

Porque se afirma que o sistema político de Macau não integra o modo de “separação de poderes”*

*Zhang Xiaoming***

Durante cerca de 12 anos depois da reunificação de Macau com a Pátria, as façanhas e os progressos registados são notórios. Uma das façanhas relevantes expressa-se na implementação e divulgação, de forma profunda, da Lei Básica. Tal como referiu o Excelentíssimo Senhor Presidente do Estado, Hu Jintao, no discurso proferido na Cerimónia Comemorativa do 10.º Aniversário da Reunificação de Macau com a Pátria e da Tomada de Posse dos Titulares do 3.º Governo da Região Administrativa Especial de Macau, “O Governo da RAEM e as associações sociais têm insistido incessantemente em divulgar a Lei Básica de Macau, aplicando-a conscientemente para enquadrar as acções administrativas, legislativas e judiciárias, bem como para o tratamento dos assuntos pertinentes, incluindo o desenvolvimento do sistema político”. As ideias de “um país, dois sistemas” e a consciência da Lei Básica, como consequência, penetram de forma progressiva, na cabeça de toda a gente. As acções de formação sistemática, em especial as destinadas aos altos e médios funcionários do Governo da RAEM, demonstram que os dois Chefes Executivos, Ho Hau Wah e Chui Sai On, têm prezado muito, a aprendizagem e a divulgação da Lei Básica. Este trabalhos são muito importante e tem um impacto muito duradouro especialmente para aprofundar a consciência da legalidade administrativa e promover as capacidades e nível de governação no âmbito do Governo da RAEM, para a correcta, plena e profunda implementação das orientações inerentes a “um país, dois sistemas”, e criar consequentemente em toda a comunidade de Macau, um clima de aprendizagem, respeito e defesa da Lei Básica.

“Porque se afirma que o sistema político de Macau não integra o modo de “separação de poderes”?” é um dos temas a abordar na estrutu-

* Discurso proferido na cerimónia de encerramento do Programa de Estudos sobre a Lei Básica da RAEM – Nível Avançado nos 20 de Julho de 2011.

** Vice-Coordenador do Gabinete para os Assuntos de Hong Kong e Macau do Conselho de Estado.

ra política da RAEM. A resposta envolve matérias de duas ordens: Em primeiro lugar e respeitante aos conceitos, qual é o significado preciso de “separação de poderes”? Entender-se-á a “separação de poderes” como um simples exercício dos poderes administrativo, legislativo e judicial por órgãos distintos entre os quais, existe uma relação de mútuo controlo. Em segundo lugar, quais são as diferenças entre a estrutura política da RAEM e o sistema de “separação de poderes”? Fez-se uma pergunta ao autor: Nas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e de Macau em que os poderes administrativos, legislativos e judiciais são exercidos por órgãos distintos, que têm controlo entre si. Por que o sistema das RAE's não integra o princípio de “separação de poderes”? No entender do autor, esta não é uma mera questão teoricamente relevante, mas também, uma questão pertinente no sentido prático que pode pôr em causa, a correcta execução das linhas inerentes a “um país, dois sistemas” e da Lei Básica, bem como o sentido de funcionamento da estrutura política das Regiões Administrativas Especiais.

