

Análise Preliminar sobre o Princípio “Um País, Dois Sistemas” e o Ordenamento Jurídico da Região Administrativa Especial de Macau — do ponto de vista da sistematização jurídica

*Liu Dexue**

I. Levantamento da questão

Com a entrada em vigor da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por Lei Básica de Macau) no dia 20 de Dezembro de 1999, passou a ser estabelecido formalmente o ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM), edificado na base constitucional formada pela Constituição da República Popular da China (doravante designada por Constituição da China) e pela Lei Básica de Macau e composto pelas leis nacionais aplicáveis na RAEM, pelos tratados e convenções internacionais aplicáveis na RAEM, bem como pelas leis e diplomas localmente produzidos, de variadas eficácias hierárquicas e de diferentes fontes normativas. Ao longo dos últimos vinte anos, o ordenamento jurídico da RAEM tem vindo a desempenhar o seu papel, enquanto base institucional e garantia jurídica indispensáveis à implementação plena dos princípios “um país, dois sistemas”, “Macau governado pela sua gente” e alto grau de autonomia, à concretização legal, cabal e efectiva da governança pelo Governo Central e do sistema da RAEM, à salvaguarda da prosperidade e da estabilidade de longo prazo da RAEM, à aplicação constantemente enriquecedora do princípio “um país, dois sistemas” e à sua evolução para um novo patamar histórico.

* Director da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça.

Numa altura em que o Retorno de Macau à Pátria está a completar os seus vinte anos, mostra-se significativo, numa perspectiva teórica e prática, analisar e reflectir, de forma científica e integrada, sobre o estabelecimento e a evolução do ordenamento jurídico da RAEM, estudar, na óptica da formação sistemática, a composição institucional e o conteúdo do vigente ordenamento jurídico da RAEM, analisar, a partir das fontes normativas e das características estruturais, as funções, as posições e os papéis assumidos pelo Governo Central e pela RAEM, na criação e no aperfeiçoamento do ordenamento jurídico da RAEM, bem como apreciar, do ponto de vista funcional, como o vigente ordenamento jurídico da RAEM, alicerçado na base fundamental de “um país”, assegura a convivência harmoniosa entre os “dois sistemas” e o aproveitamento máximo das suas vantagens e como melhor respeita e contribui para a base “um país”, tendo em consideração os objectivos e as orientações. Passados vinte anos, seja ao nível central, seja ao local, quer no âmbito legislativo, quer no executivo e judicial, tanto no domínio teórico como no prático, conseguimos recolher vastas experiências práticas e construir uma base teórica sólida, o que beneficiará a futura revisão e o estudo do ordenamento jurídico da RAEM.

O princípio “um país, dois sistemas” e o ordenamento jurídico da RAEM são um tema de extrema importância e complexidade no qual se abordam, entre outros, as relações entre as leis constitucionais e as leis ordinárias, entre os tratados internacionais e as leis nacionais aplicáveis a Macau e a legislação localmente produzida no exercício do alto grau de autonomia da RAEM, entre “um país” e “dois sistemas”, entre a governança geral do Governo Central e o alto grau de autonomia gozado pela RAEM, entre a legislação ao nível do Governo Central e a legislação local baseada na sua autonomia. Devido à dimensão do presente texto e à extensão do estudo, fazemos aqui apenas uma análise sintética, numa perspectiva formal, sobre as características estruturais do ordenamento jurídico da RAEM e as relações nele estabelecidas. As humildes opiniões aqui apresentadas servem apenas para incentivar a que surjam mais eruditas e preciosas opiniões.

II. Estabelecimento e evolução do ordenamento jurídico da RAEM e sua formação institucional

1. Estabelecimento e evolução do ordenamento jurídico da RAEM

Se pretendermos fixar, de forma precisa, o momento em que se estabeleceu formalmente o ordenamento jurídico ¹ da RAEM, indubitavelmente, esse momento foi a entrada em vigor da Lei Básica de Macau, o qual assinalou também o início da aplicação prática da grande concepção “um país, dois sistemas”, “Macau governado pela sua gente” e alto grau de autonomia, bem como o começo da implementação dos regimes definidos e representou a transformação essencial da base e ordem constitucionais da RAEM.² Desde então, o ordenamento jurídico

¹ Quanto à definição do conceito “ordenamento jurídico”, segundo *The Oxford Companion to Law*, “este conceito aplica-se, teoricamente, no âmbito da soberania, ou refere-se a um conjunto de leis e diplomas produzidos para uma sociedade mediante autorização directa ou indirecta, à luz de normas básicas. Ou seja, este conceito representa toda a legislação de um país ou de uma comunidade”. Segundo a *Enciclopédia da China • Direito*, “o ordenamento jurídico é, em termos gerais, um conjunto uniformizado de interconexões orgânicas, composto pelos variados ramos do direito formados por normas jurídicas categorizadas de toda a legislação vigente de um país”. Nesses termos, o ordenamento jurídico é considerado, teórica e consensualmente, um ordenamento normativo destinado a um país soberano. Quanto às regiões administrativas locais subordinadas a diferentes sistemas nacionais, nomeadamente de um país soberano unitário, incluindo as duas regiões administrativas especiais directamente subordinadas ao Governo Popular Central, essas regiões dispõem do próprio ordenamento jurídico? Como se define a sua conotação e extensão? Eis aqui duas questões sobre as quais ainda não foram alcançados consensos doutrinários. No entanto, há uma teoria pela qual se consegue dar resposta afirmativa às questões agora colocadas, apontando que “o ordenamento jurídico sempre existe como um ordenamento jurídico de um país. Porém, a sua existência não se relaciona necessariamente com a figura do Estado, podendo existir em certa região, sempre que o ordenamento jurídico satisfaça as necessidades sociais da região e concretize as expectativas jurídicas da população. O ordenamento jurídico pode configurar-se como um ordenamento jurídico não só de um país, como também de uma região dentro de um país. Na China, o ordenamento jurídico da RAEM apresenta-se como um ordenamento jurídico local de uma região específica que se criou e tem vindo a evoluir sob várias condições”. Neste sentido, Vide Yang Yunzhong, Wang Yu *et al.*, *Estudo sobre o Ordenamento Jurídico da Região Administrativa Especial de Macau*. Macau: Centro de Estudos “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, pág. 32 (versão chinesa).

² Quanto à conotação do “ordenamento jurídico da RAEM”, a sua definição ainda não chegou a ser consensual. Segundo entendemos, o ordenamento jurídico da RAEM implica, no seu funcionamento, dois sentidos: um estrito e outro lato. *Stricto sensu*, trata-se de todas as normas jurídicas e regimes

da RAEM passou a caracterizar-se pela sua base constitucional formada pela Constituição da China, pela Lei Básica de Macau e pelo seu conteúdo composto pelas leis nacionais e tratados internacionais aplicáveis a Macau, bem como pelas leis e regulamentos administrativos emanados dos órgãos locais com competência legislativa e outros actos normativos (incluindo leis e diplomas que entraram em vigor antes do Retorno de Macau e que passaram a ser considerados, após a transição, como legislação prévia de Macau, bem como leis e diplomas elaborados na altura e depois do Retorno de Macau).

