

# ***Sobre a Composição dos Conflitos das Leis Administrativas Inter-regionais no quadro da Cooperação Regional da Grande Baía: Obstáculos, Significado e Soluções\****

*Feng Zehua\*\**

## **I. Origem da questão**

Devido a necessidades históricas, bem como a outras oriundas da reunificação nacional, Hong Kong e Macau possuem, sob o princípio “um país, dois sistemas”, regimes jurídicos administrativos diferentes do vigente no interior da China. Enquanto país unificado soberano, a RPC manterá no longo prazo uma situação peculiar, a de “um país, dois sistemas, três jurisdições”. Assim, a China pode ser adequadamente cognominada de um país com múltiplas jurisdições, em que cada uma delas, mesmo cooperando estreitamente com vista a obter vantagens comuns, necessariamente se deparará com possíveis conflitos de leis inter-regionais, inclusive de natureza administrativa. Neste quadro, indicamos o fenómeno jurídico no qual um conflito é produzido por leis administrativas pertencentes a jurisdições distintas no contexto de um mesmo país. Antes do lançamento da iniciativa da Região da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau (doravante também referida como Grande Baía ou GBGHM) em 2017, a cooperação de benefícios mútuos entre o interior da China e Hong Kong/Macau

---

\* O presente texto é um resultado parcial do Programa-Chave do Fundo de Ciências Sociais da China de 2014 “Estudos sobre os Mecanismos de Implementação das Leis Básicas de Hong Kong e Macau”. (Código do projecto: 14ZDC031)

\*\* SJD, Joint Postdoctor at the School of Law, Guangdong University of Finance and Economics and School of Law, Wuhan University.

ainda não havia obtido avanços substantivos, pelo que numerosos projectos de cooperação não haviam atingido os resultados esperados e os factores produtivos das três partes não conseguiam chegar à outra jurisdição, por serem incapazes de superar a inexpugnável fortaleza representada pelas respectivas alfândegas. Por outro lado, considerando que o interior da China tampouco havia fechado um acordo de cooperação judicial administrativa com Hong Kong/Macau, as fontes mais evidentes dos conflitos das leis administrativas eram as autoridades administrativas transfronteiriças de linha única. Num país soberano unificado, para se obterem benefícios das relações inter-regionais, as autoridades frequentemente ajustam os seus procedimentos para terem maior flexibilidade e alívio, com o que se torna possível resolver eventuais conflitos. Nesse caso, os indivíduos que vivem entre as diferentes jurisdições não chegam a perceber os imensos obstáculos envolvidos, o que reduz a situação factual de a China possuir diferentes jurisdições à impressão de que se trata meramente de “diferentes práticas legais administrativas” e não de um caso de conflito de leis administrativas. Uma vez que as três jurisdições permanecem “em descanso”, por assim dizer, não se percebem as diferenças em termos de instituições jurídico-administrativas entre elas existentes. Após 2017, contudo, a Grande Baía entrou numa etapa de implementação mais abrangente, enquanto projecto estratégico nacional, com a inauguração formal da “cooperação trilateral abrangente de benefícios mútuos”, o que fez com que os factores produtivos das partes começassem a circular intensamente entre si. Guangdong, Hong Kong e Macau chegaram, com celeridade, a acordos de cooperação estreita em diversas áreas, designadamente na das alfândegas, na gestão ambiental, nos impostos, nas actividades económicas, etc, de modo que as respectivas leis administrativas, criadas ao abrigo de tais acordos, entrarão brevemente em vigor. Daqui surge a expectativa de que haverá conflitos de leis administrativas. Um exemplo são as regras adoptadas pela Bolsa de Valores de Hong Kong em relação às empresas de Guangdong e Macau, que virão a ter eficácia inter-regional de facto sobre as suas operações fora de Hong Kong. Consequentemente, não se pode negar a influência, para todos os efeitos, dessas normas sobre o funcionamento das empresas pertencentes a outras regiões. Isso significa que as empresas de Guangdong e de

Macau não apenas continuarão a seguir o regime legal-administrativo do interior da China, mas também passarão a ter de seguir o de Hong Kong.<sup>1</sup> Percebe-se que esses potenciais conflitos são originados pela “cooperação estreita e abrangente de benefícios mútuos” entre o interior da China e as duas regiões especiais, sendo impossível eliminá-los no longo prazo em que a China continuará a reconhecer as três jurisdições. Por outro lado, uma vez reconhecida a possibilidade desses conflitos, os mesmos podem tornar-se freios à própria cooperação trilateral, que também sofre. Tendo este quadro em mente, o presente artigo parte de uma questão de grande utilidade, qual seja a da forma de compor os conflitos das leis administrativas inter-regionais na GBGHM, expondo as grandes linhas que aguardam um mais cuidado tratamento por parte dos meios académicos, na esperança de que os resultados ora alcançados possam atrair maior atenção a este campo, no contexto da construção da Região da Grande Baía.

## **II. Análise do conceito de conflito de leis administrativas inter-regionais e relacionados**

Para introduzirmos uma discussão sobre conflitos de leis administrativas inter-regionais, é preciso, antes de mais nada, debater os conceitos relacionados entre si, diferenciando-os. Em primeiro lugar, precisamos de destacar as diferenças e as semelhanças entre os conflitos inter-regionais e internacionais das leis administrativas. Em geral, o conceito de “região” nas ciências jurídicas é de certo modo dúbio, ao aglutinar o de “região” a nível global e o de “região” num plano nacional, doméstico. Em relação ao primeiro, lembramos o referente às “organizações internacionais regionais”; em relação ao segundo, vem-nos à mente a região do Delta do Rio das Pérolas.<sup>2</sup> Neste artigo, “região” resume-se ao segundo conceito – nacional, doméstico. Tendo em vista que “um país, dois

---

<sup>1</sup> Yuan Faqiang, *A Constituição e a Coordenação de Conflitos de Leis Inter-regionais na RPC*. Pequim: Law Press China, 2009, pp. 148-153.

<sup>2</sup> Gong Pixiang, “O conceito de Sistema legal regional é melhor – uma discussão com o doutor Zhang Biao e o professor Zhou Yezi”, *Journal Of Nanjing Normal University* (Social Science Edition), 2016/01.

sistemas” não alterou a estrutura político-administrativa chinesa, continuando a ser um Estado unitário, a fonte legal da autonomia administrativa de Hong Kong/Macau é o poder central chinês, fazendo com que a Grande Baía esteja contida na ideia de Estado-nação chinês.<sup>3</sup> Partindo desse pressuposto conceitual, a diferença entre conflitos de leis administrativas ocorridos entre regiões ou internacionalmente é a de estarem ou não restritos a um mesmo Estado: os primeiros são internos a um país e, em sentido oposto, os últimos não ocorrem domesticamente, mas sim nas relações entre os países. No caso da RPC, os conflitos entre o interior da China e Hong Kong/Macau, o continente e Taiwan, Hong Kong/Macau e Taiwan, Hong Kong e Macau, etc. são todos regionais, não sendo possível resolvê-los completamente com base nos princípios do Direito Internacional. Além disso, os conflitos das leis administrativas verificados entre as diferentes regiões de um mesmo país não são necessariamente regionais tendo, por vezes, natureza distinta. No passado, alguns especialistas costumavam sustentar que a cooperação regional estava restrita a uma única jurisdição, o que claramente não se aplica à prática chinesa nesse campo, não contribuindo tampouco para a criação de um sistema teórico de governança regional, pois as pesquisas tradicionais tratam, entre outras, do Delta do Rio das Pérolas, do Rio Yangzi e do Golfo de Bohai. Por outro lado, desde o Retorno à Pátria de Hong Kong/Macau,<sup>4</sup> com o surgimento da cooperação regional ampliada do Pan-Delta do Rio das Pérolas, foi permitido às duas regiões administrativas especiais (doravante também referidas como RAE) que participassem da integração económica, preservando as suas jurisdições originais. Essa cooperação do Pan-Delta é um caso típico de relações regionais, facto reconhecido por documentos

---

<sup>3</sup> Ye Yizhou, “Primeiras ideias sobre a construção de mecanismos legislativos coordenados na GBGHM”, *Local Legislation Journal*, 2018/04.