Relativamente ao primeiro aspecto, queria fazer uma breve retrospectiva sobre a história relativa à formação das doutrinas e instituições de “separação de poderes” no mundo ocidental. A fonte das doutrinas de “separação de poderes” remonta à época da antiga Grécia e à época da antiga Roma. Na antiga Grécia, Aristóteles defende que as funções do Estado sejam distintas em consultivas, administrativas e jurisdicionais, o conhecido como a doutrina dos “três elementos do sistema político”. Ainda na antiga Grécia, Políbio sugere, com base nisto, que a divisão de trabalho no âmbito dos poderes do Estado pressupõe o mútuo refreio dos mesmos, ou seja, os poderes dos magistrados, do Senado e da Assembleia Popular deveriam controlar-se mutuamente, de modo a chegar a um balanço entre os mesmos poderes. Estes pensamentos são as ideias embrionárias do sistema de “freios e contrapesos” (checks and balances). No século XVII, o filósofo e pensador político inglês, John Locke, tece um pensamento de divisão de poderes no sentido da idade moderna que constitui o fundamento teórico da forma de estruturação estatal no Ocidente, nas idades moderna e contemporânea. Locke divide os poderes do Estado em poder legislativo, poder executivo e poder federativo, sendo o poder legislativo superior a todos os outros, enquanto o poder legislativo e o poder executivo devem ser separados e existir entre si, freios e contrapesos. Como o poder federativo referido por Locke faz parte, de facto, do poder executivo, a sua doutrina é considerada uma instituição do tipo de “bipartição de poderes”. A partir daí, as instituições políticas do Reino

Unido foram directamente influenciadas pela doutrina de Locke. Em meados do século XVIII, o pensador iluminista e jurista francês, Barão de Montesquieu, cria uma teoria mais completa de “separação de poderes”, com base no pensamento de divisão de poderes de John Locke e na prática das instituições políticas do Reino Unido.

O Barão de Montesquieu combina de forma enérgica, os pensamentos de “divisão de poderes” e de “freios e balanços”. Ele acha, por um lado, que os poderes do Estado devem dividir-se em poder legislativo, poder executivo e poder judicial. Estes três estão num patamar de igualdade e são exercidos por órgãos distintos. Defende, por outro lado, que os três se devam controlar mutuamente e balançar entre si, com vista a evitar que o Governo exerça arbitrariamente o poder e ofenda a liberdade do cidadão. Afirma também que no funcionamento interno de cada poder deve existir um certo equilíbrio. Por exemplo, o órgão legislativo adopta um sistema bicameral e é composto pela câmara alta e câmara baixa. O poder legislativo deve pertencer ao povo em geral e ser exercido pela câmara baixa, cujos elementos são eleitos pelo público. Com vista a prevenir que a plebe ofenda os interesses das classes altas com o exercício do poder legislativo, deve ser criada a par daquela câmara, uma câmara alta, para alcançar a um refreio e contrapeso no interior do órgão legislativo com a intervenção nas acções legislativas das altas classes. Um outro exemplo é que o órgão executivo é entregue à monarquia. Segundo o mesmo, o poder executivo deve ser exercido pelo rei, uma vez que os assuntos administrativos carecem da decisão ágil e célere, podendo a demora e a indecisão pôr em causa, a eficiência executiva e a capacidade de governação. Salienta-se que o rei não deve ser escolhido pelo órgão legislativo, sob pena de ser subjugado por este último. Mais um exemplo é que o órgão judicial é composto por juizes eleitos pelo povo nos termos da lei e não pertencentes a nenhuma das classes, tendo por objectivo assegurar a neutralidade e independência dos tribunais de justiça. E os juizes devem respeitar o princípio de impedimento. Em suma, o pensamento do Barão de Montesquieu tem duas componentes relevantes: a primeira é que os poderes do Estado são órgãos distintos; a segunda é a que salienta a separação, controlo e equilíbrio entre os mesmos três poderes e nenhum deles é absolutamente dominante. A pretensão original de Montesquieu, um sistema político de monarquia constitucional do modelo inglês. No entanto, depois da Revolução Francesa é criado um sistema republicano mais democrático. É indubitável que o pensamento de “separação de

poderes” de Montesquieu contribuiu muito para a civilização política do Homem, uma vez que ele não só oferece instrumentos doutrinários de relevância para a revolução burguesa no contexto histórico específico em que o feudalismo e o absolutismo monárquico se encontram em decadência, mas também tem grande impacto no modo organizacional de Estados do Ocidente (de que fazem parte os Estados Unidos da América) e os seus modos de exercer os poderes, em especial a instituição de órgãos separados de soberania administrativos, legislativos e judiciais, que passou a ser uma estrutura essencial do sistema político que serve de exemplo aos Estados contemporâneos.