Em termos de fontes normativas e de eficácias hierárquicas do ordenamento jurídico, a Constituição da China e a Lei Básica de Macau constroem, em conjunto, a base constitucional do ordenamento jurídico da RAEM, razão pela qual qualquer lei, diploma ou acto normativo não pode contrariá-la devendo, antes pelo contrário, promover activamente a concretização dos princípios e sistemas fundamentais nela plasmados. As leis nacionais aplicáveis a Macau e a legislação localmente produzida corporizam a parte principal do ordenamento jurídico da RAEM, na qual se encontram as leis nacionais elaboradas no âmbito das relações externas e da defesa nacional, atinentes à soberania, à segurança e aos interesses do desenvolvimento do Estado, bem como os diplomas jurídicos localmente elaborados no exercício do alto grau de autonomia. No enquadramento da legislação local, integram-se não só os códigos estruturais, seguindo a tradição e

produzidos e aprovados por órgãos competentes da RAEM no alcance do seu alto grau de autonomia. Portanto, é um ordenamento jurídico local e autónomo. *Lato sensu*, trata-se de um conjunto orgânico formado pela legislação nacional e local, abrangendo não só os regimes jurídicos elaborados no âmbito de “um país”, como também os produzidos sob o princípio “dois sistemas”; não só os regimes jurídicos emanados do órgão com competência legislativa do Governo Central que passam a vigorar também na RAEM, como também os definidos pelo órgão legislativo da RAEM. São aproveitados os dois sentidos para apreciar o Direito e o ordenamento jurídico da RAEM. As críticas da sociedade relativamente à inércia jurídica de Macau decorrem, de facto, do sentido estrito do Direito e do ordenamento jurídico de Macau. Sobre esta matéria, vide You Junyi (Ed.), “Análise sobre Ordenamento Jurídico com Características Chinesas no Panorama de ‘Um País, Dois Sistemas’ ”, in Yang Yunzhong, *Colectânea de Dissertações Académicas sobre ‘Um País, Dois Sistemas’ e Melhoramento do Ordenamento Jurídico de Macau*. Macau: Centro de Estudos “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, 2013, págs. 26-43 (versão chinesa).

o modo de formação típico da *Civil Law*, como também as leis avulsas vocacionadas para regular determinadas matérias. Com base nas leis constitucionais e ordinárias, foram ainda promulgados regulamentos administrativos, ordens executivas e demais actos normativos em grande quantidade. Dado o exposto, constata-se que o ordenamento jurídico da RAEM é um conjunto normativo caracterizado por fontes normativas diversas, por eficácias hierárquicas distintas e por modos variados de formação das normas jurídicas.

Decorridos vinte anos sobre a concretização dinâmica do princípio “um país, dois sistemas”, paralelamente ao avanço contínuo da estratégia nacional da reforma e abertura, ao desenvolvimento progressivo da economia e da sociedade da RAEM e à sua integração gradual no panorama do desenvolvimento nacional, o ordenamento jurídico da RAEM tem vindo a conhecer a sua evolução vigorosa e a sua optimização institucional. Por um lado, sendo o criador do princípio “um país, dois sistemas” e o orientador principal da sua execução, o Governo Popular Central actua no máximo respeito pela Constituição e pela Lei Básica, implementando efectivamente a sua governança geral e a sua responsabilidade constitucional relativamente à RAEM, interpretando, ao nível legislativo, as normas previstas na Lei Básica de Macau e procedendo à revisão do elenco das leis nacionais aplicáveis à RAEM, definido no Anexo III da mesma lei, entre outros; por outro, a RAEM tem vindo a cumprir, nos termos legais, a sua responsabilidade constitucional de defesa da segurança nacional que se encontra consagrada no artigo 23.º da Lei Básica de Macau, o que é corroborado pela elaboração da Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado) e pela legislação local em cumprimento das leis nacionais (por exemplo, a legislação relacionada com a bandeira, o emblema e o hino nacionais). Ademais, a democracia da RAEM tem vindo a conhecer o seu desenvolvimento e melhoria, em conformidade com a Lei Básica, tendo sido elaboradas e melhoradas a Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo e a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, entre outras. Ao mesmo tempo, a estrutura orgânica do Governo tem vivido constantemente aperfeiçoamentos, elevando, por conseguinte, a

capacidade e o nível da sua governança. Quanto ao desenvolvimento económico e ao bem-estar da população, a RAEM elaborou, de base, as leis sobre a liberalização do jogo e seus diplomas complementares, para efeitos de reforço da fiscalização; promulgou, com o objectivo de promover a diversificação adequada da economia, os diplomas destinados ao sector financeiro com características próprias e à locação financeira; concretizou também acções legislativas no que toca, entre outros, à habitação económica, à educação, aos serviços de saúde e aos transportes, visando melhorar a vida da população. No âmbito das relações externas, a par dos tratados e das convenções internacionais previamente aplicáveis a Macau, com o poder atribuído pela Lei Básica e sob a direcção e apoio do Governo Popular Central, a RAEM celebrou com o exterior um conjunto de acordos em matérias de cooperação judiciária, comércio com o exterior e transportes aéreos, entre outros, promovendo, nesse sentido, a internacionalização de Macau. É de afirmar que o ordenamento jurídico da RAEM passou a apresentar uma maior extensão e uma melhor composição institucional.

2. Análise sobre a formação institucional do ordenamento jurídico da RAEM

1) Sistemização, uniformização e plenitude do ordenamento jurídico da RAEM

Face ao acima exposto, percebe-se que o ordenamento jurídico da RAEM, tendo passado por vicissitudes que conduziram à sua evolução progressiva desde o seu estabelecimento formal, já se tornou um alicerce jurídico em benefício da prosperidade e da estabilidade de longo prazo de Macau e da salvaguarda dos seus interesses globais e futuros e serve de garantia institucional para a concretização do princípio “um país, dois sistemas”, não desviada e sempre dirigida a um rumo correctamente definido. Do ponto de vista da construção e melhoria institucionais, qualquer ordenamento jurídico deve ser dotado de sistematização, de uniformização e de plenitude para desempenhar as suas funções de direcção, regulação, regularização e controlo. No mesmo sentido, o ordenamento jurídico

da RAEM, visando o desempenho efectivo do seu papel, deve preencher os requisitos que se traduzem na sistematização formal, na uniformização substancial e na plenitude normativa. Quer em termos formais, quer em termos de conteúdo, o ordenamento jurídico da RAEM deve apresentar-se como um conjunto orgânico que se reveste de determinados modos de formação das normas jurídicas e de certo conteúdo, o qual é sempre construído de acordo com os fins da regulação, das estruturas lógicas e das exigências formais legais.