<sup>4</sup> Até mesmo, inclusive, a região de Taiwan, após a unificação pacífica.

governamentais<sup>5</sup> e também por inúmeros trabalhos académicos.<sup>6</sup> Além disso, algumas cidades de países desenvolvidos como os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha e o Japão também criaram grupos e redes de cidades ao desenvolverem as funções das regiões administrativas. Tal modelo de gestão exercido inter-regiões é em geral chamado de “administração regional”. Para utilizarmos uma linguagem mais directa, se os conceitos de “conflitos de leis administrativas regionais” ou “da lei regional” forem utilizados forçadamente, para nos referirmos às suas formas “inter-regionais” no caso chinês, deixamos claro que se referem a questões relacionadas com as diferentes zonas administrativas internas da RPC (China continental), não sendo evidentemente possível alargar o âmbito de aplicação dos conceitos e suas teorias à sociedade internacional. Certos especialistas distinguem, agudamente, o interior da China e Hong Kong/Macau como “região interna” e “região externa”,<sup>7</sup> o que é capaz de resolver os problemas do caso chinês, mas não podem ser vendidas ao mundo como “a solução chinesa”. Nesse sentido, a teoria da governação regional tem de criar novos conceitos teóricos – tais como “conflitos de leis administrativas de jurisdição comum” e “lei administrativa de jurisdição comum”. De um modo geral, as leis administrativas regionais no plano nacional dividem-se em dois tipos, “de jurisdição comum” e “inter-regionais”. Assim, enquanto conceito derivado, os conflitos das leis administrativas regionais incluem um tipo “de jurisdição comum” e um outro “trans-regional”. A razão de utilizarmos o conceito “lei administrativa regional de jurisdição comum”, desistindo da descrição “lei administrativa de jurisdição única”, é que o primeiro é capaz de descrever

---

<sup>5</sup> Tais como as “Opiniões Orientadoras do Conselho de Estado sobre o Aprofundamento da Cooperação Regional do Pan Delta do Rio das Pérolas” e o “Acordo-Quadro sobre o Aprofundamento da Cooperação entre Guangdong-Hong Kong-Macau e o Impulso à Construção da Região da Grande Baía”, entre outros.

<sup>6</sup> Tal como Mu Yaping (ed.), *Estudos sobre os Problemas Jurídicos da Integração Económica Regional – o caso da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau*. Pequim: Social Sciences Academic Press, 2017; Zhu Zuixin, “Um Modelo Teórico sobre as Leis Regionais na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”, *Local Legislation Journal*, 2018/04.

<sup>7</sup> Wen Zhengbang, “Um Estudo Tentativa sobre os Sistemas Jurídicos Regionais, na Perspectiva Chinesa”, Gong Pixiang (ed.), *Estudos sobre a Modernização dos Sistemas Jurídicos*. Pequim: Law Press China, 2014, p. 61.

correctamente a cooperação legal-administrativa desenvolvida no plano regional, enquanto o segundo não possui esse significado. Ao adoptarmos o conceito “conflito de leis administrativas de jurisdição comum”, descartando o de “conflito de leis administrativas regionais de jurisdição comum”, isso tem a vantagem de o primeiro descrever adequada e sucintamente os conflitos das leis administrativas que podem ocorrer entre regiões diferentes numa mesma jurisdição. Expressos de forma singela, os conflitos das leis administrativas regionais incluem os de uma mesma jurisdição e os inter-regionais. Os “conflitos das leis administrativas de jurisdição comum” indicam, particularmente, os fenómenos jurídicos em que há conflitos ocasionados por leis administrativas das diferentes regiões possuidoras de poderes legislativos submetidas a uma mesma jurisdição. Coerentemente, no interior da China, os conflitos ocasionados por leis administrativas estabelecidas pelos diferentes órgãos administrativos com o estatuto de “município/municipalidade” (shi) ou superior podem ser designados por “conflitos de leis administrativas de jurisdição comum”. Se os meios académicos não levarem a sério essas distinções conceptuais, é muito provável que surjam “pontos cegos” na teoria, ou mesmo que aconteçam confusões conceptuais. É preciso primeiro garantir o rigor e a ampla aplicabilidade do conjunto dos conceitos numa teoria, a fim de se poder desenvolver diálogo numa plataforma académica, produzindo o que se pode chamar de “solução chinesa” na teoria da governação regional.

De seguida, após termos debatido a especificidade do conceito “inter-regional” nos conflitos de leis administrativas, é preciso prestar atenção às relações e às diferenças existentes nas modalidades dos conflitos: além dos referentes às leis administrativas, há também os de natureza cível-comercial e criminal. Por um lado, todos os três pertencem à categoria de conflitos de leis. Via de regra, os conflitos de leis são um fenómeno em que há um conflito sobre a aplicabilidade de uma norma numa relação jurídica relacionada com dois ou mais países ou jurisdições. Seja um conflito de leis administrativas inter-regional, ou um de natureza cível-comercial, ou ainda um pertinente à área penal. Todos

possuem uma mesma raiz, ou seja, o facto de diferentes jurisdições precisarem de ajustar uma relação jurídica no quadro da cooperação inter-regional, mas, pelo facto de existirem diferentes legislações, deparamo-nos com um conflito sobre qual a norma aplicável, dando causa a problemas legais no plano do executivo ou do judicial. Na RPC, verifica-se uma cooperação inter-regional cada vez mais frequente entre o interior da China e Hong Kong/Macau, a qual se expande por um número crescente de áreas. Desta maneira, é previsível que surjam diferentes tipos de conflitos legais. No que se refere às três categorias citadas, as questões podem ser coordenadas mediante um tipo de canal comum, por exemplo, entre outros, estabelecendo-se uma lei unificada; socorrendo-nos de um mecanismo de aferição de constitucionalidade, vocacionado para os conflitos de leis ou criando um órgão de apoio à legislação transfronteiriça. Por outro lado, os conflitos de leis de natureza administrativa, cível-comercial e penal também apresentam diferenças substanciais em termos dos ajustes necessários às suas relações jurídicas. Como dissemos, os conflitos de leis administrativas inter-regionais são um tipo de fenómeno jurídico causado por leis de diferentes jurisdições num mesmo país, enfatizando, obviamente, as questões administrativas, com maior incidência no campo da execução dessas leis. Para que se tornem conflitos judiciais, é preciso que tais actos executivos primeiro criem controvérsias dirimíveis em tribunal. Já os conflitos de natureza cível-comercial são os oriundos de controvérsias sobre normas dessa natureza de jurisdições distintas, num mesmo país, cuja ênfase está posta sobre a igualdade das partes numa questão de direito privado, que se consubstancia num conflito judicial. No caso dos conflitos de natureza penal, eles são causados por divergências sobre a aplicação de normas criminais, dadas as diferenças entre as jurisdições num mesmo país, em que a tónica é posta sobre os conflitos de competência, os quais se estendem ao âmbito do executivo e do judicial. Em conclusão, as tipologias de conflitos jurídicos surgem de uma mesma situação, a saber, a da existência de diferentes regimes jurídicos e jurisdições separadas – o que poderá provocar elevadas tensões para a construção da Grande Baía, exigindo coordenação urgente.

