

Uma Análise sobre a Interpretação Informal da Lei Básica de Macau: Dois Casos Práticos

*Lou Shenghua**

Está previsto no artigo 143.º da Lei Básica de Macau que “o poder de interpretação desta lei pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional (APN). O Comité Permanente da APN autoriza os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) a interpretar, por si próprios, no julgamento dos casos, as disposições desta lei que estejam dentro dos limites da autonomia da RAEM. Os tribunais da RAEM também podem interpretar outras disposições desta lei no julgamento dos casos. No entanto, se os tribunais da RAEM necessitarem, no julgamento dos casos, da interpretação de disposições desta lei respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a RAEM e, se tal interpretação puder afectar o julgamento desses casos, antes de proferir sentença final, da qual não é admitido recurso, os tribunais da RAEM devem obter, através do Tribunal de Última Instância da RAEM, uma interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da APN. Quando o Comité Permanente fizer interpretação dessas disposições, os tribunais da RAEM devem seguir, na aplicação dessas disposições, a interpretação do Comité Permanente. Todavia, as sentenças proferidas anteriormente não são afectadas”.¹ De facto, o artigo 143.º da Lei Básica de Macau é directamente importado do artigo 158.º da Lei Básica de Hong Kong, tendo apenas sido substituídas as palavras “Hong Kong” por “Macau”.

* Professor da Escola Superior de Ciências Humanas e Sociais do Instituto Politécnico de Macau.

¹ Artigo 143.º da Lei Básica da RAEM, edição e impressão, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (Macau), 2001.

A Lei Básica de Hong Kong entrou em vigor antes da Lei Básica de Macau e, até agora, o Comité Permanente da APN emitiu cinco interpretações sobre a primeira e uma interpretação sobre a segunda. Porque é que, na execução da Lei Básica, Hong Kong solicitou mais vezes a interpretação do Comité Permanente da APN? Na realidade, para efeitos de interpretação da Lei Básica de Macau, além da interpretação formal do Comité Permanente da APN, há ainda outras formas de interpretação informal, nomeadamente a “interpretação indirecta” e a interpretação jurídica por personalidades autorizadas, que produzem efeitos análogos a uma interpretação formal.

I. Desenvolvimento do sistema político de Macau: interpretação formal do Comité Permanente da APN sobre a Lei Básica de Macau

O Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa (AL) são os dois principais órgãos do poder político da RAEM, cuja metodologia de escolha ou constituição está prevista nos artigos 47.º e 68.º e nos Anexos I e II da Lei Básica de Macau. Os Anexos I e II da Lei Básica de Macau dispõem que, se for necessário alterar a metodologia para a escolha do Chefe do Executivo ou a metodologia para a constituição da AL em 2009 e nos anos posteriores, as alterações devem ser feitas com a aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à AL e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da APN ser informado dessas alterações, para efeitos de ratificação ou de registo. Isto significa que, se for necessário, ambas as metodologias podem ser alteradas após o cumprimento de determinados procedimentos legais. Na sequência do aumento do número da população e dos eleitores de Macau após a transferência de soberania, têm-se registado mudanças notáveis na estrutura social e nos interesses colectivos e os residentes de Macau querem ver a sua participação política reforçada, exigindo, por exemplo, o aumento do número dos membros da comissão eleitoral para a eleição do Chefe do Executivo e o número dos deputados à AL eleitos por sufrágio directo. Face às exigências da sociedade, o Chefe do