(1) Conexão intrínseca entre a sistematização e a uniformização do ordenamento jurídico da RAEM e o princípio “um país, dois sistemas”

Em termos formais, por meio da sistematização do Direito, este é categorizado de forma geral e sistemática conforme os diferentes domínios sociais sujeitos à regulação e à regularização do Direito. A título de exemplo, o Direito pode ser encarado como direito público e direito privado, um e outro seguindo vários rumos jurídicos. O ordenamento jurídico da RAEM, por um lado, é formalmente um conjunto normativo uniforme com diferentes eficácias hierárquicas e variados rumos jurídicos, seguindo as tradições da *Civil Law*; por outro, corporiza substancialmente, pela sistematização do Direito, a consistência e a uniformização, que se afiguram como critérios de apreciação no âmbito legislativo, critérios esses que não permitem a existência de contradições entre as diferentes normas jurídicas, nem no seio delas. Melhor dizendo, devem ser afastadas quaisquer incompatibilidades entre as normas jurídicas consagradas num mesmo ramo do Direito ou em vários ramos do Direito. Caso se tirem duas conclusões diferentes de um mesmo facto, não se vê satisfeita a exigência da sistematização jurídica. Ademais, a sistematização substancial tem um peso maior do que a sistematização formal. Para o ordenamento jurídico da RAEM, a sua sistematização substancial só se concretiza com base no princípio nuclear “um país, dois sistemas”.

As várias partes integrantes do ordenamento jurídico da RAEM só se interligam organicamente uma à outra sob a orientação do princípio fundamental

“um país, dois sistemas”. Isto porque o ordenamento jurídico da RAEM não resulta de uma simples acumulação das diversas normas jurídicas. Antes pelo contrário, estas devem ser estruturadas e sistematizadas consoante o princípio “um país, dois sistemas”, o qual norteia as acções legislativas e as actividades de aplicação da lei pelos operadores do direito, o que permitirá a maximização das funções reguladoras do mesmo ordenamento jurídico. Além disso, as diferentes normas jurídicas devem respeitar o princípio da uniformização da ordem jurídica, segundo o qual todas as acções legislativas devem fundamentar-se na Constituição do Estado. Relativamente à RAEM, a legislação, quer a nível do Governo Central, quer a nível do local no exercício da sua autonomia, deve alicerçar-se na base constitucional formada pela Constituição e pela Lei Básica. Apenas nesse sentido se pode estabelecer um ordenamento jurídico caracterizado pela constitucionalidade, pela hierarquia expressa e pela compatibilidade funcional.

Em primeiro lugar, do ponto de vista de “um país”, o ordenamento jurídico da RAEM é um ordenamento estabelecido com base em um país soberano. Por isso, os regimes jurídicos consagrados que seguem o princípio “dois sistemas” baseiam-se, no fundo, em “um país”, devendo, portanto, sujeitar-se ao princípio “um país” e fomentar a sua concretização em prol da unificação e integridade territorial do Estado, bem como à salvaguarda da sua soberania, à segurança e aos interesses do desenvolvimento. Por outras palavras, o princípio “um país” ocupa sempre a posição fundamental de domínio e controlo. Sob a orientação deste princípio, por um lado, para além das leis nacionais que são directamente aplicadas na RAEM, a RAEM também produz e melhora um conjunto de regimes jurídicos no âmbito da segurança nacional, em cumprimento da sua responsabilidade constitucional de defesa da segurança nacional; por outro, pese embora o alto grau de autonomia gozado pela RAEM que permite a legislação local de natureza específica, conforme as circunstâncias reais e as necessidades do desenvolvimento da sociedade, não se pode ir além, de maneira nenhuma, da fronteira delimitada pelo princípio “um país”, nem se pode contrariá-lo em termos de fins reguladores e efeitos jurídicos.

Em segundo lugar, da perspectiva de “dois sistemas”, verificam-se, entre os dois sistemas jurídicos, convergências em termos de base jurisprudencial e divergências em termos de sistema social. Como afirmou um académico: as convergências reflectem-se, ao nível jurisprudencial, na uniformização dos termos da Constituição, no sistema nacional, no Governo Central e nos símbolos nacionais (bandeira, emblema e hino nacionais), enquanto as divergências se reportam aos sistemas sociais distintos adoptados nas diferentes regiões de um país, aos domínios da sociedade, da economia, dos direitos e das liberdades, bem como aos regimes executivo, legislativo e judicial” .³ Daí que se crie, sob o princípio “dois sistemas” e entre os diferentes sistemas sociais, uma relação jurídica de respeito recíproco, uma convivência harmoniosa e uma cooperação e complementaridade mútuas. As convergências nos dois sistemas jurídicos providenciam uma base indispensável ao seu convívio harmonioso e à cooperação, enquanto as divergências exigem o respeito recíproco entre os mesmos. Por um lado, o sistema socialista implementado no país é pressuposto e garantia da manutenção da prosperidade e da estabilidade da RAEM; por outro, o sistema capitalista adoptado na RAEM é a melhor solução institucional para salvaguardar a prosperidade e a estabilidade de longo prazo da RAEM, não só em consonância com os interesses fundamentais do país e da nação chinesa, mas também indo ao encontro dos interesses gerais de longo prazo da RAEM.

No decurso dos últimos vinte anos da evolução do ordenamento jurídico da RAEM, os regimes jurídicos elaborados sob o princípio “um país” têm vindo a ser efectivamente implementados e constantemente melhorados e os regimes jurídicos criados sob o princípio “dois sistemas” vêm conhecendo a sua convivência harmoniosa e a sua promoção mútua. Nesta era contemporânea em que se registam a integração progressiva da RAEM no panorama do desenvolvimento nacional e a intensificação da cooperação regional integrada, os regimes jurídicos estabelecidos sob o princípio “dois sistemas” vêm a sua articulação e coordenação intensificadas. O Acordo do Estreitamento das

³ Lok Wai Kin, “Relação entre ‘um país’ e ‘dois sistemas’ ”, in *Revista de Estudos sobre “Um País, Dois Sistemas”*, n.º 1, 2015, pág. 16 (versão chinesa).

Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Macau (CEPA) e o seu Protocolo Suplementar, o Acordo-Quadro Guangdong-Hong Kong-Macau, as Linhas do Planeamento da Grande Baía e outros acordos bilaterais e multilaterais, em conjunto com o planeamento nacional, servem de excelentes exemplos no que respeita à cooperação e promoção mútuas entre os diferentes regimes jurídicos à luz do princípio “um país, dois sistemas”. É de salientar que, em termos da teoria jurídica e da construção institucional, a implementação das Linhas do Planeamento da Grande Baía coloca maiores exigências e lança maiores desafios no âmbito da cooperação e da articulação entre os dois sistemas e entre os regimes jurídicos das três jurisdições estabelecidos sob o princípio “um país, dois sistemas”, o que exige a definição de um regime coordenador do planeamento geral, bem como a criação de um mecanismo de resolução diversificada de litígios, que conta com a elaboração e a construção em conjunto e em partilha um com o outro, disponibilizando, dessa forma, serviços e garantias jurídicas de qualidade e maior eficácia e conveniência.