Contudo, também se pode notar que a visão absoluta defendida por Montesquieu sobre a relação de freios e contrapesos entre os poderes executivo, legislativo e judicial, é uma teoria política demasiado idealista e rígida no que diz respeito ao seu modelo. O sistema político dos principais países ocidentais capitalistas também não consegue atingir o padrão de “separação de poderes” exigido por Montesquieu. Por exemplo, no Reino Unido, o sistema político é caracterizado pela centralização de poder no parlamento, e o Primeiro-ministro é normalmente o líder do partido político com maior representação na Câmara dos Comuns. Os membros do Gabinete são nomeados pelo Primeiro-Ministro de entre os membros do seu partido nas duas casas legislativas, mas principalmente os da Câmara dos Comuns. O Gabinete é responsável perante o parlamento e caso não consiga o suporte da maioria do parlamento, os membros devem demitir-se do Gabinete para se proceder a nova eleição. Relativamente ao estatuto e poder do parlamento do Reino Unido, existe uma afirmação figurativa: “O parlamento é onnipotente, salvo a transformação de homem em mulher ou vice-versa.” Na França, o órgão legislativo é composto por uma Assembleia Nacional e um Senado. O governo liderado pelo Primeiro-Ministro é o órgão executivo, e o Supremo Tribunal de Justiça é o órgão judicial. O Presidente, sendo a autoridade máxima do país, tem poder para nomear o Primeiro-Ministro, presidir às reuniões do Gabinete, bem como determinar as linhas de acção governativa. O governo é responsável perante o parlamento, mas este está mais dependente do Presidente. Este tipo de sistema político, conhecido geralmente por “sistema misto parlamentar-presidencial”, caracteriza-se pelo facto de o poder executivo ser partilhado pelo Presidente eleito por sufrágio directo, pelo Primeiro-Ministro que também é o líder do partido maioritário no Parlamento e do seu Governo.

No panorama mundial da prática política, verifica-se que o sistema político consagrado na “Constituição Federal” dos EUA, de 1787, é o que está mais aproximado ao modelo de “divisão de poderes” apresentado por Montesquieu. Nos EUA, os poderes legislativo, executivo e judicial são distribuídos respectivamente por 3 órgãos de soberania, isto é, o Congresso que exerce o poder legislativo, o Presidente que exerce o poder executivo e os tribunais que exercem o poder judicial, sendo dada grande relevância ao controle e equilíbrio entre os três poderes. Em concreto: 1. O Congresso tem o poder legislativo, com competências para fazer leis, sendo composto pelo Senado e pela Câmara dos Representantes, ambos eleitos por sufrágio directo. Para além do poder legislativo, o Congresso goza ainda do poder financeiro, de nomeação e de censura e o poder de gestão comercial. 2. O poder executivo é exercido pelo Presidente, cujo mandato é de quatro anos, sendo eleito por sufrágio indirecto, ou seja, o presidente é eleito pelos grandes eleitores que são eleitos pelos eleitores de todos os Estados federados. A Constituição confere ao Presidente, órgão singular, o poder executivo. Uma vez que o Presidente é eleito pelos votos populares e o Congresso não tem voz nesta matéria, o presidente é responsável perante a Constituição e os eleitores e não, o Congresso. 3. O poder judicial é exercido pelos tribunais. Os tribunais federais dos EUA são compostos pelo Supremo Tribunal e tribunais inferiores, cujos juízes são nomeados pelo Presidente com o assentimento do Senado. Os tribunais exercem independentemente, o poder judicial. O mandato dos juízes é vitalício, desde que desempenhem fielmente as funções consignadas. Portanto, os mesmos podem continuar a exercer durante toda a sua vida, não podendo ser exonerados, salvo no caso de censura apresentada pelo Congresso contra o juiz.

