas especiais, as “Leis Básicas das Regiões Administrativas” perderiam a sua validade em virtude do desaparecimento da sua fundamentação e razão de ser, passando a ser uma corrente sem fonte e uma árvore sem tronco⁴. Pelo exposto, a eficácia da Constituição em relação às regiões administrativas especiais pode ser deduzida sem necessidade de recorrer a mais fundamentos.

Com base nisso, muito embora os Anexos às “Leis Básicas das Regiões Especiais Administrativas” não especifiquem que a Constituição da RPC é uma das leis nacionais aplicáveis nas regiões administrativas especiais, a aplicabilidade da mesma Constituição às RAE’s é algo subentendido, como foi o caso Hong Kong até à reunificação, em que a Constituição e demais diplomas constitucionais da Grã-Bretanha foram eficazes. Exactamente pela eficácia *in natura* da Constituição nas RAE’s, os tribunais das RAE’s chegaram a invocar várias vezes, após a reunificação, os articulados da Constituição da RPC nas suas sentenças, muito embora os tribunais da China Interior ainda não o possam fazer.

II. Várias situações em que se aplica a Constituição nas RAE’s

Ao referirmos que a Constituição é eficaz nas RAE’s, não pretendemos substituir as “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais” pela Constituição, no sentido de se pôr em execução todos os articulados nas RAE’s. O modo de manifestação da eficácia jurídica da Constituição nas RAE’s expressa-se, em concreto, nos seguintes aspectos:

Em primeiro lugar, alguns articulados da Constituição aplicam-se directamente nas RAE’s, tais como o disposto nos artigos 31.º e 67.º, sobre o regime de interpretação da lei nacional;

⁴ Para o relacionamento da Constituição e das “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais”, pode-se referir a Wang Shuwen, *Introdução à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong*, pp. 79 a 95, Pequim, Editora da Escola Central do Partido Comunista da China, 1997.

Segundo, a Constituição é eficaz, na sua globalidade, nas RAE's, o que constitui um símbolo relevante por que releva que as RAE's fazem parte integrante e indivisível do território da RPC;

Em terceiro lugar, a validade jurídica das Leis Básicas decorre da Constituição da RPC, enquanto esta se torna aplicável nas RAE's essencialmente por meio daquelas.

Não existem dúvidas quanto à aplicabilidade da Constituição da RPC em todo o território chinês. No entanto, com a implantação das regiões administrativas especiais, a maioria dos sistemas e princípios consagrados na Constituição da RPC (a título exemplificativo: o sistema socialista, a forma de Estado de Ditadura Democrático-Popular, o sistema de governo do sistema de Assembleia Popular, o sistema judicial popular, os sistemas judicial e jurisdicional populares, as disposições relativas aos direitos e deveres cívicos, bem como o princípio do centralismo democrático, entre outros), não são aplicáveis nas RAE's. Assim sendo não pode duvidar-se, que a Constituição da RPC é aplicável nas RAE's.

III. A relação entre a Constituição da RPC e as “Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais” de Hong Kong e de Macau

Para saber se a Constituição é eficaz nas regiões administrativas especiais, é indispensável o correcto conhecimento sobre a relação entre a Constituição e as Leis Básicas. Neste sentido, podem analisar-se os seguintes dois aspectos:

Antes de mais, a Constituição é a lei-mãe, quer isto dizer que ela é a progenitora de todos os diplomas legais, de que fazem parte as “Leis Básicas”. E estas, por sua vez, são elaboradas de harmonia com a Constituição da RPC o que origina a sua validade jurídica e legitimidade (ou legalidade). A autoridade e a eficácia da Constituição de um país é defendida como um símbolo e garantia relevante da unidade do Estado e união nacional.