### **III. Obstáculos renitentes à coordenação jurídico-administrativa inter-regional na GBGHM**

Ao revisitarmos o histórico da cooperação administrativa entre Guangdong, Hong Kong e Macau, percebemos que os obstáculos mais renitentes, percebidos como fontes dos conflitos das leis administrativas inter-regionais, encontram-se nas barreiras criadas por actos humanos, instrumentalizando as diferenças legais das três partes, o que provocou uma fraca capacidade de integração mútua. Podemos demonstrá-lo com uma análise a elementos objectivos e subjectivos:

Em termos de obstáculos objectivos, temos o facto de co-existirem três jurisdições e três sistemas jurídicos diferentes em Guangdong, Hong Kong e Macau. Já parece inusitado que a mesma situação se perpetue no contexto de uma única Grande Baía. Considerando a situação actual do sistema jurídico desta iniciativa, que serve de referência para o Mundo, dever-se-ia seguir o princípio de nela haver uma única jurisdição ou um único sistema jurídico, de modo que, quanto menores fossem as diferenças, menor seria a necessidade de compor conflitos, o que também seria vantajoso para a integração económica. Em termos comparativos, tal conjuntura complexa da Grande Baía pode ser considerada uma faca de dois gumes. Por um lado, sob “um país, dois sistemas”, Guangdong, Hong Kong e Macau possuem zonas alfandegárias diferentes; como dito, Hong Kong/Macau têm uma jurisdição separada, o que, na prática, faz com que a maioria das leis e estatutos do interior da China não sejam aplicáveis a Hong Kong e Macau, mesmo dentro da GBGHM. Embora vários documentos oficiais do Governo Central enfatizem e reiterem que a Constituição da RPC e as leis básicas das duas RAE são o fundamento constitucional de Hong Kong e Macau, isso não resolveu o desafio fundamental de como é que a Constituição chinesa vigora naquelas duas regiões, pelo que ainda é necessário fortalecer o papel unificador da Constituição na Grande Baía. Nos últimos anos, Guangdong e Hong Kong/Macau assinaram o “Acordo-Quadro para a Cooperação Regional no Pande Delta do Rio das Pérolas”, o “Acordo-Quadro para Aprofundamento da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau e o Estímulo à Construção da Região da Grande Baía”, entre outros, sob o guarda-chuva do Acordo para o

Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Hong Kong/Macau (CEPA) e documentos complementares. Porém, dado que se torna necessário um mecanismo eficiente para a solução de controvérsias, a cooperação administrativa não atingiu o patamar esperado. Em segundo lugar, o continente chinês implementa um sistema jurídico de características socialistas; Hong Kong segue o sistema da “Common Law”, enquanto Macau adota o sistema do direito europeu continental. Tanto no caso do interior da China, como no de Macau, os recursos administrativos são tratados por juízes, o que enfatiza o protagonismo da lei escrita nos dois judiciários. Já Hong Kong tem as partes como actores, em que se dá mais importância ao precedente. Além disso, os juízes do interior da China implementam um regime de responsabilidade vitalícia, ao passo que este inexistente nas duas RAE. Comparativamente, os recursos administrativos em Hong Kong e Macau possuem uma elevada independência. Em geral, a existência de jurisdições separadas facilitou o surgimento de conflitos no processo da cooperação inter-regional em Guangdong-Hong Kong-Macau, na medida em que os diferentes regimes jurídicos garantem que, sob “um país, dois sistemas”, os judiciários são independentes e possuem poder de rever as suas decisões. Não há erro em dizer que “um país, dois sistemas” tanto representa a maior vantagem da Grande Baía, como também lhe impõe os mais severos limites. Logo, de modo a resolver os conflitos das leis administrativas inter-regionais da GBGHM, é necessário transformar as restrições de “um país, dois sistemas” numa vantagem, criando um novo sistema que propicie benefícios mútuos para os actores envolvidos.

É possível dividir os obstáculos subjectivos em duas dimensões: primeiramente, as necessidades de protecção dos interesses locais, através da divisão das esferas administrativas. Essa divisão foi utilizada como alavanca pelo Governo Central, justamente para produzir um equilíbrio de interesses com as forças locais. Porém, com a criação de instâncias administrativas, deparamos-nos com fortes barreiras representadas, no âmbito governativo, por alfândegas diferentes, por padrões de preservação ambiental, por deveres tributários e por supervisão e gestão dos mercados, entre outras. Antes de mais nada, isso é

resultado da orientação dada à avaliação administrativa. A orientação, adoptada pelos maiores interesses económicos do interior da China, serve de “endosso” à protecção das elites locais. Em tempos recentes, o ritmo do crescimento de Hong Kong diminuiu, o que pesou, justamente, sobre a orientação tradicional de dar prioridade à protecção dos interesses económicos. A protecção ambiental, as obrigações tributárias, a supervisão dos mercados, etc., exercem uma influência directa sobre o crescimento económico, pelo que um governo local naturalmente se aproveita do poder de legislar para “ocupar” os espaços que poderiam de outra forma promover o crescimento. Por exemplo, de cidades cujo pilar económico são indústrias poluentes, espera-se que tenham uma atitude negativa em relação à cooperação para a protecção ambiental, também se opondo à isenção de impostos transfronteiriços, etc. Depois vem o facto de os recursos económicos serem regionais. Tal foi causado tanto pelas restrições tradicionais resultantes da separação de jurisdições, como pelo que podemos chamar de “local”. Os governos locais são incapazes de alargar o âmbito dos serviços públicos entre si.<sup>8</sup> Para atribuir recursos, como equipas responsáveis pela execução da protecção ambiental, bens públicos, etc., é necessário apoio financeiro; para sabermos se as contribuições locais serão ou não bastantes, é preciso ter em conta o seu nível de desenvolvimento económico. Como dissemos, num texto anterior, os recursos dos serviços médicos essenciais encontram-se permanentemente numa situação de escassez, o que é particularmente verdadeiro em Hong Kong e Macau. Tais recursos dependem em larga medida do apoio financeiro local, o que permanece sem solução, visto que as finanças públicas das regiões em causa não partilham os seus recursos, dada a existência de uma barreira, qual seja a de tais recursos estarem condicionados aos direitos de residência e à participação dos seguros sociais locais. Isso impede que os moradores de outras cidades possam fazer o devido aproveitamento dos recursos de outras áreas. Essas barreiras obviamente foram criadas por meio de legislação e de actos administrativos. Para falar abertamente, tanto a legislação, como os actos administrativos adoptados nas regiões em causa têm como razão de ser as diferenças de desenvolvimento

---

<sup>8</sup> Zhu Kongwu, “A prática dos regimes jurídicos trans-regionais na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”, *Local Legislation Journal*, 2018/04.

