

Considerações sobre as estratégias da reforma jurídica de Macau e do desenvolvimento do direito no contexto do princípio “um país, dois sistemas”

*Liu Dexue**

Num mundo em constante mudança, se o direito é apenas considerado como um meio eterno, ele jamais poderá funcionar como deve ser. Temos que procurar uma certa harmonia entre a acção e a omissão, a conservação e a inovação, a rigidez e a mutação. Enquanto um aglutinante que une e coagula as estruturas sociais soltas, o direito tem que entrelaçar de forma delicada o passado com o presente, sem ignorar as exigências prementes do futuro.¹ — Edgar Bodenheimer, “Jurisprudence: the philosophy and method of the law”, tradução para chinês de Deng Zhenglai.

I. Levantamento da questão e as suas limitações essenciais

Com a reassunção do exercício da soberania de Macau pela República Popular da China, muito embora estejam postos em prática, em Macau e com sucesso, os regimes “um país, dois sistemas” e a região administrativa especial obtendo resultados notórios na reforma jurídica e no desenvolvimento do direito, no sentido de ter definido e aperfeiçoado um grande número de normas jurídicas, a comunidade tem questionado e criticado a desactualização do ordenamento jurídico em vigor e tem manifestado solicitações e apelos cada vez mais intensos para uma reforma jurídica, uma vez que as suas expectativas relativas aos bons regimes jurídicos estão a crescer. Como se pode avaliar de forma efectiva o ordenamento jurídico em vigor? A final, quais são os problemas subsistentes que urgem uma resolução? Qual a origem destes mesmos problemas? No

* Assessor dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau.

¹ Edgar Bodenheimer, “Jurisprudence: the philosophy and method of the law”, tradução para chinês de Deng Zhenglai, Editora da Universidade de Ciências Políticas e Direito da China, edição revista em Janeiro de 2004, pág. 340.

sistema legiferante presente, qual o meio viável para responder a esses problemas actualmente subsistentes na área jurídica? Com o presente artigo, pretende-se proceder a uma análise e reflexão preliminar sobre os citados problemas, com vista a recolher críticas e comentários dos nossos colegas profissionais.

O ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) é um sistema normativo composto por diplomas de diferentes fontes e de variadas hierarquias, integrando as leis nacionais aplicáveis em Macau e os diplomas feitos pelos órgão competentes locais. Assim, a nossa abordagem sobre a reforma jurídica e o desenvolvimento do direito no âmbito do presente artigo foca essencialmente o enquadramento das fontes normativas internas que integram o ordenamento jurídico da RAEM, o que é considerado pressuposto fundamental e ponto de partida da nossa abordagem.

II. Análises sobre os principais problemas subsistentes no ordenamento jurídico vigente em Macau

1. Análises preliminares sobre a proposição da “desactualização do direito de Macau” - desactualização, antecipação e adaptabilidade

Ao longo de mais de uma década decorrida após a transição da soberania, o juízo feito pela comunidade de Macau sobre o ordenamento jurídico de Macau predomina a afirmação que o direito de Macau está desactualizado, até extremamente desactualizado da realidade. Independentemente de este julgamento ou afirmação estar ou não formulado correctamente ou de acordo com critérios científicos em termos jurídico-racionais, é certo que estas críticas reflectem, pelo menos e em termos das funções e valor do ordenamento jurídico, o facto de o direito de Macau, em certa medida, jamais conseguir adaptar-se e responder de modo satisfatório às necessidades decorrentes da evolução social rápida verificada após a transição da soberania de Macau e jamais pode fazer face às necessidades da regulação das relações sociais de interesses cada vez mais complicadas.

No entanto, o ponto fulcral do problema é que, para os teóricos, não é de aceitar cegamente esta conclusão aparente e vaga de que o ordenamento jurídico está desactualizado, sem recorrer a uma análise aprofun-

dada ao nível teórico. A missão histórica de um teórico da ciência jurídica é justamente responder e esclarecer, numa perspectiva teórica, os problemas subjacentes à desactualização do direito e a sua origem.

É de notar que não deve confundir-se “desactualização do direito” aqui referida com demora inerente ao próprio direito (que se chama, às vezes, retardação temporal). O ordenamento jurídico, enquanto um sistema normativo para o controlo social, é uma reflexão da consciência subjectiva do legislador em face das realidades sociais objectivas, especialmente quando a lei estatal passou a ser a forma essencial da manifestação de entre as fontes do direito. Neste sentido, o juízo de valor do legislador é, de um modo geral, atrasado, o que, quando se relaciona com as realidades sociais, se revela como uma retardação temporal natural e inerente. De certeza, não é de excluir a possibilidade de, em determinadas circunstâncias, o legislador actuar de modo antecipado relativamente às realidades actuais, no sentido de elaborar ou introduzir regimes jurídicos previsionais para regular as futuras realidades. Por outro lado, para fins de segurança jurídica, no sentido de assegurar a ordem social, a orientação da conduta do povo e a protecção das legítimas expectativas,² a lei tem que revestir-se de características de estabilidade, certeza e generalidade. Isto porque, um ordenamento jurídico desprovido de estabilidade não é senão um conjunto de medidas específicas tomadas em face de certas situações transitórias, medidas que não exigem uma autoconsistência e continuidade lógica entre si. Assim, a população não terá a certeza de que as normas ontem em vigor manterão a sua validade amanhã, o que porá em causa a preparação dos negócios e a elaboração de planos para o futuro.³ Neste sentido, o direito é um agente conservador por natureza.

É evidente que a chamada “desactualização do direito de Macau” não é um julgamento no sentido da demora inerente ao próprio direito, mas se emprega como um termo polissémico. Na minha opinião pessoal, esta afirmação tem pelo menos os seguintes conteúdos:

² A propósito das funções da segurança jurídica, ver João Baptista Machado Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, tradução em chinês de Wong Ching Mei e Tou Wai Fong, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2.^a edição, pág. 52 e seguintes.

³ Edgar Bodenheimer, “*Jurisprudence: the philosophy and method of the law*”, tradução em chinês de Deng Zhenglai, Editora da Universidade de Ciências Políticas e Direito da China, edição revista em Janeiro de 2004, pág. 337.

Em primeiro lugar, ela refere-se a que alguns diplomas legais são extremamente antigos, sendo exemplos típicos uma grande série de diplomas adoptados na década de oitenta do século transacto ou no tempo ainda mais remoto mas continuam a vigorar, como o Código das Execuções Fiscais e o Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de Enquadramento Orçamental). Como frisou Sam Hou Fai, Presidente do Tribunal de Última Instância, num tom humorístico: “Assim sendo, tenho receio que daqui a mais alguns anos, quem desejar fazer estudos e pesquisas sobre a história do Direito de Portugal, terá de se deslocar a esta Região”.⁴

Em segundo lugar, a afirmação vai no sentido de que determinados regimes consagrados no direito de Macau não conseguem acompanhar as mudanças e a evolução da sociedade de Macau, o que se manifesta eventualmente na inadequação da regulação das relações socioeconómicas às exigências reais e ao desenvolvimento de Macau, pondo assim em causa a realização da ordem social e a justiça que o direito pretende promover.

Em terceiro lugar, quer esta afirmação salientar que alguns regimes consagrados no ordenamento jurídico de Macau não podem satisfazer de modo eficaz as necessidades de justiça da população. Quem pretende aceder ao direito ou recorrer à justiça, descobre que não consegue perceber ou tem dificuldade em perceber o teor dos regimes jurídicos, ou não consegue aceder atempadamente ao serviço jurídico ou ao serviço jurisdicional.