(2) A plenitude do ordenamento jurídico da RAEM e o aprofundamento constante da práxis do princípio “um país, dois sistemas”

A sistematização do Direito consiste também no facto de, através do Direito, se encontrarem respostas para todas as questões que surgem no âmbito da regulação pelo Direito, o que se reporta ao princípio da plenitude da ordem jurídica.⁴ Nos países e regiões contemporâneos regidos pelo Direito, o princípio da plenitude da ordem jurídica mostra-se relevante não só relativamente à regulação das relações jurídicas sociais e à resolução dos litígios particulares, como também no que toca à governação legal, à elevação da capacidade administrativa e ao nível da gestão pública do Governo. Em termos dos modos de formação de que se revestem as fontes normativas, o ordenamento jurídico da RAEM apresenta-se formalmente completo, alicerçado numa base constitucional formada pela Constituição e pela Lei Básica e composto pelas leis, pelos regulamentos administrativos e por outros actos normativos, projectando-se nos

⁴ João de Castro Mendes, *Introdução ao Estudo do Direito*, pág. 43.

diversos rumos do direito relativamente completos e no âmbito da regulação relativamente abrangente. Tudo isto vem providenciar uma base institucional e garantias jurídicas indispensáveis à concretização legal das acções governativas.

Os últimos vinte anos tem vindo a registar-se a práxis do princípio “um país, dois sistemas”, cujo aprofundamento e enriquecimento têm passado por um processo cíclico entre a formulação institucional e a implementação concreta. Se considerarmos a criação da Lei Básica uma magnífica iniciativa em termos da institucionalização do princípio “um país, dois sistemas”, é também um grande salto em frente a execução da Lei Básica, a qual deve combinar a teoria política de “um país, dois sistemas”, as finalidades e o espírito legislativo da Lei Básica com a realidade social de Macau. Ao longo dos vinte anos, tem sido incessantemente desenvolvido o sistema da RAEM sob o orientação da Lei Básica, especialmente no que respeita a questões significativas, como a relação entre os domínios executivo e legislativo, a estrutura política com predominância do poder executivo, a estrutura legislativa, as interpretações judiciais sobre a Lei Básica e as interpretações legislativas feitas pela Assembleia Popular Nacional. Em todas estas questões têm sido alcançados êxitos satisfatórios. Além disso, têm vindo a aprofundar-se as práticas do Governo Central e da RAEM realizadas no âmbito da sua relação, nomeadamente a conexão intrínseca e a combinação orgânica da governança geral do Governo Central com o alto grau de autonomia da RAEM, a relação entre as estratégias do desenvolvimento integral do país e a cooperação entre a RAEM e o interior da China e a relação e coordenação entre o poder diplomático do Estado e o poder atribuído à RAEM no âmbito de relações externas. À medida que se torna cada vez mais aprofundada a concretização do princípio “um país, dois sistemas”, o ordenamento jurídico da RAEM vem conhecendo a sua evolução, a qual passa pela aplicação, revisão, melhoria e até optimização, o que tem incentivado o aperfeiçoamento do sistema e a capacidade de governança conforme a lei da RAEM.

Do ponto de vista da plenitude do ordenamento jurídico da RAEM, de facto, o mesmo tem sofrido, desde o Retorno à Pátria, dúvidas e críticas da sociedade, a

qual lhe aponta desactualização e até inércia muito grave.⁵ Estas opiniões e juízos críticos carecem, sem dúvida, de uma análise mais escrupulosa a nível jurisprudencial. No entanto, é de afirmar que essas críticas chegaram a reflectir, pelo menos, um facto segundo o qual, em termos de funções e valores, o ordenamento jurídico de Macau deixou, em certa medida, de responder adequadamente às necessidades do desenvolvimento, num contexto de transformação rápida da sociedade após o Retorno de Macau. Por esse motivo, o ordenamento jurídico da RAEM deve ser melhorado e enriquecido em paralelo com a concretização contínua do princípio “um país, dois sistemas” e o aprofundamento incessante da implementação da Lei Básica.

Relativamente à construção e à melhoria do ordenamento jurídico da RAEM, necessitamos de criar e otimizar regimes jurídicos compatíveis com a execução da Lei Básica, consolidando a base institucional da governança conforme a lei de Macau e fomentando a capacidade do exercício legal de funções. Para o efeito, deve ser bidimensional o desenvolvimento do ordenamento jurídico da RAEM. Por um lado, é necessário estabelecer regimes complementares no âmbito das relações entre o Governo Central e a RAEM, os quais possibilitam a institucionalização da combinação orgânica da governança geral do Governo Central com o alto grau de autonomia da RAEM, bem como a sua concretização efectiva, tais como o regime sobre a apresentação do relatório de trabalho aos dirigentes centrais pelo Chefe do Executivo e o regime relativo ao registo e verificação dos projectos de lei, entre outros. É de salientar que, relativamente ao que foi acima referido, estão em causa dois sujeitos de responsabilidade – o Governo Central e a RAEM, bem como os princípios plasmados na Lei Básica. Por isso, as acções legislativas envolvem o poder legislativo do Governo Central e o da RAEM, razão pela qual a institucionalização supramencionada carece de

⁵ Em relação às críticas sobre a inércia do Direito de Macau, entendemos que essas críticas se dirigem principalmente à legislação prévia que foi elaborada antes do Retorno de Macau e que transitou para o ordenamento jurídico da RAEM. Sobre esta matéria, vide Lie Dexue, “Considerações sobre as estratégias da reforma jurídica de Macau e do desenvolvimento do direito no contexto do princípio ‘um país, dois sistemas’”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 102, págs. 997-1025.

considerações abrangentes. Por outro lado, no âmbito do seu alto grau de autonomia, a RAEM deve implementar progressivamente reformas no ordenamento jurídico vigente, destinadas às leis e aos diplomas relativos à estrutura e ao funcionamento do Governo, bem como à estrutura e à capacidade da administração do Governo no domínio dos procedimentos administrativos, aos vários regimes básicos consagrados nos códigos estruturais que versam sobre matérias da salvaguarda da vida do povo e do desenvolvimento económico e às leis avulsas elaboradas antes do Retorno de Macau que se mostrem obsoletas e incompatíveis com a realidade social. Essas reformas devem ser materializadas de acordo com a Lei Básica e em conformidade com as necessidades do desenvolvimento contemporâneo da RAEM, satisfazendo, desse modo, não só a exigência negativa de não contrariarem a Lei Básica, como também a positiva de promoverem a implementação da Lei Básica.

III. Fontes normativas e características estruturais do ordenamento jurídico da RAEM

O ordenamento jurídico da RAEM é conhecido pela história da sua formação e evolução, dotado de características estruturais muito próprias. Neste ordenamento jurídico, encontram-se não só leis constitucionais elaboradas pelo órgão legislativo do Governo Central e outras leis nacionais e acordos internacionais que são aplicáveis na RAEM, como também leis e diplomas produzidos pela RAEM no exercício do alto grau de autonomia; assinala-se não só o conteúdo jurídico do sistema socialista com características chinesas, como também o do sistema capitalista que se destina a manter basicamente inalterados o sistema social e a maneira de viver previamente adoptados em Macau; verifica-se não só a legislação produzida antes do Retorno de Macau, cuja manutenção visa uma transferência da Administração bem-sucedida e pacífica, como também a legislação emanada dos órgãos com competência legislativa após o Retorno de Macau; criam-se fontes normativas não só internas no âmbito de um país soberano, como também externas formadas por convenções e acordos internacionais que

passam a vigorar na RAEM através de processos legais. Numa palavra, o ordenamento jurídico da RAEM é um complexo orgânico de estrutura magnífica, conteúdo vasto e interconexões nele estabelecidas.