económico, donde a discrepância de padrões e, ultimamente, os conflitos jurídicos nas diversas cidades que integram a Grande Baía. Consequentemente, se os problemas de repartição administrativa não forem resolvidos na GBGHM, qualquer debate sobre a coordenação dos conflitos de leis administrativas regionais será vazio de significado. O segundo tipo de obstáculo subjectivo é o de não haver cooperação judicial suficiente entre o interior da China e Hong Kong/Macau, motivada pela falta de confiança das duas RAE na credibilidade e justiça do judiciário chinês. Hong Kong e Macau tiveram governos coloniais, pelo que a Grã-Bretanha e Portugal reforçaram os regimes jurídicos locais, com o propósito de conquistar os corações da população e consolidar o seu poder. Com isso, garantiram que os residentes de Hong Kong e Macau conseguissem igualdade formal perante a lei, independência judicial, com aplicação rigorosa da lei, divulgação dos rendimentos das lideranças, transparência de informações sobre o governo, entre outras medidas que aumentaram as restrições sobre o poder político. Por conseguinte, os sistemas legais de Hong Kong e Macau obtiveram um elevado reconhecimento por parte da sociedade internacional. Desde a fundação da Nova China, o sistema jurídico nacional passou por repetidas dificuldades, ainda necessitando de um processo de aprendizagem, muito embora as leis e regras actualmente em vigor venham sendo melhoradas, de acordo com o avanço da política de Abertura e Reforma. Desde o início da implementação dessa política, o sistema jurídico nacional obteve realizações sem precedentes no que se refere à protecção dos direitos e interesses dos moradores do continente e à promoção do desenvolvimento económico. Com isso, a RPC lançou as bases do seu sistema legal socialista com características chinesas. Entretanto, como consequência do seu sistema político, a actividade jurisdicional não goza de credibilidade, nem é considerada particularmente justa, o que faz com que a situação de “acredito em petições, não na lei” permaneça viva em parte da população chinesa. Um problema ainda mais espinhoso é o de, ao julgarem alguns processos administrativos, as repartições judiciais de Guangdong sofrerem interferência de certas instituições do poder público, justificada pela necessidade de garantir interesses locais. Tais interferências são dificilmente perceptíveis durante os processos judiciais, sendo reveladas apenas quando os órgãos de

supervisão e inspecção disciplinar abrirem legalmente as investigações sobre as lideranças envolvidas.<sup>9</sup> Ademais, a ênfase dada à aplicação da lei e da sua justiça no que se refere à protecção ambiental e à supervisão do mercado também é alvo de dúvidas, as quais, em certa medida, também obstaram aos avanços em termos de assistência judiciária inter-regional. Em resumo, as discrepâncias dos sistemas jurídicos do interior da China e de Hong Kong/Macau impuseram sérias barreiras a que os mecanismos auxiliares voltados para os conflitos das leis administrativas inter-regionais pudessem ser estabelecidos, por exemplo, para a supervisão das leis administrativas e de apoio a emergências.

#### **IV. Sobre a importância da composição dos conflitos das leis administrativas na Grande Baía**

Sem dúvida, verificamos diferentes motivos para reconhecermos a grande importância da composição dos conflitos das leis administrativas no contexto da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau. Do ponto de vista académico, podemos agrupar esses motivos em dois níveis abstractos.

##### **1. Importância teórica**

###### **1) Um grande avanço no que toca à visão teórica tradicional dos conflitos jurídicos inter-regionais**

O ponto de vista tradicional defende que os conflitos das leis administrativas inter-regionais são equivalentes aos de natureza cível-comercial. Na prática, essa é uma visão limitada do problema. Qualquer conflito de leis remete para uma categoria comum – a das ciências jurídicas, que quase se encaixa no “domínio” do Direito Internacional Privado.<sup>10</sup> No mundo actual, as relações Estado-Estado,

---

<sup>9</sup> Recentemente, a perda dos autos de casos julgados pelo Supremo Tribunal do Povo também pôs a nu as preocupações que recaem sobre o judiciário no interior da China, o que haverá de afectar as sensibilidades dos residentes de Hong Kong/Macau, em certa medida ferindo a confiança mútua no que se refere ao judiciário das três partes.

<sup>10</sup> Dong Hao, *Sobre os Conflitos das Leis*. Pequim: Commercial Press, 2013, prefácio, p. 1.

ou Estado-Região nos planos cível-comercial e penal são muito intensas, donde as teorias tradicionais sempre citarem conflitos dessa natureza, ao tratarem da questão dos conflitos jurídicos. É quase como os conflitos das leis administrativas não terem um papel a exercer. Na verdade, devido ao facto de as teorias tradicionais enfatizarem excessivamente a eficácia territorial das leis administrativas e não darem o devido reconhecimento à extraterritorialidade, é comum surgirem contradições lógicas entre as razões jurídicas que levantam. Um conflito de leis criminais típico ainda pode ser resolvido por meio da cooperação judicial, por exemplo, por acordos de extradição. Já os conflitos que se referem às leis administrativas, relacionados mais estreitamente com as actividades sócio-económicas, não podem ser tratados de forma conservadora, demandando a celebração de acordos administrativos inter-regionais ou grandes avanços em termos de legislação especial, instituída por livre iniciativa das partes. Se não for possível compor os conflitos administrativos e executivos entre o interior da China e Hong Kong/Macau no que se refere a impostos, arranjos alfandegários, supervisão do mercado e protecção ambiental, etc., certamente se erguerão barreiras à circulação dos factores de produção entre essas partes. A política implementada nas áreas do livre comércio de Guangdong, segundo a qual “se aplicam os impostos de Hong Kong/Macau quando os seus residentes forem parte”, na prática é um tipo de avanço, no que se refere à composição dos conflitos. Muito embora essa medida tributária tenha sido um tipo de manobra criativa face à disciplina legal administrativa em vigor no interior da China, substancialmente serviu para garantir os interesses razoáveis dos residentes das duas RAE, que vivem num ambiente em que o nível dos impostos é consistentemente baixo. Nos últimos anos, após uma mais detida investigação no campo do Direito Internacional Privado, há cada vez mais especialistas dispostos a admitir que há conflitos de leis administrativas no âmbito internacional.<sup>11</sup> Não há qualquer erro em afirmar que, em certa medida, a extraterritorialidade das leis administrativas é fundamental para se garantirem avanços profundos na cooperação transnacional, servindo de “tónico” para dar mais vitalidade à teoria

---

<sup>11</sup> Yuan Faqiang, *A Constituição e a Coordenação dos Conflitos das Leis Inter-regionais na RPC*. Pequim: Law Press China, 2009, p. 134.

dos conflitos de leis. Coincidentemente, em anos recentes, o Direito Administrativo Internacional tem-se tornado, cada vez mais, uma disciplina diferenciada no quadro do Direito Público Internacional, focando-se no desenvolvimento de temas como a cooperação administrativa entre países, para o tratamento conjunto de questões públicas internacionais.<sup>12</sup> Como primeiro país a propor o desenvolvimento de uma “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade”, a RPC talvez venha a ser enjeitada por diferentes sistemas jurídicos de outros países, também no campo do Direito Administrativo. Porém, haverá necessidade de cooperação e harmonização entre a China e o estrangeiro no que se refere aos seus sistemas administrativos. Percebe-se, assim, que os conflitos das leis administrativas não deixarão, naturalmente, de ser um tema investigado pelo Direito Administrativo Internacional. A propósito, há muitas semelhanças entre os conflitos dessa natureza nos campos internacional e inter-regional. Por exemplo, nos dois âmbitos não há uma coordenação efectuada pelos tribunais superiores, há diferenças de competências legislativas, etc. Tendo a resolução do primeiro problema vínculos com a teoria dos conflitos de leis, ao tratarmos do segundo problema, não se deve tampouco ignorar tal teoria. Assim, a teoria dos conflitos de leis não se deve desenvolver por metade; sobre o pano de fundo da Globalização, deve tornar-se uma plataforma que aceita as diferenças, tornando-se uma força propulsora jurídica para a promoção do desenvolvimento económico mundial. Importa que a RPC aproveite os bons ventos providenciados pela construção da GBGHM, conseguindo avanços na composição dos conflitos das leis administrativas inter-regionais e depois exporte as suas soluções teóricas para a teoria dos conflitos de leis internacionais, o que poderá ser oferecido como um tipo de “sabedoria chinesa” para aperfeiçoar o seu enquadramento teórico como um todo.