É certo que a supracitada análise não passa a ser o nosso julgamento preliminar cuja veracidade se sujeita a uma argumentação mais profunda. Assim, a chamada “desatualização do direito de Macau” é uma expressão que se usa em muitos sentidos incertos, não tendo um conteúdo consolidado, envolvendo todas as partes dos órgãos legislativo, executivo e judicial, tendo a ver com uma série de matérias de estruturação estática do ordenamento jurídico e de aspectos dinâmicos de aplicação do direito.

Uma coisa estranha e interessante é que, nos países da Europa Continental, com ordenamentos modernizados do sistema continental, os

⁴ Discurso de Sam Hou Fai, Presidente do Tribunal de Última Instância, proferido na Sessão Solene de Abertura do Ano Judiciário 2009/2010 da Região Administrativa Especial de Macau, em 21 de Outubro de 2009, ver: <http://www.court.gov.mo/pdf/Discurso2009C.pdf> (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver: <http://www.court.gov.mo/pdf/Discurso2009P.pdf>).

seus códigos⁵ continuam a estar actualizados, decorrido mais de um século de mudanças sociais. E em Macau, por sua vez, os cinco códigos que constituem os pilares principais do sistema jurídico de Macau e foram promulgados há apenas pouco mais de dez anos, estão a sofrer suspeições e críticas de desactualização. Merece uma investigação sobre a razão de ser desse facto.

Na realidade, se tivermos algum conhecimento sobre o conteúdo dos códigos de Macau, não é difícil descobrir que a concepção de instituições e os seus institutos em concreto dos seus regimes são bastante avançados, mesmo que comparadas com os códigos do sistema continental. Cita-se como exemplos: o regime supletivo dos bens do casamento — regime da participação nos adquiridos⁶ — consagrado no Código Civil de Macau; as noções de “empresário comercial” e “empresa comercial” consagrados no Código Comercial de Macau que substituem as de “comerciante” e “acto de comércio” em uso nos códigos comerciais do sistema continental. Neste sentido, determinados institutos consagrados nos nossos códigos “jovens” são bastante avançados.

Na perspectiva das relações intrínsecas entre o direito e a sociedade, é necessário que o direito se adapta às necessidades reais e do desenvolvimento da sociedade. O teor das leis tem que reflectir de forma exacta certas relações sociais, sem estarem desarticuladas das necessidades reais.

⁵ Exemplos típicos são o Código Civil Francês e o Código Civil Alemão (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB), que são considerados os dois pilares do Sistema Continental, promulgados respectivamente em 1804 e 1896. Embora fossem sujeitos a várias alterações parciais, as suas partes estruturantes mantêm-se em vigor até ao momento.

⁶ Trata-se do regime supletivo de bens do casamento consagrado no Código Civil de Macau, que se encontra previsto nos seus artigos 1581.º a 1600.º. Nos termos deste regime, cada um dos cônjuges tem o domínio e fruição, tanto dos bens que lhe pertenciam à data da celebração do casamento, como dos que adquiriu na vigência do casamento por qualquer título, podendo, salvas as excepções previstas na lei, dispor deles livremente. A atribuição do património em participação entre os cônjuges só tem lugar no caso da extinção do casamento, atribuição que é feita segundo o valor do mesmo património. Até ao momento e ao nível mundial, a adopção deste regime de bens é rara. Até à entrada em vigor do Código Civil actual, o regime supletivo de bens do casamento consagrado no Código Civil de 1966 era o regime da comunhão de adquiridos. Relativamente às consequências sociais e jurídicas resultantes da aplicação do regime supletivo de bens do casamento em vigor, não existe nenhum estudo positivo aprofundado, tenho havido sempre reserva se este regime supletivo de bens do casamento é realmente compatível com o valor do matrimónio desta sociedade do oriente — Macau.

Neste sentido, quer o atraso, quer a antecipação das normas em relação às realidades tem uma propriedade comum, que é de certo modo inadequada, em virtude de não se adaptar de modo satisfatório às necessidades. Dos institutos do direito de Macau, alguns manifestam atraso, outros traduzem-se em antecipação; quer isto dizer, o direito de Macau sofre de um duplo sintoma de atraso e antecipação. Para efeito de identificar, com maior rigor, os problemas existentes no direito de Macau, sustento que se adopte um critério ou perspectiva de adequabilidade do direito, em substituição da expressão “desactualização do direito” que se usa até ao momento. Só que, tomando em conta a identificação que se usa para o problema em análise ao longo do tempo, o presente artigo continua a empregar esta expressão de “desactualização do direito”.

Relativamente ao modo como avalia os problemas relativamente à desactualização do direito de Macau, estamos de acordo com o professor catedrático Zhao Guoqiang que tem a seguinte posição a propósito da questão: apreciando de um modo geral, não pode dizer que o direito de Macau é desactualizado na sua globalidade, no entanto, apreciando de um modo específico, o fenómeno da desactualização de certas normas legais não apenas existe, mas é bastante grave; independentemente da sua razão de ser, esta desactualização põe em causa as funções de leis que consistem em servir a comunidade, até passando a ser leis ‘maldosas’ que impedem o desenvolvimento da sociedade, o que merece o nosso cuidado especial.⁷

2. Essenciais formas de manifestação da “desactualização do direito de Macau”

Por motivos da ordem legiferante, de alterações fundamentais da base constitucional inerentes à reassunção do exercício da soberania de Macau pela República Popular da China, de mudanças decorrentes do célere desenvolvimento socioeconómico, verifica-se desactualização na perspectiva da estruturação concreta do ordenamento jurídico de Macau. Desactualização que se expressa essencialmente nos seguintes aspectos:

1) Lacunas ou falta de regimes jurídicos

Na perspectiva da perfeição do sistema jurídico, um ordenamento jurídico completo deve integrar um conjunto de normas jurídicas que

⁷ Zhao Guoqiang, “*Reflexões sobre Algumas Questões no Âmbito da Reforma Jurídica*”, in *Revista de Estudos “Um País, Dois Sistemas*”, número 4, pág. 41.

são capazes de regular, de forma satisfatória, todos os comportamentos da vida social e de solucionar todos os problemas jurídicos que eventualmente surjam.⁸ A perfeição do sistema jurídico é um indicador relevante para avaliar se o ordenamento jurídico de um país ou de um território é ou não completo, se ele é capaz de responder de forma adequada às necessidades da regulação da vida social.

Avaliado com este critério, verifica-se que existem algumas lacunas no sistema jurídico de Macau em vigor, no sentido de haver falta de algumas leis indispensáveis para a comunidade de Macau, ficando num estado de falta institucional. A título exemplificativo, no direito privado vigente em Macau, se bem que os Código Civil de Macau, Código Comercial de Macau e os códigos que os complementam — Código do Registo Civil, Código do Registo Predial, Código do Registo Comercial e Código do Notariado — já cobrem essencialmente todos ramos do direito civil, não foi criado um regime jurídico especializado que regule as relações jurídicas que surjam no âmbito do comércio marítimo — o Código Comercial Marítimo.

É certo que a perfeição do sistema jurídico se baseia num critério de relatividade, pois este varia em função do grau de complexidade da organização social e das relações de produção da sociedade.⁹ Na sequência da evolução contínua da sociedade, vão aparecer novos campos que necessitam de regulação jurídica, facto que determina o surgimento de novas lacunas a preencher no sistema jurídico.