Executivo enviou, em 17 de Novembro de 2011, um ofício ao Presidente do Comité Permanente da APN, solicitando ao Comité Permanente da APN a determinação da necessidade ou não de interpretação sobre as disposições do artigo 7.º do Anexo I e do artigo 3.º do Anexo II da Lei Básica de Macau. Em 31 de Dezembro de 2011, a Vigésima Quarta Sessão do Comité Permanente da APN aprovou a “Interpretação do Comité Permanente da APN sobre o Artigo 7.º do Anexo I e o Artigo 3.º do Anexo II da Lei Básica de Macau da República Popular da China (RPC)”. De acordo com a interpretação do Comité Permanente da APN, a expressão “se for necessário alterar” significa que pode proceder-se à alteração, mas também pode não se proceder à alteração em 2009 e nos anos posteriores. Relativamente à questão de saber qual o órgão competente para determinar a necessidade de alteração, cabe ao Chefe do Executivo da RAEM apresentar relatório circunstanciado ao Comité Permanente da APN, o qual, por sua vez, adoptará a devida decisão, tendo em conta as situações reais da RAEM, isto é, a decisão cabe ao Governo Central. De acordo com a mesma interpretação do Comité Permanente da APN, nos termos do artigo 7.º do Anexo I e do artigo 3.º do Anexo II da Lei Básica da RAEM, a aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à AL, a concordância do Chefe do Executivo e a posterior ratificação ou registo pelo Comité Permanente da APN são os procedimentos legais necessários que se devem sujeitar ao proceder a alterações à metodologia para a escolha do Chefe do Executivo ou à metodologia para a constituição da AL, cabendo ao Governo da RAEM apresentar à AL as propostas de lei sobre as alterações a estas duas metodologias.

Após a interpretação do Comité Permanente da APN, o Governo da RAEM teve um encontro com todos os sectores da sociedade. De acordo com a opinião da maioria, tornou-se necessário proceder a alterações às metodologias para a escolha do Chefe do Executivo e para a constituição da AL. Assim, o Chefe do Executivo apresentou, em 7 de Fevereiro de 2012, um relatório ao Comité Permanente da APN. Em 29 de Fevereiro, a Vigésima Quinta Sessão do Comité Permanente da APN aprovou a “Decisão do Comité Permanente da APN sobre as questões relativas à Metodologia para a Constituição da AL em 2013 e à

Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da RAEM em 2014”, definindo claramente o princípio orientador para o desenvolvimento do sistema político de Macau e “duas inalterações”, isto é, manterem-se inalteradas as prescrições no sentido de o Chefe do Executivo ser eleito por uma comissão eleitoral amplamente representativa e a AL ser composta por três grupos de membros, ou seja, por deputados eleitos por sufrágio directo, deputados eleitos por sufrágio indirecto e deputados nomeados. Respeitando as “duas inalterações” acima referidas, poderá proceder-se à alteração adequada da metodologia para a constituição da AL em 2013 e da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo em 2014.

Entre Março e Abril de 2012, o Governo da RAEM procedeu a uma consulta pública sobre o desenvolvimento do sistema político. Com base nas opiniões recolhidas na consulta pública, o Governo da RAEM apresentou à AL as propostas de revisão da metodologia para a constituição da AL e da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo, as quais foram aprovadas, em 5 de Junho, por uma maioria de dois terços de todos os deputados à AL. Em 7 de Junho, tendo assinado as propostas de revisão acima referidas, o Chefe do Executivo submeteu as mesmas ao Comité Permanente da APN para efeitos de ratificação ou de registo. Em 30 de Junho, a Trigésima Sexta Sessão do Comité Permanente da APN ratificou a proposta de revisão da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo e registou a proposta de revisão da metodologia para a constituição da AL,² concluindo desta forma as “cinco etapas” do desenvolvimento do sistema político de Macau.

Pelo exposto, relativamente ao desenvolvimento do sistema político de Macau, o Comité Permanente da APN procedeu à interpretação da Lei Básica, no exercício do seu poder de interpretação da Lei Básica e na concretização do princípio “Um País, Dois Sistemas”.

² “O desenvolvimento do sistema político da RAEM após a transferência de soberania”, Diário do Povo Online – Canal Hong Kong e Macau, 4 de Dezembro de 2014.