---

<sup>12</sup> Daniel, C. E., “Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law”, *The Yale Law Journal*, 2006, Vol. 115, No.7, pp. 1490-1563.

## **2) Abre os horizontes da investigação teórica sobre “um país, dois sistemas”**

Actualmente, a teoria “um país, dois sistemas”, nos seus aspectos menos profundos, já acumulou um certo número de investigações sobre temas relacionados com as grandes questões como as leis básicas ou o quadro das normas anti-secessão. Algumas investigações teóricas em torno de certos temas já chegaram mesmo a uma situação de saturação, tais como as que se referem ao tema do sistema político “liderado pelo Executivo” em Hong Kong. Entretanto, os conflitos das leis administrativas em Guangdong, Hong Kong e Macau persistem como um velho e difícil problema à espera de boas respostas. Uma vez que, de acordo com a visão jurídica tradicional, os assuntos de Hong Kong e Macau se referem a “questões externas”, no interior da China ainda se tratam as duas RAE como “regiões exteriores”. Para tratar desses assuntos, a China continental frequentemente tomou como referência regras do Direito Internacional (Privado). Consequentemente, durante um período bastante longo, a teoria “um país, dois sistemas” assimilou o vigor de muitas investigações realizadas em sede de Direito Internacional. De entre elas, também se encontram esforços profundos no domínio de acordos administrativos inter-regionais, chegando-se à conclusão de que os mesmos carecem de fundamento legal e não possuem força vinculativa. Além disso, tais estudos advogam igualmente que os conflitos de leis cíveis e penais são o tipo mais proeminente de entre os conflitos das leis inter-regionais; outras investigações, incidentalmente, demonstram que os conflitos das leis inter-regionais podem importar em imensos desafios para a cooperação judicial mútua em assuntos criminais. Porém, em geral, as linhas de investigação predominante ainda não foram capazes de revelar os principais aspectos da situação contraditória, na qual o interior da China e Hong Kong/Macau não se revelaram capazes de manter uma cooperação de benefícios mútuos – dito de outra forma, não conseguiram propor uma solução efectiva para os seus conflitos das leis inter-regionais. Pode dizer-se que os conflitos das leis administrativas inter-regionais ainda são um campo virgem não explorado pela teoria “um país, dois sistemas”. Nesta Nova Era em que se constrói a Grande Baía

Guangdong Hong Kong Macau, num momento em que as duas RAE estão a integrar-se activamente na conjuntura do desenvolvimento nacional, é de esperar que surjam amiúde algumas iniciativas de cooperação intergovernamental, com a natureza “transjurisdicional”, por assim dizer. Num contexto em que as três jurisdições continuam a existir, com três tipos diferentes de sistemas jurídico-administrativos, os governos certamente haverão de enfrentar conflitos de leis. Por isso, estudar com cuidado e tentar compor esses conflitos será comparável à descoberta de um “novo continente” no domínio da teoria “um país, dois sistemas”.

### **3) Esclarece alguns “mal-entendidos” na teoria dos regimes jurídicos inter-regionais**

O professor Zhang Wenxian afirma que a cooperação inter-regional é o desenvolvimento do sistema jurídico nacional numa região específica; de acordo com alguns elementos tais como as diferentes características naturais, a base económica, a tradição histórica, os costumes nacionais, etc., promove-se a governação nos termos dos regimes jurídicos aplicáveis e cria-se um modelo de gestão político-legal com características regionais.<sup>13</sup> Em anos recentes, notamos que há uma nova onda de estudos, em que cada vez mais especialistas chineses estão a debruçar-se sobre os aspectos legais da cooperação regional, fazendo com que paulatinamente ganhe forma uma certa teoria dos regimes jurídicos regionais. Estudos vinculados a essa teoria, cada vez mais abundantes, espraiam-se por diferentes dimensões, da ontologia à axiologia, da axiologia à metodologia.<sup>14</sup> A opinião conseguida acredita que a cooperação regional inclui apenas a desenvolvida numa mesma jurisdição;<sup>15</sup> no entanto, tal conclusão destoa da

---

<sup>13</sup> Zhang Wenxian, “O Consenso Fundamental sobre o Desenvolvimento dos Sistemas Legais numa Era de Transformações”, Gong Pixiang (ed.), *Desenvolvendo Sistemas de Leis Regionais numa Era de Transformações*. Pequim: Law Press China, 2014, p. 3.

<sup>14</sup> Xia Jinwen, “Um Quadro para Investigações Teóricas Básicas a respeito do Desenvolvimento de Sistemas Jurídicos Regionais”, Gong Pixiang (ed.), *Estudos sobre a Modernização de Sistemas Jurídicos*. Pequim: Law Press China, 2014, pp. 43-64.

<sup>15</sup> Zhang Rui, “Um Estudo sobre os Conflitos de Leis Administrativas Inter-regionais e Regionais”, *Journal of Anyang Normal University*, 2009/06.

prática chinesa nesse domínio, não trazendo tampouco benefícios para o desenvolvimento sistemático de uma teoria dos regimes jurídicos regionais. Exemplos de cooperação regional tradicional incluem o Delta do Rio das Pérolas, o Delta do Rio Yangzi, o Golfo de Bohai, etc. Porém, desde o Retorno à Pátria de Hong Kong e Macau, com os avanços da cooperação regional do (Pan) Delta do Rio das Pérolas, as duas RAE começaram a participar no processo de integração económica nesse contexto, preservando as suas jurisdições independentes. Não apenas o (Pan) Delta do Rio das Pérolas se tornou um exemplo típico de cooperação regional, como também documentos oficiais do Governo Central assinalaram a sua aprovação, como as “Opiniões Orientadoras do Conselho de Estado sobre como aprofundar a Cooperação na Região do Pan Delta do Rio das Pérolas”, de 2016. Logo, a cooperação regional deve também incluir tanto a que se desenvolve sob uma única jurisdição, como a de natureza inter-regional. Isso faz com que a construção da Grande Baía seja um tipo de cooperação regional, como o é também a construção do Delta do Rio Yangzi, que ocorre sob a mesma jurisdição. Como dissemos acima, a cooperação inter-regional é uma forma especial de cooperação “trans-jurisdicional”, sob a qual o primeiro problema inevitavelmente é o dos conflitos das leis. Uma das linhas de investigação no campo da teoria dos regimes jurídicos regionais haverá de ser a de solucionar os conflitos das leis, especialmente como os conflitos das leis administrativas impõem restrições ao funcionamento da ordem legal nas regiões, além de ter um certo valor de referência para a resolução de conflitos de leis administrativas numa mesma jurisdição. Percebemos assim que tanto a teoria dos regimes jurídicos regionais, como a teoria dos conflitos de leis são aliados, beneficiando a cooperação estreita entre as regiões, ainda que possuam diferentes ênfases. A teoria dos conflitos está vocacionada para um problema que não se resume à cooperação regional. Essencialmente, ao solucionarmos os conflitos das leis administrativas inter-regionais, estamos ajudando a criar uma teoria, o que, por sua vez, alarga também os horizontes da teoria dos regimes jurídicos regionais e, não podendo também esquecer, pode inclusive dar uma orientação teórica e científica à cooperação entre os governos no contexto da GBGHM.