De facto, uma boa parte da legislação adoptada pela Região Administrativa Especial de Macau ao longo de mais de uma década após a sua reintegração na República Popular da China destina-se a preencher as respectivas lacunas. A título exemplificativo, para responder às vozes sobre o combate à corrupção e à promoção da integridade e do combate ainda mais eficaz ao suborno e ao desfalque, foram corrigidos defeitos como os que se referem à competência dos serviços públicos para tomar medidas preventivas e exigir responsabilidade, ampliando-se o âmbito das atribuições do sector privado na matéria e extirpando-se a ligação da aceitação do suborno por parte dos serviços públicos em relação a serviços privados a fim de proteger as actividades económicas na concorrência justa, foi ela-

⁸ Li Long, *O Bom Direito*, Editora da Universidade Wuhan, pág. 273.

⁹ Li Long, *O Bom Direito*, Editora da Universidade Wuhan, pág. 273.

borada a lei da “Prevenção e Repressão da Corrupção no Sector Privado”. Para corresponder ao desenvolvimento da ciência e tecnologia contemporânea, proteger a segurança da internet e reprimir eficazmente a criminalidade, foi elaborada a lei do “Combate à Criminalidade Informática”, etc.¹⁰ De entre os trabalhos legiferantes em curso, uma parte considerável é feita para satisfazer as necessidades do preenchimento de lacunas da mesma natureza.

2) Regimes jurídicos antigos e atrasados

No sistema jurídico de Macau em vigor, uma boa parte da legislação foi feita há muito tempo. Quer a circunstância socioeconómica na altura em que a legislação foi adoptada, quer a estrutura dos regimes em concreto jamais podem satisfazer as necessidades reais de agora. Citam-se como exemplos, no ramo do direito fiscal, a legislação presentemente aplicável, são leis promulgados nas décadas de setenta e oitenta do século passado. Exemplos mais típicos são os diplomas que regulam a contribuição industrial (Lei n.º 15/77/M, de 31 de Dezembro), a contribuição predial urbana (Lei n.º 19/78/M, de 12 de Agosto) e o imposto complementar de rendimentos (Lei n.º 21/78/M, de 9 de Setembro). Fenómenos semelhantes subsistem, no âmbito do regime da função pública e de demais leis avulsas.

Por outro lado, embora os cinco códigos que integram os principais resultados da localização do direito sejam ainda jovens, alguns dos seus institutos estão envelhecidos e são frágeis já à data do seu nascimento. Por exemplo, o regime modernizado de empresas pressupõe a existência de uma lei de falência aperfeiçoada, porém, o regime de falência previsto no Código de Processo Civil é já atrasado em termos de direito comparado. Esta deficiência institucional estrutural tem prejudicado as funções reguladoras e o valor do regime.

Após a reunificação com a República Popular da China, um parte da legislação tem como incidência estas leis antigas, no sentido de proceder à sua revisão, revogação ou aperfeiçoamento. No entanto, a alteração e o

¹⁰ Lok Wai Kin, “*Desenvolvimento da Lei da Região Administrativa Especial de Macau - Administração de Macau nos termos da Lei e aperfeiçoamento da Lei*”, in *Revista de Administração de Macau*, volume XXII, número 86, pág. 845 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 1048).

aperfeiçoamento estrutural e efectivo de forma sistemática e plena é um conteúdo muito importante da reforma jurídica e desenvolvimento, havendo ainda um longo caminho a percorrer.

3) Algumas leis fundamentais para o estabelecimento da RAEM nos termos da Lei Básica estão sujeitas a aperfeiçoamento

Com a aprovação da Lei n.º 1/1999 (legislação à meia noite), a legislação previamente vigente em Macau transitou para a parte integrante do direito da Região Administrativa Especial de Macau; ao mesmo tempo, com vista à transição suave e ao funcionamento normal do poder político, foi aprovado um conjunto de leis fundamentais.¹¹ Após a reunificação, procedeu-se de forma sucessiva à revisão e ao aperfeiçoamento de algumas dessas leis fundamentais nos termos e de acordo com as exigências da Lei Básica. Por razões de várias ordens, determinadas leis melhor adequadas à Lei Básica na perspectiva da alocação, fiscalização e controlo do poder em face das modificações do alicerce constitucional ainda não foram criadas. Um exemplo mais saliente neste campo é o Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de Enquadramento Orçamental) ainda em vigor até à presente data.

Nos termos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, no seu artigo 71.º, alínea 2), compete à Assembleia Legislativa “examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, bem como apreciar o relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo”. Assim, no que diz respeito à matéria do orçamento da RAEM, os princípios da distribuição e exercício das competências são diferentes dos previstos no Estatuto Orgânico de Macau. Como o Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de Enquadramento Orçamental) é elaborada no patamar constitucional previamente vigente, o estabelecimento de uma lei de orçamento que satisfaça os requisitos estipulados na Lei Básica é já uma necessidade premente da comunidade de Macau.

¹¹ Abrange, entre outras, as “Lei de Reunificação”, “Lei de Bases da Orgânica do Governo”, “Publicação e formulário dos diplomas”, “Lei dos juramentos por ocasião do acto de posse”, “Utilização e protecção da bandeira, emblema e hino nacionais”, “Regulamento sobre os Requisitos Relativos à Nacionalidade dos Residentes da Região Administrativa Especial de Macau”, “Lei sobre o Residente Permanente e o Direito de Residência na Região Administrativa Especial de Macau”, “Lei de Bases da Organização Judiciária”, “Estatuto dos Magistrados” e “Comissariado de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau”.

4) Harmonia intrínseca do sistema jurídico

A harmonia do sistema jurídico é um critério relevante para avaliar o grau do desenvolvimento do direito de um país ou território. Entre as normas integradas no sistema jurídico não há colisão mas sim harmonia e uniformidade formais.¹² A razão porque a harmonia intrínseca de um sistema jurídico é indispensável é que todas as normas jurídicas contêm uma “avaliação de interesses” do legislador, ou seja, o juízo de valor do mesmo. Através da conexão entre o facto constitutivo e as consequências jurídicas, o legislador expressa parcialmente as suas ideias sobre a organização social.¹³

Por razões de diversas ordens, das quais fazem parte a falta da reavaliação e compilação atempada da legislação em Macau, o tempo remoto da aprovação de diplomas legais e a existência de duas versões de línguas oficiais — chinês e português —, existem contradições ou divergências na interpretação das normas que integram o direito vigente enquanto um vasto sistema jurídico. As divergências na interpretação não só subsistem nas versões chinesa e portuguesa, mas também existem incompatibilidades, embora ocasionais, entre os códigos e as leis avulsas, ou entre as leis avulsas.

3. Análises sobre a razão de ser da “desactualização do direito de Macau”

A razão de ser da desactualização do direito de Macau é extremamente complexa; o conhecimento do seu porquê é a base para esclarecer o sentido e a solução do problema em causa. Na minha opinião pessoal, ao problema subjazem factores legados pela história e factores presentes; factores decorrentes das mudanças fundamentais da base constitucional e factores resultantes do desenvolvimento e mudança rápidos da sociedade de Macau registados após a reunificação; factores do sistema legiferante e factores da ordem da aplicação da lei. O entrelaçamento e acumulação destes factores diacrónicos e sincrónicos criam, sem dúvida, mais dificuldades para a reforma jurídica e para o desenvolvimento do direito. Temos que seguir a perspectiva das análises sistemáticas da legalidade, partindo

¹² Li Long, *O Bom Direito*, Editora da Universidade Wuhan, pág. 274.