Através de uma reflexão meticulosa sobre as fontes normativas e as características estruturais do ordenamento jurídico da RAEM, pode, por um lado, tornar-se mais claro o processo da sua formação e evolução e, por outro, analisarem-se melhor as funções, as posições e os papéis assumidos pelo Governo Central e pela RAEM no que diz respeito à promoção da criação e da melhoria do ordenamento jurídico da RAEM, o que permitirá um estudo mais profundo sobre a responsabilidade dos sujeitos no ordenamento legislativo, no processo legislativo e nos problemas oriundos do seu funcionamento, elevando, dessa forma, a capacidade de resolução dos problemas pela via legislativa e aperfeiçoando o ordenamento jurídico vigente. Afigura-se, pois, indispensável uma análise sobre o ordenamento jurídico da RAEM do ponto de vista das suas fontes normativas e das características estruturais em que, segundo entendemos, se destaca o dualismo.

1. Estrutura dualista formada pela legislação nacional e pela legislação própria da RAEM

Do ponto de vista das fontes normativas, o ordenamento jurídico da RAEM é formado pela legislação nacional aplicável na RAEM e pela legislação própria da RAEM e caracterizado pela sua estrutura dualista. Cumpre salientar que o dualismo apenas se refere, técnica e juridicamente, à formação dualista do ordenamento jurídico da RAEM, não implicando, no entanto, a mesma posição partilhada pela legislação nacional e pela legislação própria da RAEM. Antes pelo contrário, em termos de hierarquia jurídica, a legislação nacional posiciona-se superiormente à legislação própria da RAEM, sendo a base constitucional do ordenamento jurídico da RAEM formada pela Constituição e pela Lei Básica. A base e o núcleo do valor da legislação própria da RAEM têm o seu fundamento

na Lei Básica e a legitimidade normativa, fundamentos legislativos e eficácias normativas daquela devem sempre edificar-se nessa base constitucional.⁶

Além da Constituição do Estado e da Lei Básica de Macau, a legislação nacional só se torna aplicável na RAEM através da sua introdução no Anexo III da Lei Básica, depois de o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ter consultado a Comissão da Lei Básica da RAEM e o Governo da RAEM. Ademais, a legislação enumerada no Anexo III da Lei Básica apenas se limita a regular as matérias que não cabem no âmbito da autonomia da RAEM, tais como a defesa nacional e as relações externas, entre outras. Olhando para os vinte anos da práxis do princípio “um país, dois sistemas”, tanto a nível teórico, como prático, foi estudada amplamente a legislação nacional aplicável na RAEM no que respeita à sua conotação, extensão e processo legal, entre outros. Em termos gerais, a legislação nacional aplicável na RAEM é caracterizada pela sua extensão de certeza e especificidade relativas, legalidade processual, bem como por um certo nível de abertura e flexibilidade.

As mudanças que têm vindo a surgir no âmbito da aplicação da legislação nacional na RAEM ao longo dos últimos vinte anos, implicam uma tendência geral para aumentar quantitativamente a legislação nacional aplicável na RAEM,⁷

⁶ Vide Yang Yunzhong, Wang Yu et al., *Estudo sobre o Ordenamento Jurídico da Região Administrativa Especial de Macau*. Centro de Estudos “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, pág. 34 (versão chinesa).

⁷ Em relação às leis nacionais introduzidas no Anexo III da Lei Básica, eram oito na altura da promulgação da mesma lei. Pela Decisão da Décima Terceira Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional, em 20 de Dezembro de 1999, foram aditadas ao Anexo III da Lei Básica duas leis nacionais, a saber: Lei sobre a Zona Económica Exclusiva e a Plataforma Continental da República Popular da China e a Lei do Estacionamento de Tropas na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Pela Decisão da Décima Oitava Sessão do Comité Permanente da Décima Legislatura da Assembleia Popular Nacional, em 27 de Outubro de 2005, foi aditada ao Anexo III da Lei Básica uma lei nacional— Lei da República Popular da China sobre a Imunidade relativa à Aplicação de Medidas Judiciais Coercivas ao Património dos Bancos Centrais Estrangeiros. Pela Decisão da Trigésima Sessão do Comité Permanente da Décima Segunda Legislatura da Assembleia Popular Nacional, em 4 de Novembro de 2017, foi aditada ao Anexo III da Lei Básica

o que reflecte a abertura e a flexibilidade que caracterizam a legislação nacional introduzida no Anexo III da Lei Básica. Tudo isto se deve à natureza do poder legislativo do Estado em matérias relacionadas com a soberania, a defesa nacional e as relações externas, entre outras. Devido às mutações no cenário internacional e à complexidade da conjuntura global, a segurança nacional deixou de se definir apenas nos domínios tradicionais, como são os assuntos políticos, os militares e os territoriais, para abranger outros não tradicionais, tais como a economia, a cultura, a sociedade, a tecnologia, a informação e a ecologia, os quais constituem em conjunto a “segurança nacional geral”. Por esse motivo, a legislação nacional vai-se intensificando, necessariamente, no âmbito da defesa da soberania, da segurança e dos interesses do desenvolvimento do Estado, razão pela qual a mesma legislação deve ser igualmente aplicada na RAEM, através de processo legal, respondendo às exigências impostas na implementação da Constituição e da Lei Básica, bem como salvaguardando a soberania, a segurança e os interesses do desenvolvimento do Estado.⁸ Sendo uma região especial administrativa directamente subordinada ao Governo Central, a RAEM encarrega-se da responsabilidade constitucional de defender a soberania, a segurança e os interesses do desenvolvimento do Estado. Por isso, para além da aplicação directa da legislação nacional relacionada com essas matérias, o Governo da RAEM também deve construir o seu próprio regime de defesa da segurança nacional, em consonância com a composição da própria legislação e tendo em consideração outras leis nacionais relativamente à soberania, à segurança e aos interesses do desenvolvimento do Estado que não são directamente aplicadas na RAEM.

uma lei nacional— Lei do Hino Nacional da República Popular da China. Até agora, totalizam doze as leis nacionais introduzidas no Anexo III da Lei Básica.

⁸ Vide Jiang Chaoyang, *Estudo sobre várias questões atinentes à aplicação das leis nacionais nas regiões administrativas especiais*, http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1735.

2. Estrutura dualista formada pelas fontes normativas internas e externas

O ordenamento jurídico da RAEM é também caracterizado pelo seu dualismo estrutural, que se traduz na coexistência de fontes normativas internas e externas. Com base nos princípios e requisitos da sistematização e da uniformização do ordenamento e da ordem jurídicos, nesta era contemporânea assinalada pela globalização e pela integração cada vez mais reforçada, são significativas as formas pelas quais se lida com a relação fonte normativa interna – fonte normativa externa. Destas formas dependem directamente a uniformização e a harmonia da ordem jurídica nacional, depende a salvaguarda da integridade e a consistência do sistema jurídico, depende o cumprimento efectivo dos deveres consagrados nos tratados e também depende a articulação com os regimes previstos na legislação nacional.