Nos EUA, o controlo mútuo entre os poderes executivo, legislativo e judicial reflecte-se principalmente nos seguintes aspectos: no que respeita à relação entre o poderes legislativo e executivo, embora o Presidente não possa em caso algum, dissolver o Congresso, tem o poder de veto quanto aos actos legislativos, impedindo os projectos de lei que, no seu entender, sejam inadequados, de se tornarem lei. O Presidente pode promulgar decretos administrativos e os órgãos executivos podem elaborar regulamentos administrativos no âmbito do poder legislativo delegado. Simultaneamente, o poder executivo também está sujeito a determinadas restrições, como, por exemplo, o Congresso, que, para assegurar a execução de leis pelos órgãos executivos, pode organizar audiências legislativas. Quanto às relações entre os poderes executivo e judicial, os tribunais têm poder para

fiscalizar os actos administrativos, com vista, a prevenção da violação das liberdades e do direito à propriedade dos cidadãos por parte dos órgãos executivos. A remuneração dos juízes não pode ser reduzida livremente. Para alcançar o exercício de controlo mútuo entre os três poderes e para consolidar a independência judicial e o balanço entre os três poderes, o Supremo Tribunal, sendo o tribunal federal mais importante, possui ainda um poder crucial, ou seja, o poder de fiscalização judicial ou o de fiscalização de constitucionalidade estabelecido num assento de 1803, no âmbito do caso “Marbury contra Madison”. Embora este poder não esteja expressamente consagrado na Constituição, é amplamente recorrido na prática. Por outro lado, o poder judicial é restringido pelos poderes executivo e legislativo. A título de exemplo, o Congresso e os Estados federados dos EUA podem revogar a sentença do Supremo Tribunal Federal mediante aditamentos à Constituição, ou, podem aprovar novamente o projecto de lei, julgado anteriormente pelo tribunal, uma violação da Constituição. O Congresso pode ainda exercer o poder de censura contra os juízes dos tribunais federais. É claro que o sistema político dos EUA também não preenche completamente a tese sustentada por Montesquieu. A maior diferença reside na forma estrutural do Supremo Tribunal. Os juízes são nomeados pelo Presidente dos EUA e não são eleitos por sufrágio. Sendo assim, o Presidente desempenha um papel decisivo e crucial na constituição dos tribunais, sendo inevitável que a nomeação seja feita com base no princípio de preferência política.

Neste sentido, mesmo os países capitalistas ocidentais relativamente mais desenvolvidos, influenciados pelo pensamento de “divisão de poderes” dos primeiros pensadores políticos capitalistas, nem todos implementaram o sistema de “separação de poderes” em sentido estrito. Isto porque a formação e a evolução de qualquer sistema político estão sempre associadas a factores específicos dos países e regiões envolvidos, nomeadamente no âmbito das condições socioeconómicas, história e tradição, cultura e política, e das circunstâncias daquela época, limitados pelo desenvolvimento histórico, tratando-se de um processo de transformação natural e do resultado de concorrências políticas, não sendo, por isso, esses sistemas políticos sempre implementados por planos concebidos anteriormente. Os governantes ou os que elaboram documentos constitucionais, ao optarem por um sistema ou modelo, têm de ter sempre em conta, as situações reais do local e da época em que vivem e ponderar nos interesses políticos

e nos valores que valorizam. No que respeita a sistemas políticos, não existe, nem nunca existiu, um modelo comum ou padrão absoluto que sirva para todos os países ou regiões. Em 1958, depois do sistema “sistema misto parlamentar-presidencial” ter sido aprovado pela constituição da época de De Gaulle, que disse, “compreendo perfeitamente aqueles que gostam de explicar tudo e que ficam insatisfeitos por não conseguirem encaixar a Constituição (Francesa) num desses dois sistemas. Para eles, o sistema político francês só pode ser, ou parlamentar ou presidencial. Mas não vejo que o sistema político francês vá necessariamente ser um instável, indeterminado e fraco. Por que razão a França necessita de adoptar as regras adoptadas na América do Norte? Posso dizer que a nossa constituição é, ao mesmo tempo, parlamentar e presidencial, o que é apoiado pelo equilíbrio e características que temos.”