¹³ Bernd Rüthers, *Rechtstheorie*, tradução em chinês de Ding Xiaochun e Wu Yue, Editora Falu, 1.ª edição, Julho de 2003, pág. 64.

de dois vectores - o estático da estrutura do sistema jurídico actual e o dinâmico do funcionamento da aplicação da lei -, procurando uma solução do problema, no relacionamento e interacção sistemáticos dos componentes principais do ordenamento jurídico e dos seus elementos complementares.

1) Razões históricas da desactualização do direito

A criação, evolução e desenvolvimento do direito de Macau tem uma sua própria história. No entanto, no actual sistema jurídico de Macau, além das leis constitucionais e das leis nacionais aplicáveis na Região, podemos afirmar que o enquadramento das fontes normativas internas tem a sua base criada na fase da administração portuguesa. Assim, os principais códigos — civil, penal, processuais e administrativo — são fruto da “localização” das leis portuguesas concretizada no período de transição de Macau. Como estas “transplantação” e “transformação” efectivadas de forma precipitada e durante poucos anos sob a direcção dos portugueses e com pouca participação da população de Macau, o povo local tem uma forte sensação de “isolamento” e “afastamento” em relação aos mesmos códigos.¹⁴ Esta cena de movimento gigantesco da localização do direito e da codificação é inédita na história da legislação a nível mundial.

Se procedermos a uma reflexão fundamental sobre as acções da localização das leis de então, é de afirmar que se trata, em grande medida, de uma localização no sentido formal,¹⁵ a que se procedeu em contexto histórico e pressupostos específicos, com o objectivo primordial de cum-

¹⁴ Chang Hu, “*Síntese sobre a Construção do Ordenamento Jurídico ao longo dos Primeiros Dez Anos da RAEM*”, in *Revista de Estudos “Um País, Dois Sistemas”*, número 3 de 2010, pág. 31.

¹⁵ Segundo o professor catedrático Lok Wai Kin, a exigência da localização das leis quanto à forma tem sido basicamente concretizada, enquanto a exigência da localização de leis quanto ao conteúdo só tem sido parcialmente concretizada. Para esta matéria, ver: Lok Wai Kin, *Desenvolvimento da Lei da Região Administrativa Especial de Macau - Administração de Macau* nos termos da Lei e aperfeiçoamento da Lei, in *Revista de Administração de Macau, volume XXII*, número 86, pág. 843 e 844 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 1045 e 1046). De acordo com Shu Yaozhi, a localização das leis é um processo que se desenrola do nível formal ao nível material. (Para esta perspectiva, ver: Shu Yaozhi, *O Desenvolvimento da Localização das Leis numa época pós-transitória*, in *Revista das Ciências Sociais de Zhejiang*, número 12 de 2011, pág. 95 a 97.

prir as missões políticas que consistiam no preenchimento dos requisitos necessários e estabelecidos na Lei Básica para que as leis anteriormente vigentes em Macau transitassem para leis a vigorar na Região Administrativa Especial. Assim, com estas acções era absolutamente impossível definir regimes jurídicos adequados às realidades e necessidades locais nos termos da Lei Básica que entraria em vigor no futuro. Embora se tenha salientado formalmente que a localização estava de acordo com as realidades de Macau, esta referência não era mais do que um anúncio político meramente formal. Facto que pode ser provado não só com a figura principal que presidia à localização das leis de então, mas também com todas as condições reais e objectivas - tempo necessário para a produção jurídica, recursos humanos ou consequências legislativas. Neste sentido, a superação e passagem da desactualização do direito resultante desta localização formal para uma localização material fundamentalmente adequada às realidades e exigências da sociedade de Macau e à sucessiva concretização da modernização jurídica serão um processo progressivo e longo.

2) Razões inerentes à mudança da base constitucional

A feitura de uma nova constituição com um conteúdo completamente diferente que substitui a antiga em qualquer país ou território provocará modificações reformistas no campo jurídico. Uma vez que a constituição, enquanto lei fundamental, confere supremo valor ao ordenamento jurídico, devem todas as leis, diplomas legais de hierarquias inferiores ser compatíveis com a mesma. A mudança da base constitucional provoca necessariamente modificações no ordenamento jurídico anteriormente vigente: ou altera as suas leis para garantir a sua conformidade com a constituição, ou faz novas leis para implementar e executar a constituição, ou revoga as leis anteriormente em vigor que não estejam de acordo com o espírito da constituição. Embora o legislador nada faça após a entrada em vigor da constituição, todas as leis anteriormente em vigor que contrariem a nova constituição são tacitamente revogadas perdendo a sua validade.

A entrada em vigor e a execução da Lei Básica em 20 de Dezembro de 1999 na Região Administrativa Especial de Macau assinala uma mudança fundamental da base constitucional do sistema jurídico do Território. Como a Lei Básica é a base legal da RAEM, as normas que não estão de acordo com ela sujeitam-se à alteração ou à revogação. Em 31 de Ou-

tubro de 1999, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional aprovou a “Decisão relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau de acordo com o disposto no artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”. Nos termos do artigo 5.º da Decisão, a legislação previamente vigente em Macau que for adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau, quando aplicada depois de 20 de Dezembro de 1999, deve sofrer as necessárias alterações, adaptações, restrições ou excepções, a fim de se conformar com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e com as disposições relevantes da Lei Básica.

Após a reunificação de Macau com a República Popular da China, as acções de adaptação das leis em vigor à Lei Básica têm estado em curso. De qualquer forma, é de admitir que a mudança da base constitucional é uma das razões por que certos regimes do ordenamento jurídico em vigor não são compatíveis entre si, o que constitui motivo intrínseco para a reforma jurídica e para o desenvolvimento do direito de Macau.

3) A investigação teórica do direito e a formação de juristas não sincroniza com a realidade

Como referiu Su Li, “a regra de direito em execução num país não equivale aos seus regimes jurídicos; enquanto os regimes jurídicos também não igualam os regimes estabelecidos nas normas jurídicas. A regra de direito é um sistema harmonizado que é formado com um grande conjunto de instituições formais e informais. O funcionamento eficaz do sistema pressupõe a articulação entre as mesmas instituições. Assim, mesmo que sejam transplantadas certas leis ou instituições (a validade desta afirmação é-me duvidosa), os efeitos não serão iguais quando forem aplicadas num sistema jurídico em que as demais leis com eles não se articulam”. O normal funcionamento de um sistema jurídico depende da integração e articulação harmonizada de uma variedade de factores e de subsistemas, de que fazem parte o suporte de doutrinas jurídicas e colaboração de juristas.

Os regimes jurídicos não são letras ou dogmas rígidas, as ideias e o espírito das leis estão contidos nas doutrinas jurídicas. A modernização jurídica nunca pode ser concretizado sem o suporte efectivo de doutrinas jurídicas e da sua elevação em sincronia. Entretanto, os juristas são

mensageiros ou faixas que ligam as normas jurídicas e a vida real, relações estas que são semelhantes às entre um veículo motorizado e o motorista. Independentemente de este veículo jurídico ser tecnicamente avançado ou ultrapassado, a sua condução depende de um motorista jeitoso. Como sublinha Harold J. Berman, “na tradição jurídica do ocidente, a execução da lei é entregue a um grupo de pessoas específicas que exercem actividades jurídicas de uma forma mais ou mais especializada.”¹⁶ No entanto, a elevação ao nível de doutrinas jurídicas e a formação de juristas depende da intensificação do ensino e da investigação do direito.