De entre os tratados e acordos internacionais que vigoram na RAEM, do ponto de vista do tempo da sua celebração, encontram-se aqueles cuja aplicação na RAEM se efectivou antes do Retorno de Macau e que continuam a vigorar na RAEM através de processo legal,⁹ bem como os que foram celebrados depois do Retorno de Macau; do ponto de vista das matérias e dos conteúdos sujeitos à regulação, verificam-se os que versam sobre alguns domínios, como a defesa nacional e a diplomacia e outros domínios; do ponto de vista dos sujeitos e das competências no âmbito da celebração dos tratados, coexistem os celebrados em nome da China enquanto país soberano, que se aplicam a todo o país, incluindo as regiões administrativas especiais, em conjunto com os celebrados pela RAEM em nome de “Macau, China” no exercício do alto grau de autonomia. Nesses termos, relativamente aos sujeitos, às categorias, aos processos de celebração, às matérias subordinadas à regulação e às formas de aplicação, entre outros, as fontes normativas externas da RAEM, por um lado, apresentam bastante especificidade

⁹ A China enviou notas diplomáticas ao Secretário-geral das Nações Unidas, respectivamente em 13 e 16 de Dezembro de 1999, relativamente à aplicação dos acordos internacionais na Região Administrativa Especial de Macau após 20 de Dezembro de 1999. Nessas notas diplomáticas foram indicados, no total, 156 acordos internacionais que continuam a aplicar-se em Macau a partir de 20 de Dezembro de 1999.

e complexidade e, por outro, desempenham um papel significativo no que diz respeito à salvaguarda da soberania, da segurança e dos interesses de desenvolvimento do Estado, à garantia do exercício efectivo do poder da RAEM no âmbito de relações externas, à manutenção das vantagens gozadas pela RAEM como porto franco e território aduaneiro separado e à participação da RAEM na construção da iniciativa nacional “uma faixa, uma rota”, entre outras.

Ao longo dos últimos vinte anos, sob o princípio “um país, dois sistemas” e de acordo com os regimes consagrados na Lei Básica de Macau relativamente ao poder diplomático do Governo Central e ao poder atribuído à RAEM no âmbito das relações externas, tem sido bastante enriquecida a teoria aplicada pelo Direito Convencional e torna-se reforçada a prática no domínio do Direito Internacional. No entanto, surgiram também, ao nível teórico do Direito Internacional e da Constituição, questões que merecem discussão e estudos mais profundos. Actualmente, mostram-se teoricamente pacíficas, no que respeita à natureza do poder da RAEM no âmbito das relações externas, as formas de introdução dos tratados,¹⁰ o exercício do poder da RAEM para celebrar tratados com o exterior e os processos de celebração, entre outros. Porém, as opiniões divergem quando se compara a eficácia dos tratados com a das leis nacionais.

De entre os tratados e acordos internacionais que vigoram na RAEM, além daqueles cuja aplicação na RAEM foi autorizada pelo Governo Central à luz do artigo 138.º da Lei Básica, encontram-se também outros celebrados pela própria RAEM no exercício do seu alto grau de autonomia, nos termos do artigo 136.º da Lei Básica. Relativamente ao primeiro tipo desses tratados e acordos internacionais, os atinentes à defesa nacional e à diplomacia são aplicados em

¹⁰ Os tratados são normalmente adoptados directamente pela legislação interna, não sendo necessário um procedimento legislativo para os transformar em leis domésticas. No entanto, algumas convenções, principalmente as duas convenções relativas a direitos humanos, carecem da acção legislativa para efeitos da sua aplicação na RAEM, o que representa a aplicação indirecta dos tratados. Nesse sentido, *vide* Wang Xi'an, “Certas questões relativas à aplicação de convenções internacionais nas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 65, págs. 825-846.

todo o país, enquanto os outros carecem de consulta junto da RAEM para se decidir a sua aplicação. Quanto ao segundo tipo, a aplicação apenas se efectiva na jurisdição da RAEM. Nesse sentido, os dois tipos de tratados e acordos devem ser diferenciados no que toca ao seu âmbito e eficácia de aplicação. Em termos gerais, do ponto de vista da eficácia, os tratados e os acordos celebrados pelo órgão soberano do Estado são superiores aos celebrados pela RAEM, sendo que a hierarquia da eficácia é definida principalmente consoante os critérios formais, como a capacidade e a competência para os celebrar. Uma vez que os dois tipos de tratados e acordos envolvem circunstâncias extremamente diferentes, especialmente devido a factores históricos, e que os objectos dos mesmos são idênticos, às vezes é difícil distingui-los razoavelmente apenas a partir de uma comparação formal das suas eficácias.

Relativamente à eficácia jurídica e à posição hierárquica dos tratados e acordos internacionais no ordenamento jurídico de Macau, a falta de disposições expressas sobre essas matérias na Lei Básica de Macau gerou certas controvérsias a nível teórico e prático. Importa, portanto, fazer uma reflexão sucinta no presente texto.

De facto, as discussões havidas a nível teórico sobre a questão da aplicação dos tratados na RAEM, muitas vezes, acabaram por ter simplesmente uma avaliação geral da eficácia dos tratados e dos acordos após a sua integração na legislação interna, sem ser feita uma distinção detalhada dos dois tipos diferentes. No entanto, apenas mediante a tal distinção é que se tornará viável a apreciação da eficácia dos dois tipos de tratados e acordos no âmbito da legislação nacional e da legislação autónoma, o que permitirá uma definição científica da eficácia hierárquica e da estrutura lógica relativamente às fontes normativas internas e externas do ordenamento jurídico da RAEM.

Há vozes que defendem o aproveitamento da teoria e das tradições jurídicas anteriormente adoptadas, para avaliar a eficácia dos tratados e dos acordos internacionais na RAEM, fundamentando-se no espírito transmitido pela Lei

Básica, o qual reside em pretender manter inalterado o ordenamento jurídico prévio. Ou seja, deve observar-se o artigo 277.º da Constituição da República Portuguesa que prevê o seguinte: “A inconstitucionalidade orgânica ou formal dos tratados internacionais regularmente ratificados não impede a aplicação das suas normas na ordem jurídica portuguesa, desde que tais normas sejam aplicadas na ordem jurídica da outra parte, salvo se tal inconstitucionalidade resultar da violação de uma disposição fundamental”. Por este artigo presume-se que no ordenamento jurídico de Portugal os tratados e os acordos internacionais são, hierarquicamente, inferiores à Constituição e superiores às leis nacionais. Além disso, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Código Civil de Macau, que dispõe que as convenções internacionais aplicáveis em Macau prevalecem sobre as leis ordinárias, entende-se que, no ordenamento jurídico de Macau, os tratados e os acordos internacionais são superiores às leis ordinárias em termos hierárquicos.¹¹