## **2. Importância prática**

### **1) Dá um impulso geral à cooperação de benefícios mútuos entre o interior da China e Hong Kong/Macau.**

Do ponto de vista da nossa “missão estratégica preliminar”, o princípio básico para compor os conflitos de leis administrativas regionais no plano da Grande Baía é o de se dever ajudar a circulação fácil dos elementos produtivos na área, impelindo a “cooperação geral de benefícios mútuos” entre as três partes. Todavia, uma dificuldade que não podemos ignorar é a de que haverá tantos mais conflitos, quanto mais profunda for a cooperação. Uma vez verificado o desenvolvimento desordenado das relações entre as partes, cairá a eficiência da sua cooperação. Até ao momento, a razão para que todos os diversos modelos adoptados para a cooperação trilateral entre Guangdong, Hong Kong e Macau não conseguiram realizar as expectativas é que não foi possível, temporariamente, enfatize-se, solucionar eficazmente os conflitos das leis administrativas, fazendo com que as instâncias administrativas como as alfândegas, a protecção ambiental, a tributação, entre outras, não tenham produzido um situação em que a governação social atingiu um ideal em que “a construção, a gestão e o desfrute são exercidos mutuamente”. Não é errado dizermos que o maior obstáculo à cooperação geral de benefícios mútuos dessas três partes é haver conflitos de leis entre elas. Destacamos três razões: Primeira, fundamentalmente, esses conflitos explicam-se pelo facto de Hong Kong/Macau, sob “um país, dois sistemas”, terem tido a garantia de os seus regimes jurídicos prévios à reintegração na China não poderem ser alterados, o que fez com que co-existam três diferentes sistemas jurídico-administrativos na China. Se as regras fossem exactamente as mesmas nas três partes, não haveria necessidade de criar novos sistemas jurídicos do nada. Antes do Retorno à Pátria, Hong Kong e Macau já tinham consolidado o seu próprio sistema de leis administrativas, tendo exercido uma longa influência sobre o ajuste das relações nas suas sociedades, pelo que seria impossível implementar as regras vigentes no continente chinês no seu todo. Segunda, os conflitos das leis administrativas regionais são capazes de explicar as interações entre as leis e as normas administrativas de Guangdong, Hong Kong e Macau,

dado que somente por meio dessas interações é que se torna possível produzir conflitos entre os diferentes sistemas que produzem efeitos tão evidentes nas suas próprias esferas. É precisamente por tal razão que esses conflitos podem favorecer ajustes em instituições de um mesmo nível sob leis hierarquicamente superiores. Se reforçássemos os obstáculos legais formais, não haveria esse tipo de tendência lógica. Terceira, há muitas razões para o surgimento de conflitos de leis administrativas. Dado o problema da gestão do movimento de pessoas, tomando como referencial a residência, isso pode servir de exemplo; a protecção da segurança nacional, a preservação da prosperidade e da estabilidade de Hong Kong/Macau também servem de motivo para a eclosão dos conflitos das leis administrativas. Em conclusão, se não tratarmos deste assunto, a cooperação geral de benefícios mútuos entre o interior da China e Hong Kong/Macau nunca será capaz de entrar em “águas profundas”, restando apenas a possibilidade de se atribuírem e coordenarem os seus recursos nas suas próprias jurisdições; cada qual coopera tendo em mente os seus objectivos particulares, não buscando uma total abertura sob um país soberano, medida como cooperação em que há verdadeira livre circulação de factores. Tendo em vista que as dificuldades criadas pelos conflitos das leis administrativas inter-regionais enfraquecerá a eficiência da cooperação geral de benefícios mútuos trilateral, aumentando o dispêndio de recursos para a integração entre o interior da China e as duas RAEs, é necessário que as três partes actuem com o máximo de celeridade para tratar desses conflitos, garantindo que eles não interrompam o fluxo dos factores produtivos entre si.

## **2) Promove a ordem constitucional integradora entre o interior da China e Hong Kong/Macau.**

Do ponto de vista da missão estratégica de longo prazo, o objectivo final de compor os conflitos das leis administrativas inter-regionais na Grande Baía é o de se reorganizar a ordem constitucional integradora entre o interior da China e Hong Kong/Macau, ordem essa que, para sua aperfeiçoação, exige integração no sistema jurídico chinês. Para o desenvolvimento de longo prazo de um país, os conflitos de que vimos falando não podem persistir por muito tempo, pois não é saudável. Diferentemente dos países ocidentais, cuja estrutura política se desenvolveu de

modo a preservar uma relativa independência entre as autoridades centrais e locais, a China possui uma cultura que dá ênfase à homogeneização no longo prazo. Os conflitos de leis transmitem uma ideia de que não há harmonia, há choque, sendo por isso necessário tentar chegar a um acordo, o que faz com que as autoridades nacionais estejam dispostas a fazer um investimento maior em prol da integração, até mesmo o de dar um tratamento jurídico diferenciado a uma minoria, de modo a convencê-la a integrar-se na grande maioria. Por exemplo, para reforçar a disposição dos moradores de Hong Kong e Macau de “Retornarem à Pátria” o mais rápido possível, o governo chinês adota medidas para que esses tenham, dentro do sistema jurídico chinês, tipos de direitos e garantias melhores do que os próprios habitantes do interior. Um outro exemplo, os alunos de Hong Kong e Macau gozam de programas especiais de acesso ao ensino superior. Tais medidas de tratamento diferenciado somente são razoáveis num prazo determinado, parte de um processo de permuta inevitável para a integração final no país. Porém, com o fortalecimento da consciência popular sobre a existência de um regime legal, damos conta de que a existência permanente de uma dualidade de direitos sob uma mesma ordem constitucional se torna uma violação dos seus limites, que é o princípio da isonomia, correndo-se o risco de transformar a ordem constitucional chinesa numa “dupla estrutura”, o que derradeiramente impediria que as normas chinesas fossem aplicáveis universalmente e que o seu sistema fosse, de facto, unificado. Ainda um outro caso é o da “Lei do Serviço Militar” não se aplicar a Hong Kong e Macau. Os residentes daquelas RAE, enquanto cidadãos chineses, estão dispensados do cumprimento dessas obrigações. Para criar tal espécie de “situação peculiar”, realizam-se altos investimentos de “capital constitucional” no afã de se promover a integração das duas RAE no sistema jurídico nacional.<sup>16</sup> A “cooperação de benefícios mútuos” entre o interior da China e Hong Kong/Macau exige a integração também do sistema legal, criando-se um canal unificado entre os três governos para tratamento dos seus assuntos, garantindo-se assim que as leis sejam aplicáveis universalmente, realizando-se, passo a passo, a atribuição

---

<sup>16</sup> Zou Pingxue e Feng Zehua, “Um Estudo sobre a Contribuição para a Frente Comum de se Exigir Serviço Militar aos Jovens de Hong Kong e Macau sob a Nova Era”, *Journal of Chongqing Institute of Socialism*, 2018/02.

igualitária de bens públicos no contexto de um mesmo país soberano. Somente assim é possível conciliar os interesses das diversas partes. No entanto, de modo a garantir a relativa independência dos sistemas jurídicos de Hong Kong/Macau, ainda será preservada uma certa distinção no que se refere aos regimes vigentes em Guangdong e em Hong Kong/Macau, pelo que os conflitos das leis administrativas ainda existirão por um longo tempo. Tal estado de coisas, para todos os efeitos, ainda é razoavelmente permitido pela ordem constitucional da RPC, o que significa, ainda, que a integração jurídica promovida pela cooperação geral mutuamente benéfica entre as três partes possui um significado de “missão histórica”. Desta forma, a cooperação tripartida não pode ignorar os elevados desgastes potencialmente provocados pelo conflito das leis administrativas para a ordem constitucional integradora. É necessário diminuir ao mínimo essa influência negativa, transformando os conflitos em elã para que a cooperação em causa seja ainda mais frutífera.