O que o autor acabou de referir e de comparar, demonstra que o sistema de “separação de poderes” tem uma conotação própria. A divisão de poderes de um Estado, em três poderes: administrativo, legislativo e judicial, exercidos respectivamente, por três órgãos diferentes, pode não representar necessariamente o sistema de “separação de poderes” em sentido estrito, podendo-se classificar como um verdadeiro sistema de “separação de poderes de poderes” só quando os poderes administrativo, legislativo e judicial se controlam uns aos outros, tendo uma relação equilibrada em que cada um tem os próprios órgãos, funções e pessoal, não se responsabilizando perante os outros e não havendo acumulação de qualidades dos membros. Por essa razão, de entre os actuais grandes países do Mundo, só os EUA são considerados o único país típico de “separação de poderes” enquanto os outros não se consideram países deste sistema.

Sabemos que, segundo o desenho e os termos da Lei Básica, na RAEM está implementado um sistema político com predominância do poder executivo, o que normalmente significa que quem lidera é o poder executivo, havendo controlo mútuo mas também articulação entre o poder executivo e o legislativo, enquanto o poder judicial é independente. Este sistema caracteriza-se por ser o poder executivo, no caso do sistema da RAEM, a ter uma posição primordial, tendo o Chefe do Executivo um estatuto relativamente mais alto e poderes mais amplos, sendo o Chefe do Executivo o núcleo na organização e funcionamento dos órgãos dotados de poder político da RAEM. O sistema da RAEM é muito diferente do sistema de “separação de poderes” tanto a nível do seu atributo como do

seu conteúdo. O autor acha que para se compreender o sistema político da RAEM consagrado na Lei Básica, é necessário dominar os seguintes pontos e diferenças.

I. A estrutura política da RAEM é uma estrutura política de natureza local.

Trata-se de um foco essencial para a observação e análise da estrutura política da RAEM. Como o nosso país é um estado unitário, a RAEM é uma região administrativa local que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central. A estrutura política da RAEM, que não pode definir por si própria, é definida pela lei elaborada pelas Autoridades Centrais. O sistema político da RAEM está subordinado ao do País e aos órgãos de soberania previstos na Constituição, tais como a Assembleia Popular Nacional e o seu Comité Permanente, o Conselho de Estado e o Presidente de Estado. Relativamente à fonte do poder, os poderes que integram o alto grau de autonomia que a RAEM goza, incluindo poderes executivo, legislativo, judicial independente e de julgamento em última instância, resultam da delegação pelas Autoridades Centrais, sendo o seu âmbito, a sua distribuição e as relações entre eles são definidas na Lei Básica, aprovada pela Assembleia Popular Nacional. Pelo que, o exercício de todos os poderes que expressam a soberania, é reservado ao Governo Popular Central. Por outro lado, o exercício dos referidos poderes por parte da RAEM está sujeito ao controlo e fiscalização das Autoridades Centrais. Por exemplo, as leis produzidas pela Assembleia Legislativa devem ser comunicadas para registo ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; se os tribunais da RAEM necessitarem, no julgamento de casos, da interpretação de disposições da Lei Básica respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a RAEM, os tribunais da RAEM devem obter, através do Tribunal de Última Instância, uma interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Isto demonstra que a RAEM goza, no contexto de “um país, dois sistemas”, dos poderes relativamente muito maiores do que os de outras províncias, regiões autónomas e cidades directamente subordinadas ao Governo Popular Central, o que reflecte uma característica especial. No entanto, em termos de atributo da estrutura política e do estatuto, a estrutura política da RAEM é uma estrutura de natureza local, ou seja, uma estrutura de política de

natureza local e especial, à qual sobrepõem a estrutura política do Estado e as Autoridades Centrais. Nestes termos, não se pode fazer uma simples comparação com um Estado. Isto também implica a impossibilidade de implementar um sistema de “separação de poderes” que pressupõe a existência dos plenos poderes inerentes a um Estado soberano.