II. Dois casos práticos de interpretação informal da Lei Básica de Macau

Caso 1: Em 12 de Outubro de 2016, dois candidatos eleitos para o Conselho Legislativo da RAEHK, Leung Chung-hang e Yau Wai-ching, alteraram intencionalmente o texto do juramento da tomada de posse e comportaram-se de forma desrespeitosa, apelando à “independência de Hong Kong” e insultando a China e a nação chinesa. Neste contexto, em 7 de Novembro, a Vigésima Quarta Sessão do Comité Permanente da Décima Segunda Legislatura da APN procedeu, por sua iniciativa, à interpretação do artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong, esclarecendo as implicações e requisitos sobre a prestação de juramento nos termos da lei: 1) prestar juramento é um requisito prévio jurídico e procedimento exigido para os funcionários públicos especificados no referido artigo tomarem posse do seu cargo. Aqueles que não prestarem legal e legitimamente juramento ou os que rejeitarem fazê-lo não poderão assumir cargos públicos, nem exercer os poderes e as funções ou ter acesso aos direitos correspondentes; 2) o juramento tem de ser prestado em cumprimento dos requisitos legais de forma sincera e solene. Deve ser feita uma leitura exacta, completa e solene do texto do juramento estabelecido pela lei, cujo conteúdo inclui “defender a Lei Básica da RAEHK da RPC e manter lealdade à RAEHK da RPC”; 3) quem recusar prestar juramento fica imediatamente desqualificado para assumir o cargo público especificado no referido artigo; 4) o juramento deve ser prestado perante a pessoa autorizada pela lei, devendo essa pessoa assegurar que o juramento é prestado nos termos da lei e determinar a validade do juramento, se o mesmo foi prestado de acordo com a interpretação do Comité Permanente da APN em matéria de prestação de juramento e as outras disposições legais vigentes da RAEHK ou a invalidade do juramento, se o mesmo não for prestado de acordo com a referida interpretação e as outras disposições legais vigentes da RAEHK, nunca podendo, neste último caso, ser autorizada a repetição do juramento. De acordo com a interpretação do Comité Permanente da APN em matéria de prestação de juramento, o juramento referido no artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong é um compromisso jurídico dos funcionários públicos especificados no mesmo artigo e é obrigatório nos

termos da lei. A pessoa que jurar deve acreditar sinceramente e cumprir rigorosamente o juramento prestado nos termos da lei. Quem prestar juramento falso ou praticar actos que violem o juramento prestado tem de assumir as responsabilidades legais que ao caso couberem. A interpretação do Comité Permanente da APN sobre o artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong resolveu a controvérsia relativa à validade ou não do juramento de alguns candidatos eleitos para o Conselho Legislativo, assegurando a autoridade da Lei Básica e os direitos e interesses protegidos pela lei de Hong Kong, tendo o Governo Central mostrado claramente a sua determinação relativamente à total oposição à “independência de Hong Kong”. Tendo por base a interpretação do Comité Permanente da APN, Leung e Yau não prestaram juramento em cumprimento dos requisitos legais pelo que ficaram desqualificados para tomar posse do cargo de deputado do Conselho Legislativo.

É inegável que a interpretação do Comité Permanente da APN sobre o artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong, apesar de ser dirigida à RAEHK, pode servir de referência para a RAEM onde há a possibilidade de acontecer uma situação análoga. O texto do artigo 101.º da Lei Básica de Macau é basicamente igual ao do artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong. Na altura em que foi emitida a interpretação acima referida, o Governo da RAEM estava a rever o regime eleitoral da AL. Apesar de não haver em Macau nenhuma controvérsia relativa à prestação de juramento, tal como aconteceu em Hong Kong, o Governo da RAEM, sem que tal lhe tivesse sido exigido pelo Governo Central, decidiu introduzir na proposta de lei relativa à alteração ao regime eleitoral da AL o conteúdo da interpretação do Comité Permanente da APN sobre o artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong, de forma a evitar qualquer controvérsia nesta matéria no futuro. Na versão inicial da proposta de lei relativa à alteração ao regime eleitoral da AL apresentada pelo Governo da RAEM à AL em Novembro de 2016, além das alterações destinadas à melhoria da regulamentação das actividades da campanha eleitoral e ao reforço do combate ao acto ilícito eleitoral, são introduzidas alterações relativas aos requisitos de elegibilidade dos candidatos à AL, passando a exigir a cada candidato a assinatura de uma declaração sincera da