Como refere um estudioso, “a localização das leis que se processava na fase final do período de transição de Macau era na realidade ‘uma inserção directa quasi-imposta’ das leis portuguesas em Macau, o que determina a composição deficiente do actual direito de Macau — a ausência da cultura jurídica ao nível dos profissionais e ao nível popular”.¹⁷ Embora o direito português esteja formalmente conservado através da localização, a estruturação doutrinal subjacente a este ordenamento jurídico e os recursos humanos da profissão jurídica não acompanham este facto. Trata-se de uma razão de grande relevância que determina a desactualização do direito de Macau. Em face da insuficiência de profissionais jurídicos - magistrados, advogados, consultores jurídicos do Governo e investigadores de direito -, como podem prestar-se serviços jurídicos satisfatórios? Como pode proceder-se à adaptação das leis de modo eficaz no patamar legado? Nestas circunstâncias, como pode promover-se a eficiência dos órgãos judiciárias?

A este propósito, alegou o Presidente do Tribunal de Última Instância, Dr. Sam Hou Fai: “com um aumento de apenas cinco juízes, o número dos processos resolvidos nos Tribunais das três instâncias aumentou de 8.651 em 2000 a 18.437 no ano judiciário transcorrido. Com grande carência de juízes, estes vêm-se encontrando bastante sobrecarregados e já fora do seu alcance de esforço, por outro lado, devido à dilação na marcação de julgamentos, não têm sido resolvidos os conflitos por meio judicial

¹⁶ Harold J. Berman, *Law and Revolution, The Formation of the Western Legal Tradition*, tradução de He Weifang, Editora da Grande Enciclopédia da China, 1.ª edição, Setembro de 1993, pág. 9.

¹⁷ Xie Gengliang, “*A Transplantação, Cultura e Desenvolvimento Jurídico – Uma Crítica sobre as Realidades do Direito de Macau*”, in *A Reforma Jurídica e a Construção do Ordenamento Jurídico em Macau*, compilação de Mi Jian, Editora da Documentação de Ciências Sociais.

em tempo útil, com o que a justiça não pode ser feita a tempo e os infractores não podem ser punidos oportunamente pela lei, com a imagem e a autoridade dos órgãos judiciais a serem afectadas e limitado o exercício oportuno da função judicial”.¹⁸

Relativamente à luta entre a “fortificação do aportuguesamento” e a “intensificação da localização”¹⁹ que subsiste no âmbito do desenvolvimento do direito de Macau, julgamos que esta discussão tem pouco significado prático. Independentemente da origem das leis de Macau, estas já fazem parte integrante do sistema jurídico da Região Administrativa Especial. A “fortificação do aportuguesamento” e a “intensificação da localização” não são alternativas incompatíveis entre si. No contexto do actual sistema constitucional, este problema tem uma resposta muito clara. A melhor resposta às dificuldades decorrentes da desactualização do direito é, partindo das realidades das normas actuais, a localização das doutrinas subjacentes a este ordenamento jurídico, incluindo a tradução e a achinesação da documentação doutrinal, formando o quadro de pessoal de cultura jurídica e juristas locais com base nisto.

4) Evolução e Mudança rápidas da sociedade de Macau registadas após a reunificação

Decorrido um curto período de três ou quatro anos de silêncio após a reunificação de Macau, com a abolição do monopólio do sector de jogos e o forte apoio concedido pelo Interior da China, a economia de Macau levantou voo aceleradamente e a estrutura político-económica da sociedade sofreu uma mudança gigantesca. As relações de interesses e solicitações tornaram-se variadas e complexas, o que coloca, em contrapartida, novos desafios e temas para a regulação normativa através do ordenamento jurídico.

Face às realidades e exigências da sociedade de Macau, a RAEM procedeu após a reunificação à revisão adaptativa de determinadas leis,

¹⁸ Discurso de Sam Hou Fai, Presidente do Tribunal de Última Instância, proferido na Sessão Solene de Abertura do Ano Judiciário 2009/2010 da Região Administrativa Especial de Macau, em 21 de Outubro de 2009, ver: <http://www.court.gov.mo/pdf/Discurso2009C.pdf> (para a versão portuguesa, ver: <http://www.court.gov.mo/pdf/Discurso2009P.pdf>)

¹⁹ Ver a nota 17, pág. 124 a 144.

preenchendo algumas lacunas existentes no ordenamento jurídico, estabelecendo uma série de diplomas legais. A título exemplificativo, em face da abertura ao exterior e das necessidades da supervisão do sector de jogos, foram aprovados oportunamente o regime de promotores de jogo e o regime jurídico da concessão de crédito para jogo. No entanto, nestas relações intensas resultantes das mudanças extremamente céleres no campo jurídico-social, as autoridades afiguram-se pouco capazes de responder às realidades.

III. Caminho viável para a reforma jurídica e o desenvolvimento do direito - elevação da qualidade e eficiência das acções legiferantes

Um bom sistema jurídico é um complexo de ordem e justiça. Se quisermos cumprir as suas funções de forma adequada, o sistema jurídico não deve procurar apenas realizar a justiça, mas também prosseguir a criação da ordem.²⁰ A qualidade de um sistema jurídico não só é avaliada em função da regulamentação e institucionalização dos valores racionais, mas sim através da formalização e institucionalização dos valores racionais, bem como da aplicação das normas, transformando esses valores em realidades objectivamente existentes. Uma boa lei deve ser uma unidade dinâmica dos valores, normas e factos.²¹

Para este efeito, no contexto actual em que o direito positivo já constituiu uma forma principal de entre as fontes do direito, uma boa lei de que a sociedade necessita é feita através do processo legislativo. Na minha opinião, é necessário efectivar a unidade dinâmica entre a opção da política legislativa e a expressão apropriada através de técnicas legislativas. Deve, por um lado, manter-se a continuidade, a sistematização e a estabilidade da política legislativa, bem como o critério científico e a perspectiva das decisões legislativas, evitando-se incoerências ao nível da política legislativa e contradições de valores jurídicos. Por outro lado, deve procurar-se e esforçar-se por salvaguardar, ao nível de técnicas legislativas,

²⁰ Edgar Bodenheimer, *“Jurisprudence: the philosophy and method of the law”*, tradução em chinês de Deng Zhenglai, Editora da Universidade de Ciências Políticas e Direito da China, edição revista em Janeiro de 2004, pág. 330.

²¹ Li Long, *O Bom Direito*, Editora da Universidade Wuhan, pág. 71.

a uniformidade formal e à lógica do sistema jurídico, evitando confusões e desordens formais.