II. O Chefe do Executivo ocupa o lugar central na estrutura orgânica e no funcionamento dos órgãos dotados de poder político da RAEM

Trata-se da maior característica de que a preponderância do poder executivo da RAEM reveste. Nos termos da Lei Básica, o Chefe do Executivo só o dirigente máximo do Governo da RAEM, a quem compete a sua direcção, mas também o dirigente máximo da RAEM que representa a Região. Esta dupla qualidade, nomeadamente a última qualidade, dá-lhe na Realidade, uma posição superior às dos órgãos executivo, legislativo e judicial, passando a ser, o núcleo dos poderes e o líder central. Relativamente aos assuntos interiores, compete ao Chefe do Executivo dirigir o Governo da RAEM, gozando de vários poderes para tomar decisão e poderes de nomeação e de exoneração, entre outros. E quanto aos assuntos externos, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo o tratamento, em nome do Governo da RAEM, dos assuntos externos e de outros assuntos, quando autorizado pelas Autoridades Centrais. Perante as Autoridades Centrais, compete exclusivamente ao Chefe do Executivo relatar, em representação da RAEM, o seu trabalho ao Governo Popular Central, com quem pode contactar directamente, e fazer cumprir as directrizes emanadas do Governo Popular Central em relação às matérias previstas na Lei Básica. Esta posição central e poderes essenciais que o Chefe do Executivo detém são necessários para cumprir as suas responsabilidades perante o Governo Popular Central. Justamente por isso, o Professor Catedrático Xiao Weiyun pretendia chamar esta estrutura política da RAEM “Sistema de Chefe do Executivo”.

III. Posição mais activa e prioritária do Poder Executivo em relação aos Poderes Legislativo e Judicial

A título exemplificativo, compete ao órgão administrativo apresentar propostas de lei e de resolução e elaborar regulamentos administrativos,

gozando a iniciativa legislativa exclusiva das matérias que envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo. As iniciativas dos Deputados são limitadas, pois, a apresentação de projectos de lei que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo. As propostas de lei e a resolução apresentadas pelo Governo da RAEM devem ser inseridas, com prioridade, na ordem do dia da Assembleia Legislativa. As propostas ou projectos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa só entram em vigor depois de serem assinados e publicados pelo Chefe do Executivo. Nas circunstâncias legalmente previstas e cumpridas as formalidades legais, o Chefe do Executivo ainda pode dissolver a Assembleia Legislativa.

IV. Salvo a independência do poder judicial independente, os poderes executivo e legislativo exercem um controlo mútuo e actuam em articulação, prevalecendo esta última relação

De acordo com a Lei Básica, os poderes executivo e legislativo da RAEM, controlam-se mutuamente. O órgão executivo detém maior poder de decisão política, mas não se trata de predomínio do poder executivo, uma vez que está sujeito ao controlo e à fiscalização da Assembleia Legislativa. A Assembleia Legislativa goza do poder legislativo, sendo o órgão executivo responsável perante a Assembleia Legislativa, mas não se trata da preponderância do poder legislativo. No artigo 65.º da Lei Básica estão definidas explicitamente as matérias relativamente às quais, o órgão executivo devem responder perante a Assembleia Legislativa, a saber: fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor, apresentar periodicamente na Assembleia Legislativa, relatórios respeitantes à execução das linhas de acção governativa e responder às interpelações dos deputados na Assembleia Legislativa. As responsabilidades do órgão executivo perante a Assembleia Legislativa limitam-se a estas matérias. Além disso, a Lei Básica dispõe que, em certas circunstâncias e cumpridas certas formalidades, o Chefe do Executivo é obrigado a demitir-se e a Assembleia Legislativa tem o poder de censurar o Chefe do Executivo. Tudo isto expressa as funções de controlo do poder legislativo sobre o poder executivo. De notar que as referidas disposições não são produzidas para tornar os órgãos executivo e legislativo opostos, mas sim, para uma melhor racionalização da distribuição e funcionamento dos poderes da RAEM, com vista a otimizar a governação da RAEM. A isto