No entanto, na prática judiciária ocorreu uma posição completamente contrária. Na Decisão n.º 2/2004, o Tribunal de Última Instância de Macau entende o seguinte: 1) O Código Civil de Macau prevê que as convenções internacionais aplicáveis em Macau prevalecem sobre as leis ordinárias, o que viola a Lei Básica, uma vez que a eficácia das convenções internacionais em Macau deve estar definida na Lei Básica. Ou seja, “este n.º 3 do art. 1.º do Código Civil, não tem qualquer eficácia, pela singela razão de que, por evidentes razões de lógica jurídica, nenhuma norma jurídica pode conferir a outra norma ou a um conjunto de normas, força hierárquica superior à sua própria”; 2) A prevalência das convenções internacionais sobre as leis de Macau deve-se ao facto de a aplicação daquelas em Macau resultar da decisão e autorização do Governo Popular Central, tal como está indicado na dita Decisão: “No tocante aos tratados mencionados no art. 138.º - acordos em que a RPC é parte e acordos em que a RPC ainda não é parte, mas que já vigoravam em Macau em 19 de Dezembro de 1999 – a sua aplicação na RAEM é decidida pelo Governo Popular Central. Tal decisão nunca cabe aos órgãos da RAEM. Ora daqui tem de resultar uma

¹¹ Vide Wang Siyuan, “Análise sobre a aplicação dos acordos internacionais em Macau”, in *Revista de Estudos sobre “Um País, Dois Sistemas”*, n.º 4, pág. 76 (versão chinesa).

supremacia das normas destas convenções internacionais, em termos hierárquicos, sobre as fontes internas da RAEM. Não podem, pois, os órgãos normativos da RAEM revogar normas constantes de acordos internacionais mencionados no artigo. 138.º da Lei Básica, pois, de outra forma, estar-se-ia a violar as competências do Governo Popular Central constantes da mesma norma”.

Concordamos plenamente com os fundamentos em que se baseia a posição manifestada na dita decisão. Isto porque, primeiro, a eficácia dos tratados e dos acordos internacionais aplicáveis em Macau é uma questão relacionada com a Constituição e a Lei Básica, sendo que a justificação dessa eficácia deve alicerçar-se nas normas previstas nas mesmas — nesse sentido, as interpretações do Tribunal de Última Instância são inteiramente correctas; quanto às disposições do Código Civil, deve conhecer-se bem a história desse código para se perceber melhor por que é que um código civil, que se destina a regular matérias no domínio do direito privado, versa sobre fontes jurídicas e sua eficácia normativa. O Código Civil de Macau tem a sua raiz no Código Civil de Portugal, que foi influenciado directamente pelo Código Civil da França. Este último, na sua elaboração presidida por Napoleão, tinha como um dos seus objectivos a uniformização das diferentes leis produzidas em todo o país e, por consequente, chegou a regular matérias que deveriam sujeitar-se à Constituição, das quais se salienta a relação entre convenções internacionais e legislação interna. Eis a razão por que no Código Civil de Macau se encontram reguladas as fontes jurídicas. Segundo, faz todo o sentido o argumento do Tribunal de Última Instância, apontando que “não podem, pois, os órgãos normativos da RAEM revogar normas constantes dos acordos internacionais mencionados no artigo. 138.º da Lei Básica pois, de outra forma, estar-se-ia a violar as competências do Governo Popular Central constantes da mesma norma”. Em relação à aplicação dos tratados e acordos internacionais na RAEM, decidida pelo Governo Popular Central, os órgãos normativos da RAEM não podem, de maneira nenhuma, pela via legislativa, impor qualquer limitação ou alteração, nem criar normas em sentido contrário. Em suma, o raciocínio do Tribunal de Última Instância é totalmente lógico e razoável.

Para tornar esclarecida a eficácia dos tratados e dos acordos internacionais enquanto fontes normativas externas do ordenamento jurídico da RAEM e definir a hierarquia das eficácias normativas do mesmo, é preciso, primeiro, distinguir os tratados e os acordos internacionais cuja celebração tem como sujeito o Estado e que são aplicáveis na RAEM, dos celebrados pela RAEM no exercício do seu alto grau de autonomia e no exercício do seu poder no âmbito de relações externas, que se aplicam, porém, apenas à jurisdição da RAEM; segundo, avaliar, a dois níveis distintos, a relação entre tratados e acordos internacionais e legislação interna. De acordo com a práxis do Estado no âmbito do Direito Internacional e as normas previstas em muitas leis avulsas, defende-se a supremacia dos tratados e dos acordos internacionais sobre a legislação interna. Quanto à relação entre os tratados e os acordos internacionais celebrados pela RAEM no exercício do seu alto grau de autonomia e a legislação interna da RAEM, o entendimento, no entanto, não é consensual. Por isso, é preciso continuar a estudar os vários pontos de vista, tais como a estrutura legislativa da RAEM, as competências do órgão legislativo e do Chefe do Executivo e a uniformização e harmonia da legislação interna da RAEM, entre outros.

3. Estrutura dualista formada pela legislação prévia e pela nova da RAEM

Do ponto de vista histórico, o ordenamento jurídico da RAEM, no âmbito da sua legislação interna, reveste-se igualmente de uma estrutura dualista, formada pela legislação existente antes do Retorno de Macau e pela nova legislação produzida, no exercício do seu alto grau de autonomia, pelo órgão legislativo local após o Retorno de Macau. Quer a legislação prévia, quer a nova legislação, são partes integrantes das fontes normativas internas da RAEM, tendo as duas partes estabelecido interligações mediante várias revisões ou revogações concretizadas no âmbito da legislação prévia após o Retorno de Macau. A diferença entre essas duas partes, em função da evolução institucional e do desenvolvimento jurídico, afigura-se significativa no que diz respeito, nomeadamente, à análise da formação

estrutural da legislação interna de Macau, do estudo dos impactos jurídicos que resultam da transformação da base constitucional, bem como da definição da estratégia e das orientações da reforma e desenvolvimento do ordenamento jurídico de Macau, para que a legislação prévia contribuísse melhor para a implementação da Lei Básica.

A continuidade da legislação prévia no actual ordenamento jurídico de Macau deve-se, principalmente, à opção política da grande concepção “um país, dois sistemas”, que conduz à manutenção básica do sistema capitalista e ao modo de viver anteriormente adoptados em Macau. A transição da legislação prévia de Macau para o vigente ordenamento jurídico da RAEM corresponde às exigências jurídicas de manter basicamente inalterados o sistema capitalista e o modo de viver anteriores de Macau, preenche os requisitos necessários à transferência pacífica da Administração de Macau e à salvaguarda da normalidade da vida socioeconómica, representa uma opção estratégica em benefício da estabilidade e da prosperidade da RAEM e do seu desenvolvimento de longo prazo, bem como responde às necessidades básicas de estabilidade e de continuidade jurídicas. É de salientar que a transição acima mencionada também se sujeita a certas limitações impostas pela Lei Básica previstas expressamente no que respeita aos requisitos substancial e processual.