Após a reunificação, o sistema legiferante dualista em vigor na Administração Portuguesa foi substituído pelo sistema monista nos termos da Lei Básica de Macau; a Região Administrativa Especial de Macau goza de pleno poder legislativo nos limites da sua autonomia de alto grau, podendo legislar em todas as matérias compreendidas no âmbito da autonomia da Região.²² Temos já uma prática legiferante durante mais de uma década neste sistema legiferante, produzimos uma série de leis fundamentais em conformidade com as disposições e exigências da Lei Básica, bem como procedemos ao aperfeiçoamento e alterações necessários a algumas leis previamente vigentes que não estavam de acordo com a Lei Básica ou expectativas da comunidade de Macau. Tomando em consideração os problemas e desafios que o actual sistema jurídico de Macau está a enfrentar, o processamento da reforma jurídica e o desenvolvimento do direito de Macau e o solucionamento das questões jurídicas que se encontram no processo de desenvolvimento actual, através da elevação da qualidade e eficiência legislativa, urge reflectir e tirar conclusões sobre os problemas existentes nas acções legiferantes.

1. Alguns esclarecimentos sobre políticas e ideias orientadoras nas acções legiferantes

No impulsionamento da reforma jurídica e desenvolvimento do direito em conformidade com a Lei Básica, é necessário definir de modo claro as políticas e as ideias orientadoras para as acções legiferantes, bem como os objectos da reforma jurídica e o desenvolvimento do direito e os alvos legislativos. No sistema legiferante consagrado na Lei Básica, o objecto da reforma jurídica são as leis, diplomas e demais actos normativos integrados no sistema jurídico de Macau em vigor que não se adaptam ao desenvolvimento social de Macau e que não são susceptíveis de regular de modo satisfatório as relações de interesses da comunidade de Macau, no sentido de estabelecer leis e regimes regulamentares que estejam de acordo com as exigências da Lei Básica e com as necessidades da comunidade de Macau. Para o efeito, ao nível das políticas e ideias orientadoras das acções legislativas, é de importar as seguintes matérias:

²² Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, artigos 2.º e 17.º.

1) Cumprir a lei intrínseca e a própria lógica das acções legislativas no sentido de elevar a qualidade da legislação

Como “as leis constituem as relações necessárias que derivam da natureza das coisas”,²³ a opção de regimes jurídicos a criar através de iniciativas legislativas não depende da imaginação subjectiva do legislador ou dos técnicos jurídicos, mas sim, em termos da sua natureza, das realidades reais da sociedade e das necessidades da regulação das relações de interesses da comunidade. Relativamente à questão da reforma jurídica e do desenvolvimento do direito em Macau, no processo longo e sucessivo da realização da adaptação das leis rumo à modernização do direito, é necessário tomar medidas que incidam sobre os problemas existentes no sistema jurídico em vigor e as suas razões.

Nas acções legiferantes, é de implantar a ideia orientadora de importar a qualidade da legislação e não a sua quantidade. Uma legislação de qualidade implica necessariamente justiça, racionalidade e adaptabilidade em termos do seu teor material, bem como sistematização, racionalização e critério científico da expressão técnica da legislação. São estas as condições para assegurar uma regulação adequada e justa das relações de interesses sociais ao nível do conteúdo material, para acomodar as exigências objectivos inerentes ao desenvolvimento da sociedade e constituir normas e ordem racional, para assegurar ao nível formal que as leis sejam facilmente entendidas pelos seus destinatários, promovendo a legitimidade das leis no seio da comunidade e das massas populares, bem como a operacionalidade no decurso da sua aplicação e, finalmente promovendo a utilidade do direito. Muito pelo contrário, uma legislação de má qualidade, até sem qualidade, prejudicará a autoridade e dignidade do direito. Como refere um dizer chinês antigo, “se falhar na legislação, as futuras gerações poderão ser prejudicadas, devendo assim ser-se muito prudente”.

Neste sentido, na tomada de decisão legislativa, é de evitar e abandonar a cegueira e a arbitrariedade. Na elaboração de novos regimes jurídicos ou na alteração às leis vigentes, as decisões legislativas relativas às suas necessidades, e ao sentido da elaboração ou alteração, têm que ser tomadas com muita prudência, não podendo ser precipitadas nem descuidadas, devendo tomar-se como ponto de partida o teor do sistema

²³ Barão de Montesquieu, *O Espírito das Leis*, tradução de Zhang Yanshen, volume I, Editora Shangwu, Pequim, pág. 1.

jurídico em vigor, proceder-se a uma investigação com vista a identificar os problemas aos quais as leis vigentes não são capazes de responder. E se estes problemas são resultado da falta de regulamentação ou da existência de lacunas, ou se os mesmos surgem em consequência da sua execução, ou seja, em síntese, se os problemas estão ligados à legiferação ou à execução das leis. Como o sistema jurídico de Macau é mais ou menos completo, devemos procurar solucionar os problemas sociais nos termos dos regimes em vigor, especialmente nos regimes consagrados nos nossos códigos, maximizando a utilidade destes últimos. Quando se verificam problemas sociais a que os regimes em vigor não são capazes de responder, as decisões no sentido de fazer leis têm que ser tomadas com determinação e atempadamente.

A prática legiferante ao longo de mais de uma década após a reunificação demonstra que, na produção jurídica e na apreciação de projectos e propostas de lei, o fenómeno de importar mais a quantidade em detrimento da qualidade continua a existir. A produção jurídica e a apreciação de quaisquer projectos e propostas de lei sujeitam-se à argumentação bem tecida, nas matérias da sua necessidade, viabilidade, oportunidade e adequabilidade, de que fazem parte a operacionalidade da solução apresentada na proposta ou projecto de lei, as eventuais consequências socioeconómicas decorrentes da adopção da nova lei, interessados beneficiários ou prejudicados e efeitos sociais positivos e negativos com a aprovação da lei. As análises têm que ser pormenorizadas, concretas e globais.

O direito é uma força de controlo indispensável para o desenvolvimento de uma sociedade. No entanto, o direito não é onnipotente, sendo os seus efeitos limitados. Da mesma maneira, o legislador também não é onnipotente. Na tomada de decisão e adopção da ideia orientadora em matéria legislativa, o legislador não deve fazê-lo fora da sua própria capacidade de previsão no sentido de desejar criar um sistema jurídico perfeito, abrangente e onnipotente. A prática demonstra que este desejo não é senão uma irreal utopia jurídica no direito e não se conforma com a própria lógica do desenvolvimento do direito. As ciências jurídicas positiva e analítica que estavam em moda no século XIX e no princípio do século XX concluem que o direito positivo é um sistema normativo completo, pormenorizado e logicamente auto-consistente que disponibiliza respostas a todos os problemas que o tribunal pode enfrentar. No entanto, esta doutrina foi provada inadequada às realidades na prática. Nas matérias de legiferação, é de implantar uma ideia orientadora de “actuar em situações

apropriadas”, devendo procurar-se equilíbrio entre a estabilidade jurídica e as exigências objectivas decorrentes do desenvolvimento social. Por outro lado, é de deixar um espaço necessário para que os órgãos judiciais possam actuar por sua iniciativa, bem como para as demais instituições responsáveis pelas matérias de conciliação.

2) Maximizar as vantagens e potências do actual sistema legislferante, elevando a eficiência da legislação

O sistema previsto na Lei Básica de Macau é um “sistema legislferante monista” integrado num regime em que predomina o órgão executivo. Neste sistema legislferante, cabe à Assembleia Legislativa a feitura de leis e ao Chefe do Executivo a elaboração de regulamentos administrativos, enquanto as leis são hierarquicamente superiores em relação aos regulamentos administrativos. Em termos das competências dos sujeitos intervenientes no processo legislativo, o Governo da RAEM é o órgão predominante: por um lado, o Governo goza da iniciativa exclusiva da lei, por outro lado, a iniciativa legislativa dos deputados está restringida em larga medida. Assim, a apresentação de projectos de lei e de resoluções, por parte de deputados, que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.