acrescenta que na Lei Básica foram especialmente concebidos alguns mecanismos para reforçar a comunicação, coordenação e ajustamento entre os órgãos executivo e legislativo, sendo o Conselho Executivo um desses arranjos. O Conselho Executivo é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões, sendo os seus membros designados pelo Chefe do Executivo de entre os titulares dos principais cargos do Governo, os deputados à Assembleia Legislativa e as figuras públicas. O Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões importantes, de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, de definir regulamentos administrativos e de dissolver a Assembleia Legislativa, excepto no que diz respeito à nomeação e exoneração do pessoal, às sanções disciplinares ou às medidas adoptadas em caso de emergência. A criação deste mecanismo destina-se, por um lado, ao reforço da preponderância do poder executivo e, por outro lado, pretende-se que o Chefe do Executivo possa ouvir, atempadamente, as opiniões do órgão legislativo antes de tomar decisões importantes e de tratar assuntos relevantes e que, mediante a comunicação e coordenação no âmbito do Conselho Executivo, as propostas de lei e as decisões importantes do governo possam obter o apoio da Assembleia Legislativa e possam ser implementadas sem sobressaltos. Diferente de Hong Kong, o Chefe do Executivo da RAEM tem ainda o poder importante de nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa, previsto no n.º 7 do artigo 50.º da Lei Básica da RAEM e no Anexo II da mesma, não sendo esta disposição temporária nem transitória.

Temos que destacar, o abandono do princípio de “separação de poderes” é também uma ideia directriz na elaboração da Lei Básica. Num encontro realizado em 16 de Abril de 1987, o Sr. Deng Xiaoping disse aos membros da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong: “o sistema de Hong Kong não pode ser totalmente ocidentalizado, não se pode transpor na íntegra o sistema ocidental. Mesmo não se aplicando o sistema inglês nem o sistema americano, Hong Kong subsiste durante mais de um século e meio. Outro acha inadequado, transpor de forma integral, o sistema de separação de poderes ou o sistema parlamentar anglo-americano e formular um juízo em função disso sobre se um sistema é ou não democrático”. “Temos que ter em conta as realidades, e decidirmos o nosso sistema e o modo de gestão de acordo com as nossas especificidades”. Aquando da elaboração da Lei Básica de Macau, os membros da Comissão de Redacção também seguem esta ideia na concepção do sistema político da RAEM e chegaram a um consenso sobre os princípios a que as disposições devem seguir. Este

consenso pode ser especificado em três aspectos que seguem: 1. o cumprir do princípio de “um país, dois sistemas” e o espírito consagrado na Declaração Conjunta Luso-Chinesa, salvaguardando a unidade nacional, integridade da soberania e do território, concretizando o alto grau de autonomia de que a Região Administrativa Especial de Macau goza; 2. é de manter o sistema capitalista em Macau, defendendo os interesses de todos os sectores; 3. ter em conta as realidades de Macau, devendo considerar as especificidades do sistema político de Macau de então e os problemas existentes, devendo as soluções ser favoráveis à estabilidade e ao desenvolvimento de Macau. Deste modo, na concepção da estrutura política de Macau é preservada a parte eficaz do sistema preexistente, nomeadamente os elementos favoráveis à preponderância do poder executivo, com vista a assegurar a eficiência administrativa.