Quanto ao âmbito da legislação prévia de Macau, 1) do ponto de vista do sujeito legislativo, trata-se, em primeiro lugar, de actos normativos elaborados por órgãos legislativos locais, não abrangendo, portanto, actos normativos emanados de órgão competente de Portugal, que estenderam a sua aplicação a Macau ou exclusivamente destinados a Macau. No âmbito da legislação prévia de Macau, a maior parte foi resultado da adopção directa de legislação de Portugal, na qual se encontram, principalmente, os códigos estruturais, a Constituição portuguesa e o Estatuto Orgânico de Macau que regulam a posição constitucional do território de Macau. Embora as leis avulsas localmente produzidas tivessem um maior peso quantitativo em todo o ordenamento jurídico, versando sobre todos os aspectos da vida social, são principalmente leis e diplomas que se prendem com a

administração e a gestão social. O enquadramento jurídico na era da governança portuguesa de Macau foi assinalado pela aplicação da legislação portuguesa estendida a Macau e por legislação específica. Assim, na fase final do período transitório de Macau, a principal tarefa no âmbito das acções da localização jurídica focou-se nos códigos de Portugal, cuja aplicação foi estendida a Macau, afastando as características portuguesas e as matérias concernentes à soberania portuguesa. Na altura do Retorno de Macau já se tinha atingido, basicamente, o objectivo da localização dos códigos, o que chegou a satisfazer uma premissa fundamental para a transição jurídica; 2) Em termos do modo de formação das normas jurídicas, a legislação prévia é formalmente abrangente, incluindo, entre outros, as leis, os decretos-leis, as portarias e os despachos.

Quanto aos requisitos substancial e processual da transição da legislação prévia de Macau para a legislação da RAEM, 1) nos termos do artigo 8.º da Lei Básica de Macau, a legislação previamente vigente em Macau pode ser mantida quando esta não contrariar a Lei Básica ou não for sujeita a emendas, em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da RAEM. Logo, mostra-se substancialmente mínimo o requisito da transição, exigindo apenas que a legislação não esteja em contradição com a Lei Básica, sem obrigar a uma compatibilidade positiva a favor da implementação plena da Lei Básica; 2) de acordo com o requisito processual definido no artigo 145.º da Lei Básica, na altura do Retorno de Macau, a legislação prévia foi declarada como legislação da RAEM pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional após a ter apreciado. A apreciação em causa tem duas características: a) É uma apreciação preliminar, de uma só vez, destinada a toda a legislação prévia, baseada no critério de não estar em contradição com a Lei Básica. Preenchido esse critério, a legislação apreciada é declarada expressamente como legislação da RAEM, implicando a conclusão da sua transição; b) É temporária. Quando se verificar posteriormente a incompatibilidade da legislação transitada com a Lei Básica, pode aquela ser alterada ou deixa de vigorar, em conformidade com as disposições da Lei Básica e com os procedimentos legais.

O que se deve fazer com a legislação prévia de Macau, como se entende a manutenção básica da legislação prévia, e como se lida bem com a relação entre esta e as reformas jurídicas, são questões com as quais continuamos hoje a estar confrontados, vinte anos após o Retorno de Macau. A manutenção básica da legislação prévia reside principalmente em não alterar, basicamente, o espírito legislativo e os valores fundamentais do ordenamento jurídico prévio, não obstruindo, no entanto, a revisão e a melhoria, a nível institucional, da sua composição e conteúdo. Enquanto a RAEM se posiciona estrategicamente em “um centro, uma plataforma e uma base” e com a sua integração no panorama do desenvolvimento nacional e com a sua participação na construção da Grande Baía e na iniciativa “uma faixa, uma rota”, têm-se tornado cada vez mais veementes as solicitações relativamente à reforma e à melhoria da legislação prévia.

A transição da legislação prévia de Macau para a legislação da RAEM concretizou-se sob a condição mínima de não contrariar a Lei Básica, enquanto a aplicação da Constituição e da Lei Básica na RAEM implica uma transformação fundamental da base e da ordem constitucionais da RAEM, o que origina, necessariamente, impactos significativos no sistema e ordem jurídicos anteriores. Sob as influências exercidas pela Constituição portuguesa e pelo Estatuto Orgânico de Macau, tanto os códigos localizados, como as leis avulsas localmente produzidas, estão confrontados com grandes obstáculos para atingirem, ao nível teórico, a compatibilidade completa com a nova base constitucional e implementarem plenamente os princípios e regimes consagrados na Lei Básica. Verificam-se, de facto, grandes diferenças entre o que se encontra definido na Lei Básica, com o sistema da RAEM, a estrutura política com predominância do poder executivo, a estrutura legislativa de “via única” e a relação entre os domínios executivo e legislativo, e o anterior enquadramento institucional de Macau caracterizado pelo poder supremo do Governador de Macau e pela estrutura legislativa de “dupla via”. A legislação elaborada antes do Retorno de Macau, pelo seu tempo longínquo, já se tornou parcialmente desviada da realidade social contemporânea. A reforma jurídica da RAEM deve dirigir-se, por um lado,

para a modernização da legislação obsoleta e, por outro, para a internacionalização legislativa.

IV. Nota final

O enriquecimento e aprofundamento da práxis do princípio “um país, dois sistemas” que os últimos vinte anos têm vindo a conhecer, ao manterem a prosperidade e a estabilidade a longo prazo de Macau, tornam-se uma parte integrante e importante do “Sonho Chinês” e correspondem, também, à exigência imposta no sentido de melhorar e desenvolver o sistema socialista com características chinesas e fazer avançar a modernização da estrutura e a capacidade da governação do Estado. A práxis do princípio “um país, dois sistemas”, nos últimos vinte anos, tem evoluído de um regime legislativo abstracto para a concretização social dinâmica, processo no qual se promovem reciprocamente o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ordenamento jurídico da RAEM e o aprofundamento da administração do país conforme a lei, bem como a melhoria progressiva do ordenamento jurídico socialista com características chinesas, enriquecendo a conotação prática do ordenamento jurídico nacional. Assim sendo, apresenta um cenário em que o Governo Central e a RAEM cumprem, conforme a Constituição, as suas responsabilidades subjectivas e promovem em conjunto as inovações no âmbito de “um país, dois sistemas” a nível prático, teórico e institucional.

Numa altura em que o Retorno de Macau está a completar os seus vinte anos, uma retrospectiva e reflexão integrais das experiências práticas do princípio “um país, dois sistemas”, bem como um estudo sobre as características estruturais do ordenamento jurídico da RAEM, são de grande significado teórico e valor prático. Actualmente, torna-se especialmente necessário, criar uma metodologia própria da Lei Básica, fazendo com que os estudos realizados no âmbito da mesma lei sejam mais normalizados e científicos. O presente texto pretende levar a cabo uma análise multidimensional, do ponto de vista da metodologia do ordenamento

jurídico, sobre o ordenamento jurídico da RAEM. No entanto, devido ao tempo e aos conhecimentos limitados, algumas das nossas humildes opiniões, por serem superficiais, ainda carecem de uma análise mais escrupulosa.

Para terminar, gostaríamos de citar um provérbio jurisprudencial, destacando a multiplicidade e complexidade dos métodos do estudo jurídico: “o Direito é um edifício composto por muitas salas, quartos, ângulos e cantos. É bastante difícil iluminar ao mesmo tempo, através de uma só lâmpada, todos os quartos, ângulos e cantos, nomeadamente quando faltam conhecimentos e experiência técnica suficientes, já para não falar da situação em que o sistema de iluminação apresenta certa inadequabilidade ou é incompleto”.¹² Vai no mesmo sentido o estudo sobre a práxis do princípio “um país, dois sistemas” e o ordenamento jurídico da RAEM.

¹² Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*, tradução para chinês por Deng Zhenglai. Editora da Universidade de Ciências Políticas e Direito da China, pág. 217.