No actual “sistema legislferante monista”, o meio da feitura de leis é único. Assim, se qualquer componente integrada a corrente legislferante - da apresentação de projecto e proposta de lei, até à publicação e entrada em vigor - falhar ou funcionar mal, o arranque ou a conclusão dos respectivos processos legislativos, bem como a eficiência e qualidade da legislação serão directamente postos em causa.²⁴ Assim, é imprescindível uma colaboração cordial de todos os sujeitos intervenientes, no sentido de garantir a oportunidade da legislferação, bem como a qualidade e eficiência da legislação.

Em termos da sua natureza, o processo legislativo em si é um processo de confrontação e aposta de todas as solicitações de interesses, opções políticas e juízos de valor e um processo de procura e chegada a um consenso de valores de forma democrática, por meio da regra da maioria.

²⁴ Liu Dexue, “*Estudo sobre Algumas Questões do Sistema Legislferante Interno da RAEM no Contexto da sua Lei Básica*”, in *Colectânea das Teses apresentadas na Conferência de “Um País, Dois Sistemas*”, pág. 3.

Neste sentido, a elevação da eficiência da legislação só é possível quando os sujeitos intervenientes participarem em diálogo racional, se expressarem de modo equilibrado, se coordenarem articulando de forma eficaz e chegarem a um consenso nas políticas legislativas na medida do possível. Por força da lei Básica, as relações entre o Legislativo e o Executivo são concebidas de um modo geral cooperativas e coordenadas entre si e também de mútua fiscalização e mútuo controlo. No entanto, no campo da legislação, as relações entre o Governo da RAEM, enquanto um órgão que dispõe da iniciativa legislativa, e a Assembleia Legislativa que exerce as competências legislativas são prioritariamente cooperativas, uma vez que em matérias legislativas não se trata de um jogo de soma zero, mais sim de um jogo de ganha-ganha.

Esta faceta das relações entre o Executivo e o Legislativo não se assemelha à fiscalização externa e ao controlo externo das acções governativas encarregadas à Assembleia Legislativa. Isto porque, na feitura de boas leis não se trata de vitória exclusiva do Legislativo que exerce as competências legislativas, nem se trata do triunfo unilateral do Governo da RAEM que apresenta as respectivas propostas de lei, mas sim do êxito da missão legislativa da Região e do bem estar da comunidade de Macau, sendo assim uma solicitação comum e alvo final a alcançar por todos os sujeitos intervenientes nas acções legislativas. Pelo contrário, o fracasso nesta matéria representa certamente uma perda de todas as partes. Perante esta situação, quer o Governo da RAEM enquanto órgão que apresenta as propostas de lei no contexto da predominância do Executivo, quer a Assembleia Legislativa que detém o poder legislativo, terão que assumir responsabilidades políticas finais.

Claro é que, ao longo do processo legislativo, rivalidades, lutas e até oposição violenta entre os diferentes interesses e posições acontecem de vez em quando. Porém, a recusa à cooperação ou oposição à iniciativa no decurso do processo legislativo por qualquer um dos sujeitos intervenientes pode determinar o fracasso da acção legiferante. Como só existe um resultado final na feitura das leis, as partes só podem procurar o máximo factor comum e a maximização de interesses de todas neste mesmo resultado.

Neste contexto, a uniformidade e a comunidade dos objectivos da legislação não só determinam de forma fundamental as necessidades e a possibilidade de articulação comum entre o Governo e a Assembleia Legislativa da Região, mas também definem a reciprocidade e a bilatera-

lidade da mesma articulação, negando a unilateralidade. Na apreciação de propostas de lei, a Assembleia Legislativa tem que adaptar-se ao ritmo da produção jurídica do Governo. E em contrapartida, o Governo deve prestar colaboração suficientemente eficaz às acções de apreciação, nas matérias de apresentação de propostas de lei e da sua intervenção na apreciação das mesmas.

Decorrida mais de uma década após a reunificação com a RPC, a coordenação e articulação entre a Assembleia Legislativa e o Governo no processo legislativo carece ainda de aperfeiçoamento. Citar-se como exemplos, as propostas de lei apresentadas pelo Governo serem normalmente acompanhadas somente do próprio texto dos articulados e da respectiva nota justificativa que em regra é bastante vaga e simples, pois não se especificam os objectivos e motivos da iniciativa legislativa, nem se apresenta relatório analítico das opiniões da comunidade recolhidas nos trabalhos preparatórios e no decurso da produção jurídica. E a apresentação do conteúdo das propostas de lei feita pelo representante do Governo nas sessões da Assembleia Legislativa limita-se essencialmente a repetir o simples teor constante da nota justificativa da proposta, o que impede que a Assembleia Legislativa entenda melhor os motivos e razões por que o Governo pretende legislar ou alterar uma lei. É de esperar que se aperfeiçoe nesta matéria.

2. Algumas medidas vocacionadas para elevar a qualidade e eficiência legislativa no sistema legiferante actual

1) Maximizar a sinergia e a dinâmica dos sujeitos intervenientes na legiferação

A elevação da qualidade e eficiência legislativa depende, por um lado, da cooperação eficiente dos sujeitos intervenientes no processo legislativo - ou seja, na promoção da sinergia de entre os mesmos intervenientes - e, por outro lado, da maximização da dinâmica e potencialidade de cada uma das partes.

A coordenação e a harmonização entre os sujeitos intervenientes não se limita à articulação ao nível extrínseco entre o Governo e a Assembleia Legislativa, mas também exige, ao nível intrínseco, uma articulação entre os deputados à Assembleia Legislativa, bem como uma coordenação entre o plenário e demais comissões especializadas.

Ao nível do Governo, como este é o órgão predominante em matéria da iniciativa legislativa, o exercício atempado do poder de iniciativa para definir as respectivas leis é o pressuposto mais essencial para ultrapassar a desactualização do direito e aperfeiçoar as leis, pois, o exercício atempado do poder de iniciativa é o pressuposto limiar para inserir os problemas sociais que carecem de regulação jurídica no processo legislativo. Decorridos dez anos após a reunificação, a legislação relativa ao balanço e freio e fiscalização do poder, de que faz parte a lei do regime financeiro e orçamento da RAEM é já extremamente desactualizada, o que poderá ter a ver com a regra da reserva de iniciativa legislativa. Neste contexto, o Governo deve estar muito atento a esta matéria, no sentido de exercer a sua iniciativa legislativa em tempo útil apresentando propostas de lei que envolvam matérias revestidas de natureza urgente e cuja iniciativa está reservada. Por outro lado, o Governo deve analisar e juizar de modo racional as sugestões de aperfeiçoamento e opiniões apresentadas pela Assembleia Legislativa na apreciação das propostas de lei, adoptando as sugestões e opiniões razoáveis.