### **3) Ajuda a RPC a promover ainda melhor o avanço da “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade”**

A construção da Grande Baía não possui apenas um grande valor no contexto doméstico; no plano internacional, as experiências produzidas pela resolução efectiva dos conflitos das leis administrativas também auxilia a China a promover, ainda melhor, o avanço da “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade”. Todas as coisas possuem dois lados, pelo que não devemos concentrar-nos apenas no que existe de negativo, ao considerarmos o impacto dos conflitos que vimos tratando para a cooperação trilateral Guangdong, Hong Kong/Macau. Visto de uma forma mais geral, a Grande Baía criou uma situação única, em que coexistem três jurisdições separadas, o que não deixa de ter um funcionamento semelhante ao de uma pequena “comunidade internacional”. A constituição chinesa, formalmente, é uma “Carta das Nações Unidas”. Devido a razões históricas, no plano da GBGHM, as jurisdições diferem umas das outras em termos de regimes e de concepções culturais, o que também se aproxima do mesmo tipo das diferenças que há de país para país no resto do mundo. Todavia, da mesma forma que há elementos em comum de pessoa para pessoa, de país para

país, não há no mundo amigos eternos, bem como não há inimigos vitalícios. Guangdong, Hong Kong e Macau são regiões administrativas locais de um mesmo país soberano, sendo este o seu elemento em comum, que nunca deixará de o ser. A causa do “rejuvenescimento da Grandiosa Nação Chinesa” é um forte anseio, um sonho de todos os descendentes dos chineses antigos, os Huaxia. No que se refere à comunidade internacional, nunca morreram os ideais compartilhados de respeito mútuo, de negociação em pé de igualdade, de paz duradoura e de prosperidade comum. O conceito de “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade”, defendido pela RPC, é um critério de convivência reconhecido universalmente por toda a sociedade internacional – a “grande síntese” da governação mundial: “negociar juntos; construir juntos; desfrutar juntos”. Neste ambiente em que a governança nacional possui uma mesma natureza, mas categorias diferentes, ao valer-se de diversos meios para compor os conflitos das leis administrativas nas diferentes jurisdições, o Governo da RPC estimula a cooperação geral de benefícios mútuos entre as três partes, dando impulso à integração das duas RAE na conjuntura do desenvolvimento nacional. Isto é semelhante às medidas e à sabedoria utilizadas para o desenvolvimento da “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade”, o que obteve resposta imediata junto dos respectivos destinatários. Consequentemente, os investigadores devem esforçar-se por descrever todo o conjunto de conflitos de leis administrativas inter-regionais no plano da Grande Baía, dando um contributo à sabedoria chinesa neste tema. Não há erro em afirmar que a resolução desses conflitos na China é um laboratório de experiências e oportunidades para novas tentativas, que poderão muito bem contribuir para o avanço da “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade”.

## **V. Grandes linhas de investigação sobre o tema da composição dos conflitos das leis administrativas entre Guangdong, Hong Kong e Macau**

De um ponto de vista académico, a composição dos conflitos das leis administrativas oferece dois tipos de vantagens, nomeadamente, de natureza

teórica e prática, enquanto permanece uma questão que exige solução no contexto da GBGHM (a que chamaremos de nosso “projecto”). Sendo assim, qual é a direcção que devemos seguir? Utilizaremos os três pontos abaixo, para discorrermos sobre as nossas ideias preliminares.

## **1. Casos concretos de conflitos de leis administrativas inter-regionais em Guangdong, Hong Kong e Macau**

Os casos concretos dos conflitos de que vimos tratando servem de alicerce para o nosso “projecto”. Somente ao consolidarmos grande quantidade deles é que seremos capazes de apoiar os argumentos desenvolvidos nas nossas investigações. Também serve de melhor “ás na manga”, para contradizermos a opinião feita, segundo a qual os conflitos das leis administrativas inter-regionais são idênticos aos de natureza cível-comercial. Se generalizarmos as razões pelas quais as inúmeras versões de acordos de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau não têm podido obter resultados, um importante motivo é o de os intentos da parte indutora terem sido frustrados, pois que o interior da China e Hong Kong/Macau, cada uma das partes tomava decisões por si própria, não estando disposta a aceitar obrigações consideradas excessivas. Isso fez com que muitos mecanismos auxiliares dedicados às relações económico-comerciais entre as três partes não tivessem vingado, o que terminou por solapar a vontade das comunidades envolvidas de manter relações mais profundas.<sup>17</sup> No plano jurídico, uma consequência desses óbices é não ter sido possível coordenar efectivamente os conflitos das leis administrativas. Se partirmos do pano de fundo da construção da Grande Baía, na Nova Era, as três partes deparam-se com novas oportunidades de desenvolvimento, com áreas mais amplas de cooperação mútua, num nível ainda mais elevado. A experiência de outras grandes baías internacionais de primeira linha demonstram: a cooperação em profundidade nas áreas das alfândegas, da gestão ambiental, das obrigações tributárias, da ciência e da

---

<sup>17</sup> Zou Pingxue e Feng Zehua, “Práticas criativas e Missão Histórica de Guangdong na Cooperação Legal Trilateral com Hong Kong e Macau, em Quarenta Anos de Abertura e Reforma”, *Law-Based Society*, 2018/05.

tecnologia, da educação e da cultura, etc., servem de alicerce para que os factores produtivos possam circular com mais velocidade. Se o interior da China, Hong Kong/Macau desejarem obter esses resultados, é indispensável que coordenem a cooperação em todas essas áreas, além das políticas de segurança social compartilhadas, devendo promover uma nova situação de governação social, em que “construímos juntos, governamos juntos, aproveitamos juntos”. Porém, é de esperar que os conflitos das leis administrativas inter-regionais venham a tornar-se cada vez mais evidentes. Por tal razão, para que possamos investigar formas de compô-los, a primeira tarefa será resumir sistematicamente quais os casos concretos em que ocorrem esses conflitos.

## **2. Experiência internacional sobre o tema da composição dos conflitos de leis administrativas inter-regionais**

Os conflitos das leis administrativas inter-regionais não são muito comuns noutros países, o que não implica que a governação global no futuro não venha a vivenciar problemas da mesma natureza. Por exemplo, afim de resolver a difícil questão da Irlanda do Norte, o ministro dos negócios estrangeiros da Irlanda recomendou que Inglaterra considerasse o “modelo de Hong Kong”, criando “um país, dois sistemas” na Irlanda do Norte.<sup>18</sup> O Direito Administrativo Internacional ou mesmo Global, desenvolve-se a uma velocidade e ímpeto surpreendentes.<sup>19</sup> Isso basta para explicar como a teoria dos conflitos das leis administrativas regionais na China não carece de uma certa aplicabilidade geral, pelo que há a possibilidade de se desenvolver um diálogo académico internacional sobre este tema. Sem dúvida, a internacionalização dos estudos teóricos serve de teste de fogo para a cientificidade da investigação sobre um determinado tema,

---

<sup>18</sup> Guancha Syndicate : Ministro dos Negócios Estrangeiros da Irlanda propõe o modelo de Hong Kong, exorta o Reino Unido a adoptar “um país, dois sistemas” para a Irlanda do Norte, [http://www.sohu.com/a/206217418\\_115479](http://www.sohu.com/a/206217418_115479), última visita em 2 de Outubro de 2019.