qual conste que “defende a Lei Básica de Macau” e “é fiel à RAEM da RPC”. Em 16 de Dezembro, a AL da RAEM aprovou a proposta de lei relativa à alteração ao regime eleitoral da AL onde constam as novas prescrições de defender e ser fiel à RAEM, tornando-se, desta forma, “amar a Pátria e Macau” o requisito essencial para tomar posse do cargo de deputado, o que desempenha um papel crucial na protecção da soberania nacional e da integridade territorial, evitando qualquer tentativa de secessão.

Pelo exposto, as prescrições de defender e ser fiel à RAEM são aditadas ao regime eleitoral da AL da RAEM sob a inspiração da interpretação do Comité Permanente da APN relativa ao artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong. Tal como foi dito pela então Secretária para a Administração e Justiça, Sónia Chan, a interpretação do Comité Permanente da APN sobre a Lei Básica de Hong Kong veio salvaguardar a soberania nacional e a integridade territorial. A introdução do espírito desta interpretação na lei eleitoral da RAEM corresponde aos interesses sociais de Macau e do País, pois pode servir de suporte legal para resolver qualquer controvérsia sobre esta mesma matéria em Macau no futuro.³ Apesar de a interpretação do Comité Permanente da APN sobre a Lei Básica da RAEHK ser emitida tendo em conta a situação concreta da sociedade de Hong Kong, o seu espírito passa a ser concretizado também na lei de Macau para colmatar as lacunas jurídicas existentes sobre a mesma matéria, tendo estendido os seus efeitos a Macau. Na realidade, a interpretação directa da APN sobre a Lei Básica de Hong Kong produz efeitos indirectos na RAEM, tratando-se de uma interpretação indirecta da Lei Básica de Macau.

Caso 2: De acordo com a Lei Básica da RAEM e a “Decisão da Comissão Preparatória da RAEM da APN relativa aos Órgãos Municipais de Macau”, no momento do estabelecimento da RAEM, “os órgãos municipais previamente existentes em Macau serão reorganizados para órgãos municipais provisórios da RAEM” que “cumpram as suas funções mediante delegação do Chefe do Executivo da RAEM, sendo responsáveis perante o Chefe do Executivo”. “Os

³ “Aprovada na especialidade a proposta de lei relativa à alteração ao regime eleitoral da AL”, *Legal Daily*, 24 de Dezembro de 2016.

órgãos municipais provisórios funcionam até à constituição dos novos órgãos municipais (“sem poder político”), não podendo a sua duração exceder 31 de Dezembro de 2001”. Aliás, não se encontravam reunidas as condições necessárias para a constituição de órgãos municipais “sem poder político” no início do estabelecimento da RAEM, pelo que o Governo da RAEM decidiu criar, em 1 de Janeiro de 2002, uma pessoa colectiva de direito público dependente do Governo da RAEM – o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) em substituição dos dois órgãos municipais previamente existentes em Macau. Todavia, o IACM não era um órgão municipal “sem poder político”, a que se refere o artigo 95.º da Lei Básica de Macau, pelo que houve quem entendesse necessário solicitar ao Comité Permanente da APN uma interpretação sobre a expressão “membros dos órgãos municipais” que compõem a comissão eleitoral para a eleição do Chefe do Executivo constante no Anexo I da Lei Básica de Macau, mas o Comité Permanente da APN ainda não emitiu qualquer interpretação sobre esta matéria. Só após a tomada de posse do quarto governo da RAEM, em resposta às exigências sociais, foi decidido extinguir o IACM de forma a criar um órgão municipal “sem poder político” referido na Lei Básica da RAEM. Mas o que significa órgão municipal “sem poder político”? Quais são as suas funções e qual é a metodologia para a escolha e nomeação dos membros do conselho consultivo dos órgãos municipais? Estas questões suscitaram uma certa polémica na sociedade, uma vez que não se encontra uma resposta clara na Lei Básica de Macau.