As “Leis Básicas” são “leis derivadas” da Constituição e a sua raiz legal tem como origem a Constituição da RPC. Elas são uma extensão e desenvolvimento da Constituição da RPC nas regiões administrativas especiais; como “leis derivadas” da Constituição, elas não podem confi-

gurar uma filosofia legal diferente e independente da Constituição da RPC. Ao interpretar ou compreender os articulados das “Leis Básicas”, devemos ter como ponto de partida os sistemas jurídicos locais de Hong Kong e de Macau, sem prejuízo da filosofia e regime de interpretação constitucional da RPC, devendo também tentar conhecer-se o significado dos mesmos partindo do ponto de vista das doutrinas jurídicas da RPC. A compreensão dos mesmos articulados feita exclusivamente do ponto de vista do direito local causa necessariamente inexactidões, o que não é favorável à aplicação plena, correcta e coerente das “Leis Básicas”.

Em seguida, as “Leis Básicas” põem em execução, com as necessárias adaptações, os respectivos articulados da Constituição, mas as mesmas não chegaram a alterá-la, nem sequer a substituí-la. Neste aspecto, encontram-se três significados:

1.º As “Leis Básicas” são leis de índole constitucional, mas não são uma Constituição propriamente dita. Assim sendo, a Constituição da RPC é também a das regiões administrativas especiais, razão por que as leis de natureza constitucional das regiões administrativas especiais se chamam “Leis Básicas” e não “Constituições”. No contexto de “um país, dois sistemas”, a RPC continua a dispor de uma única Constituição, só que, para fazer face à realidade, dela podem derivar algumas “mini-Constituições” aplicáveis em zonas especiais. Tais “mini-Constituições” não põem em causa o estatuto e a validade da “*Máxi-Constituição*”.

2.º As “Leis Básicas” põem em execução, com as necessárias adaptações, as normas respeitantes aos sistemas político, económico e cultural bem como aos direitos e deveres cívicos; por isso, os sistemas sociais postos em vigor na China Interior nos termos da Constituição não põem em causa os sistemas heterogéneos em vigor nas regiões administrativas especiais de harmonia com as “Leis Básicas”. Muito embora na China Interior estejam em vigor os sistemas e políticas socialistas segundo a Constituição, os sistemas e políticas capitalistas postos em execução nas RAE’s com base nas “Leis Básicas” não estão em causa.

3.º Os sistemas e os quadros políticos, económicos e culturais em vigor na generalidade do País, são regulados pela Constituição e não pelas “Leis Básicas”. Estas não alteraram a Constituição, nem tal é possível, nem sequer tomarão o lugar daquela. O conjunto de regimes e sistemas fundamentais em vigor na China Interior não sofreram de alterações em virtude da aprovação das “Leis Básicas” ou da implantação das regiões

administrativas especiais. Todos os sistemas político, económico, cultural e social continuam a enraizar-se na Constituição da RPC, devendo assim conformar-se com as normas que integram a mesma Constituição. Não é possível introduzir à vontade o sistema capitalista na China Interior, pelo facto de a Constituição da RPC permitir a aplicação de dois sistemas sociais distintos, uma vez que a existência de dois sistemas num país pressupõe uma fronteira e um âmbito de aplicação rigorosamente definidos.

Tudo isto exprime suficientemente o espírito de “um país, dois sistemas”. Ao lidar com os problemas surgidos no âmbito do relacionamento entre a Constituição e as “Leis Básicas”, deve proceder-se rigorosamente de acordo com esse princípio de “um país, dois sistemas”.

IV. Conclusão

A Constituição da RPC não só é a Constituição da China Interior, mas também a das regiões administrativas especiais da RPC. Como a Constituição é o símbolo do ordenamento jurídico do País, que representa a soberania e a unidade do Estado, ela é eficaz em todo o território do País, incluindo nas regiões administrativas especiais. A relação entre a Constituição e as “Leis Básicas” é uma relação de Lei-Mãe e Lei Filial, ou seja, lei geral e lei especial. Para encontrar uma correcta compreensão das “Leis Básicas” e para concretizar uma aplicação plena e coerente das mesmas, a Constituição nunca pode ser ignorada. Muito embora estejam levados a cabo nas regiões administrativas especiais muitos trabalhos tendentes à divulgação e generalização das “Leis Básicas”, a compreensão da Constituição do País e a sensibilização dos conhecimentos da mesma revestem-se de igual importância, em prol de melhor se aplicarem as “Leis Básicas” com coerência.