<sup>19</sup> Yao Jinju, “O Surgimento do Direito Administrativo Global: Antecedentes, Causas e Situação Actual”, *Global Law Review*, 2015/04. ; Lin Tai, “Teoria do Direito Administrativo Internacional – O Sistema Jurídico Internacional do Ponto de Vista da Globalização e da Governação Mundial”, *Pacific Journal*, 2014/10.

representando inclusive um índice geral da sua importância. A investigação que dá corpo ao presente “projecto” naturalmente não abandonará as experiências internacionais para fazer uma “apresentação a solo”. Considerando a particularidade da RPC, nomeadamente, a de possuir uma estrutura nacional unitária, os casos estrangeiros servem de prelúdio para o trabalho que desejamos desenvolver, o que podemos explicar, com uma certa profundidade, em três níveis: a primeira envolve a análise dos sucessos e fracassos na composição dos conflitos das leis administrativas inter-regionais em quatro Estados federais: Estados Unidos, Canadá, Alemanha e Austrália; a segunda dimensão inclui Estados unitários, como o Reino Unido, os Países Baixos, a Bélgica e a Áustria; a terceira fala dos conflitos surgidos em organizações internacionais regionais, como a União Europeia, o NAFTA e a China-ASEAN. De um modo geral, no que se refere à disposição geográfica dos países e organizações que servem de amostra ao presente “projecto”, atravessamos os continentes americano, europeu e asiático; em termos de sistemas jurídicos, trataremos tanto da “Common Law”, como do sistema continental europeu. Constatamos, então, que há uma certa representatividade na nossa amostragem, sendo bastante para, em certa medida, reflectir sobre as preciosas experiências de composição de conflitos de leis administrativas na comunidade internacional.

### **3. Que caminho para a composição dos conflitos das leis administrativas inter-regionais na Grande Baía**

O caminho para a resolução dos conflitos de que vimos falando é a “atração principal” do nosso “projecto”. Ao utilizarmos um ponto de vista diversificado na nossa investigação teórica, trataremos de muitos caminhos, e não apenas de um, que aliás não são eternos, mas somente podem demonstrar que o investigador, face aos recursos teóricos disponíveis actualmente, chegará a resultados que são provisórios por natureza. Na sua essência, os conflitos das leis administrativas inter-regionais remetem para a eficácia das normas. A sua espécie mais usual é a que aplica os princípios “a lei superior tem preferência sobre a lei inferior”, “a lei nova tem precedência sobre a lei antiga”, “a lei especial prevalece sobre a geral”,

etc. Entretanto, dado que os conflitos das leis administrativas inter-regionais têm como característica a “transjurisdicionalidade”, com base nas experiências doméstica e internacional e tendo presente a situação vigente na China, defendemos, de maneira tentada, que o caminho para se comporem os conflitos objecto deste estudo é que se respeitem os princípios da negociação paritária, da cooperação de ganhos mútuos, das vantagens e da confiança recíprocas, das complementaridades respectivas, do poder de gestão geral e do alto nível de autonomia (combinados organicamente). Sob estes pressupostos, recomenda-se a criação de mecanismos de coordenação legislativa inter-regional, de elaboração de uma “Lei sobre Conflitos Inter-regionais da RPC”, fazendo um bom uso das decisões de natureza delegatória, utilizando a função integradora dos mecanismos de controle da constitucionalidade e experimentando novos géneros de actos legais, como os acordos administrativos inter-regionais, entre outros.

## **VI. Conclusão: os conflitos jurídicos não são obstáculo fundamental para a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau**

No contexto de “um país, dois sistemas, três sistemas jurídicos”, é impossível evitar a ocorrência de conflitos de leis. Em teoria, Guangdong, Hong Kong e Macau podem promover a sua integração económica, mas, na prática, é extremamente difícil realizar a integração legal. Porém, as leis servem de reguladores para a dinamização do fluxo de factores produtivos. No momento em que não seja possível integrar as leis, como então realizar a integração económica? Desta forma, o desenvolvimento da Grande Baía não pode ignorar os conflitos entre as suas partes. A teoria tradicional só reconhece um único tipo de conflitos, os cíveis-comerciais. Mas na GBGHM, sob a Nova Era chinesa, acelera-se a inserção das duas RAE no quadro do desenvolvimento nacional, pelo que as alfândegas, as obrigações tributárias e as actividades económicas das três partes podem vir a produzir um quadro de cooperação estreita sem precedentes. Em que termos pesam as diferenças entre seus regimes jurídicos, é imaginável que haja conflitos nas três esferas legislativa, executiva e judicial. Ou seja, dentro de um

mesmo país soberano, não há erro ao identificarmos os conflitos das leis administrativas inter-regionais, o que já se revela uma dificuldade jurídica muito viva. As “Linhas-Gerais para o Desenvolvimento da Zona da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” traçaram planos amplos para um belo futuro num conjunto de domínios, como a economia, a sociedade, a cultura, a ecologia, entre outros, embora tenham tratado de maneira simplesmente perfunctória o problema sobre o qual nos debruçamos neste artigo. Isso só realça a complexidade de buscarmos para eles uma solução. Não se considerou conveniente dedicar uma longa extensão do texto ao seu tratamento, pelo contrário, pareceu mais expedito abordá-los de uma forma discreta, como se a aguardar um momento mais propício para tal.

Podemos antecipar que os conflitos de leis, inclusive os das leis administrativas internacionais não são a razão fundamental para complicar a cooperação de benefícios mútuos entre Guangdong, Hong Kong e Macau. A razão fundamental é a falta de motivação. Dito de uma forma mais simples, qualquer obstáculo legal que exista é um problema superficial, de natureza técnica. Na verdade, há resistências “subterrâneas”, no que se refere às convicções e aos sentimentos das partes envolvidas. Se as três partes forem capazes de abraçar um espírito de ganhos mútuos, é possível resolver quaisquer diferenças existentes nas leis. Enquanto estratégia de desenvolvimento nacional, a Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau é a melhor zona-piloto para se dar impulso à cooperação entre o interior da China e suas duas RAE, com a finalidade de realizar a integração económica entre elas, cuja chave para o sucesso é “libertar o pensamento”, estimular a criatividade institucional e conter o instinto de competição. De uma forma mais específica, as três partes devem utilizar a imensa força do mercado e do sistema legal, sob a orientação de “um país, dois sistemas”, estimulando cada um dos integrantes da GBGHM a aproveitarem as suas vantagens, complementaridades e recursos, direccionando-os para a economia. É necessário buscar activamente pontos em comum, reduzir os conflitos e procurar encontrar soluções, permitindo a circulação livre dos residentes, realizando por fim a integração económica de toda a região. Vale a pena estarmos atentos para

que, embora Taiwan ainda não tenha “Regressado à Pátria”, as experiências da composição dos conflitos das leis administrativas em Guangdong, Hong Kong e Macau também sejam aplicáveis àquela região.