Tendo o Governo da RAEM lançado a consulta pública sobre a criação de um órgão municipal sem poder político em Macau, a Associação de Agentes da Área Jurídica de Macau e a Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau realizaram, em 6 de Novembro de 2017, um seminário sobre esse mesmo assunto, onde o Vice-Presidente da Comissão para os Trabalhos Legislativos do Comité Permanente da APN e da Comissão da Lei Básica de Macau, Zhang Rongshun, apresentou o relatório “Conhecer Aprofundadamente a Lei Básica e Preparar-se Bem para a Criação de Órgãos Municipais”, pronunciando-se sobre o artigo 95.º da Lei Básica de Macau. Zhang Rongshun afirmou que era correcta a

interpretação do Governo da RAEM sobre a Lei Básica, no que diz respeito à criação de órgãos municipais e manifestou a sua concordância com as ideias traçadas pelo Governo da RAEM no seu documento de consulta sobre a criação de um órgão municipal em Macau e os princípios a observar, pois a criação de um órgão municipal sem poder político na RAEM permitiria o cumprimento integral das disposições da Lei Básica de Macau. Acrescentou ainda que os órgãos municipais da RAEM deveriam ser “sem poder político”, isto é, não poderiam ser um órgão com poder político de segundo grau da RAEM. Os órgãos municipais criados à luz da Lei Básica são incumbidos pelo Governo da RAEM de prestar serviços, sendo a relação entre o Governo e os órgãos municipais uma relação de delegação, devendo os órgãos municipais responder perante o Governo da RAEM e sujeitar-se à tutela do mesmo. Gozando a RAEM de um alto grau de autonomia, não há lugar a uma “autonomia municipal”. Os assuntos municipais são assuntos que a RAEM pode administrar por si própria no âmbito do seu alto grau de autonomia. O gozo da “autonomia municipal” pelos órgãos municipais da RAEM está em contradição tanto com a regra de os órgãos municipais não poderem ter poder político como com o alto grau de autonomia que a APN atribui à RAEM. Não se deve voltar atrás para criar novamente uma assembleia municipal através de eleições, pois a Lei Básica de Macau dispõe que os órgãos municipais não têm poder político nem gozam de autonomia municipal e que as funções dos órgãos municipais se revestem de natureza executiva.⁴

Zhang Rongshun, como Vice-Presidente da Comissão para os Trabalhos Legislativos do Comité Permanente da APN e da Comissão da Lei Básica de Macau, pronunciou-se publicamente num seminário sobre as questões relativas à criação de órgãos municipais na RAEM, o que representa, em certo nível, as opiniões do Comité Permanente da APN e desempenha um papel decisivo na resolução das divergências de opinião sobre a criação de órgãos municipais na consulta pública sobre o mesmo assunto. Embora haja pessoas que ainda insistem

⁴ Zhang Rongshun, “Conhecer Aprofundadamente a Lei Básica e Preparar-se Bem para a Criação de Órgãos Municipais”, q.v. Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=25_1&art_id=2024, consultado a 5 de Agosto de 2020.

que os membros do conselho consultivo dos órgãos municipais devem ser nomeados através de eleições, a opinião da maioria entende o contrário. Assim, após a consulta pública sobre a criação de órgãos municipais, o Governo da RAEM apresentou à AL um projecto de lei sobre a “criação do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM)”, o qual obteve a aprovação de uma maioria dos deputados da AL. O IAM foi criado oficialmente em 1 de Janeiro de 2019.

Pelo exposto, apesar de a APN não ter emitido uma interpretação sobre os artigos 95.º e 96.º da Lei Básica de Macau, a interpretação do Vice-Presidente da Comissão para os Trabalhos Legislativos do Comité Permanente da APN e da Comissão da Lei Básica de Macau produz, em certo nível, os mesmos efeitos que uma interpretação formal.