Além disso, queria esclarecer, como elementos acessórios, dois pontos: Primeiro, há quem refere que, nos termos da Lei Básica, cabem aos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau, no julgamento dos casos, interpretar a Lei Básica. Assim, os tribunais têm um poder que os tribunais não tinham até à reunificação, ou seja, o poder de fiscalização judicial, que é justamente uma particularidade do sistema de “separação de poderes” dos EUA. Como foi referido antes, na realidade, o poder de fiscalização judicial enquanto poder essencial do Supremo Tribunal Federal, foi estabelecido num assento de 1803, no âmbito do caso “Marbury contra Madison”, esta instituição não resultou da implementação nos EUA os princípios de “separação de poderes” e de independência dos tribunais de justiça, mas sim de uma dilatação progressiva do poder judicial no seu funcionamento prático, em “confronto” com os poderes legislativo e administrativo. Não existe nenhuma disposição sobre isto, quer na Constituição dos EUA, quer nos seus aditamentos posteriores. Deste modo, a justificação com este fundamento de que o sistema político da RAEM é do modo de “separação de poderes” não é apropriada. Segundo, mesmo no sistema de “separação de poderes” dos EUA, as relações entre os poderes modificam de modo dinâmico, pois o poder executivo do Presidente dos EUA está em constante dilatação. A título exemplificativo, os serviços subordinados à presidência criados pela primeira vez no mandato de Roosevelt têm expandido continuamente, serviços que, para além de coadjuvar o Presidente, contribuíram para opor aos poderes parlamentares. O Presidente exerce com frequência o seu direito de veto contra os projectos de lei aprovados para controlar o exercício do poder legislativo por parte do Congresso e exerce, de forma flexível, o seu poder

de celebração de convenção internacional, adoptando a forma de acordos externos administrativos em vez da de tratados, com vista a afastar a fiscalização e controlo do Congresso, o que reforça o poder diplomático do Presidente. Aproveita também, o período não funcionamento do Congresso, para nomear o pessoal a fim de esquivar-se da intervenção deste e estabelece o poder do Presidente em matéria de exoneração dos oficiais da administração, o que fortificou o poder de gestão do pessoal do Presidente. A expansão do poder administrativo passou a ser uma tendência da evolução do sistema político ao nível internacional.

A prática é o único critério para examinar a verdade e é também um critério objectivo para aferir um sistema político. Com o estabelecimento da RAEM, os órgãos executivo, legislativo e judicial têm desempenhado as suas funções e assumido as suas responsabilidades previstas na Lei Básica, concretizando-se o modo com preponderância do poder executivo que centra no papel do Chefe do Executivo. E são preservadas a eficiência e a eficácia na tomada de decisões e na respectiva implementação, contribuindo para o rápido desenvolvimento socioeconómico de Macau, sendo assegurados os direitos e liberdades dos residentes de Macau consagrados na lei. Os resultados da governação são bem satisfatórios, o que revela que a prática do princípio “Um país, dois sistemas” em Macau é bem e reconhecidamente sucedida. A prática justifica que a estrutura política de Macau consagrada na Lei Básica é compatível com o estatuto jurídico da RAEM e com as realidades de Macau, bem como é favorável à preservação da sua prosperidade e estabilidade duradoura e desenvolvimento no futuro. É certo que na prática do sistema com preponderância do poder executivo há e haverá problemas em concreto. Por exemplo, quais arranjos ou acções em concreto podem tornar a comunicação e ajustamento entre os órgãos executivo e legislativo mais suaves? O que se pode fazer para que o órgão legislativo possa melhor desempenhar o seu papel de fiscalização, e em cumprimento da Lei Básica? Como o Conselho Executivo pode avançar no sentido de melhor desempenhar as suas funções e papel? Na opinião do autor, estes são problemas que surgem ao nível do funcionamento, sendo necessário um espaço temporal para se adaptarem e tem a certeza de que o funcionamento prático da estrutura política da RAEM possa ser aperfeiçoada progressivamente e revele suficientemente os seus privilégios, desde que insistamos o princípio de encarar as realidades de Macau, cumprindo rigorosamente a Lei Básica, fazendo pesquisas na prática, colhendo experiências e envidando esforços no aperfeiçoamento do desempenho.