III. Comparação entre as duas formas de interpretação

Para a hipótese de serem consideradas como formas de interpretação informal a interpretação indirecta e a interpretação jurídica por personalidades autorizadas, existem obviamente certas diferenças entre a interpretação formal e a interpretação informal.

1. Não são iguais o sujeito e o objecto da interpretação. O sujeito da interpretação formal é o Comité Permanente da APN, mas o sujeito da interpretação informal não é sempre o mesmo, dependendo das circunstâncias concretas. Embora o sujeito da interpretação indirecta seja igualmente o Comité Permanente da APN, o objecto da interpretação é obviamente diferente. Quando o Comité Permanente da APN emitir uma interpretação sobre a Lei Básica de Hong Kong, o objecto da interpretação é a Lei Básica de Hong Kong e, se houver prescrições iguais ou semelhantes na Lei Básica de Macau, o Governo da RAEM vai introduzir o espírito da interpretação emitida pelo Comité Permanente da APN sobre a Lei Básica de Hong Kong na legislação correspondente da RAEM, aquando da sua revisão. O sujeito da interpretação jurídica por personalidades autorizadas é o responsável, ou seu representante, dos órgãos do Comité

Permanente da APN que trabalham sobre matérias das Leis Básicas e o objecto da interpretação é a Lei Básica de Macau.

2. Existem certas diferenças relativamente ao conteúdo de interpretação e às suas características. A interpretação formal tem um conteúdo completo e específico e reveste-se de carácter solene, rigoroso e formal. A interpretação informal tem igualmente um conteúdo completo e específico e reveste-se de carácter solene e formal. A interpretação jurídica por personalidades autorizadas reveste-se de carácter geral e o seu conteúdo contém, muitas vezes, opiniões pessoais, pelo que se reveste também de carácter personalizado, o que é semelhante ao que acontece com a Lei das Citações, promulgada em 426 AD, que deu efeito legal aos escritos de Papiniano e de outros quatro juristas autorizados, permitindo a citação dos escritos destes juristas autorizados para resolver os casos omissos na lei positiva.⁵

3. Existem diferenças relativamente ao processo e à forma de interpretação. Uma interpretação formal deve ser emitida pelo Comité Permanente da APN, em conformidade com os procedimentos legais previstos na Lei Básica ou a pedido do Governo da Região Administrativa Especial ou a pedido dos órgãos judiciais (através do Tribunal de Última Instância), ou ainda por iniciativa própria do Comité Permanente da APN. A resolução das questões pertinentes relacionadas com o desenvolvimento do sistema político de Macau deve ser precedida de “cinco etapas” especiais, incluindo a interpretação da lei. A interpretação formal é sempre emitida através de uma decisão do Comité Permanente da APN. A interpretação indirecta deve igualmente cumprir os procedimentos legais previstos na Lei Básica e emitida através de uma decisão do Comité Permanente da APN. Entretanto, a interpretação jurídica por personalidades autorizadas não fica sujeita aos procedimentos legais necessários para proceder à interpretação formal da Lei Básica, pois é muitas vezes feita durante conversas, colóquios, discursos, entre outros, revestindo-se de carácter informal.

⁵ (Inglaterra) Barry Nicholas, *An introduction to Roman law*, traduzido para chinês por Huang Feng, Pequim: Law Press, 2004, pp. 36-37.

Embora haja, em certo sentido, diferenças entre a interpretação formal e a interpretação informal, ambas as formas de interpretação permitem esclarecer as implicações e o espírito das disposições legais de forma a possibilitar a correcta aplicação da lei. Podemos até dizer que, em comparação com a interpretação formal, a interpretação informal permite a clarificação das disposições previstas na Lei Básica e a sua correcta aplicação, sem necessidade de percorrer os procedimentos legais necessários para proceder a uma interpretação formal, realçando os efeitos de uma “interpretação flexível”. Neste sentido, a interpretação informal é, sem dúvida, a forma mais eficaz e económica se, na vida real, for possível aproveitá-la para resolver as questões suscitadas na aplicação da Lei Básica.