Ao nível da Assembleia Legislativa enquanto órgão representativo da vontade da população, como ela está mais próxima e sabe mais as solicitações e opiniões da população, deve expressar bem, na apreciação das propostas de lei, as suas opiniões e sugestões sobre os eventuais problemas subsistentes, prestando a sua maior cooperação. No entanto, esta cooperação não quer significar que é impedida a apresentação de sugestões racionalizadas e de bom senso, bem como sugestões úteis para o aperfeiçoamento relativo das propostas de lei apresentadas pelo Governo. Os deputados, sejam eleitos por sufrágio directo ou por sufrágio indirecto ou nomeados, independentemente de sector de interesses que representam, devem tomar a mesma atitude. Muito pelo contrário, se aceitarem indiferentemente e sem crítica as propostas de lei ou os projectos de lei, tolerando e acordando cegamente com as normas irracionais e defeituosas, sem cumprir devidamente as atribuições legislativas de um deputado, a qualidade e eficiência da legislação e o interesse geral da Região Administrativa Especial serão prejudicados em última análise.

Decorrida mais de uma década após a reunificação, a articulação e coordenação nos trabalhos legiferantes entre o Governo e a Assembleia Legislativa ainda carece de aperfeiçoamento. Estes trabalhos incluem o planeamento da legislação elaborado na fase prévia, a comunicação e ordenação mútuas após a entrada das propostas de lei no fluxo legiferan-

te, entendimento e respeito mútuo pelas opiniões, sugestões e matérias de atenção de cada parte, até supervisão da execução após a aprovação dos projectos e propostas de lei. Deste modo, são indispensáveis a articulação entre as partes, comunicação de informações e feedback de opiniões, o que possibilita um acompanhamento sistemático, a partir da feitura das leis a cumprir, para cumprimento obrigatório das leis, até aplicação das leis de forma rigorosa.

2) Aperfeiçoar o fluxo legislativo actual, intensificando as acções de apreciação na generalidade e na especialidade

Como a legiferação é uma forma importante de regulação relativa à alocação de interesses e à promoção da ordem social, a realização da justiça e eficiência das acções legiferantes e da instituição devem ser uma coisa de atenção permanente e de procura final do legislador. O pleno exercício das competências de apreciação e votação dos projectos e propostas de lei por parte do órgão legislativo, através de fluxos aperfeiçoados de apreciação e votação, é garantia fundamental para a realização deste alvo.

Qualquer proposta de lei ou projecto de lei tem, em regra, duas componentes integrantes: uma é a política legislativa, sendo a outra a técnica legislativa, elementos que estão relacionadas entre si, intimamente ligados e indivisíveis. A política legislativa determina o conteúdo de propostas de lei ou projectos de lei, enquanto a técnica legislativa define a forma literal de manifestação dos mesmos e assim influencia a adaptação e implementação da política legislativa.²⁵ Em termos do fluxo da legiferação actual, a apreciação e a votação na generalidade das propostas de lei ou projectos de lei e a apreciação na especialidade no âmbito das comissões são responsáveis pelo aperfeiçoamento da política legislativa e pelo aperfeiçoamento da técnica legislativa, respectivamente.

(1) Intensificação dos trabalhos de apreciação na generalidade

No âmbito do procedimento legislativo ordinário, admitidos liminarmente pelo presidente da Assembleia Legislativa, os projectos e as propostas de lei são submetidos ao plenário para apreciação e votação na

²⁵ Wu Daying, Ren Yunzheng e Li Lin, *Sistema Legiferante Comparado*, Editora Qunzhong, 1992, Pequim, pág. 636.

generalidade. A discussão na generalidade versa sobre os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei, bem como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico.²⁶ A importância da apreciação na generalidade fala por si mesmo, uma vez que ela identifica a necessidade e a oportunidade dos projectos de lei e das propostas de lei na perspectiva da política e opção legislativa. Caso sejam desviados os princípios e as opções legislativas, as necessidades das seguintes etapas no fluxo legislativo serão postas em causa. Deste modo, a qualidade da apreciação dos projectos de lei e das propostas de lei na generalidade é extraordinariamente relevante.

No entanto, a prática legislativa ao longo de mais de uma década decorrida após a reunificação demonstra que a apreciação na generalidade não é suficientemente rigorosa. A discussão sobre as necessidades ao nível das políticas legislativas e as eventuais consequências socioeconómicas não é suficientemente aprofundada: alguns problemas que devem ser levantados ou resolvidos na fase de apreciação na generalidade foram adiados para a fase de apreciação na especialidade, facto que dificulta os trabalhos de apreciação na especialidade. Assim, é de aperfeiçoar os trabalhos analíticos e preparatórios relativos aos projectos e às propostas de lei na fase de apreciação na generalidade. Embora os trabalhos de apreciação na generalidade tenham sido intensificados ao nível dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa para fazer face ao citado fenómeno, incluindo o aumento de sessões para a apreciação na generalidade, em função da complexidade dos projectos de lei e das propostas de lei, a irradicação dos problemas só é possível quando os deputados derem suficiente importância à apreciação na generalidade, no sentido de se preparem bem, uma vez que a Assembleia Legislativa é um órgão colegial.

(2) Intensificação dos trabalhos de apreciação na especialidade

Cabe às comissões permanentes o exame na especialidade que consiste essencialmente na apreciação técnico-legislativa das soluções concretas contidas em cada projecto ou proposta de lei, incidindo, designadamente, sobre: a) a adequação dessas soluções aos princípios e ao sistema do projecto ou proposta de lei aprovado na generalidade; b) a procura dos meios legislativos mais adequados à boa execução do projecto ou proposta de

²⁶ Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, artigo 113.º.

lei; c) as repercussões do projecto ou proposta de lei sobre os princípios e o ordenamento jurídico; d) a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.²⁷ Tudo isto tem em vista procurar a perfeição da expressão técnica.

No intuito de elevar a qualidade e eficiência das acções legiferantes, é necessário proceder-se, com base nas políticas legislativas adoptadas na apreciação na generalidade, ao fortalecimento dos efeitos e funções da apreciação na especialidade ao nível do procedimento. A forma adequada da expressão técnica para as políticas legislativas estabelecidas que se desdobra com a aplicação de técnicas legislativas é pressuposto para a definição das leis que a população pode conhecer e entender e para incrementar a operacionalidade e utilidade das leis.

No fluxo legiferante actual, a aprovação das propostas de lei apresentadas pelo Governo após a sua apreciação na generalidade significa que o Governo e a Assembleia Legislativa chegam a um acordo nas matérias sobre a necessidade da legislação e a opção da política legislativa. Embora se tenha chegado já a um consenso entre as duas partes na posição e nos princípios a adoptar, ambas devem cooperar de modo íntimo no subsequente processo de apreciação na especialidade. As eventuais divergências e discussões referentes aos pontos de vista não implicam o juízo de valor, nem sequer têm a ver com lutas pelo poder ou dignidade. Como a apreciação na especialidade em comissão não é um procedimento tão rigoroso como as sessões em plenário e as reuniões das comissões decorrem à porta fechada, estas últimas devem ser boas ocasiões para a troca de impressões, comunicação e mútuo ajustamento entre o Legislativo e o Executivo, entre os representantes de interesses divergentes e os respectivos especialistas.

De momento, relativamente à fase de apreciação na especialidade, é necessário aperfeiçoar os mecanismos de comunicação e resposta entre as comissões e o Governo. O proponente tem que responder e dar resolução de modo rápido às questões levantadas pelas comissões; relativamente às matérias em que já obtenha consenso, é de dispensar os trâmites de expedição e processual, pois isto demora o processo legislativo pondo em causa a sua eficiência. E as comissões enquanto órgão de trabalho especializado, devem ouvir os respectivos especialistas quando enfrentam projectos ou propostas de lei de matérias altamente técnicas. Devem respeitar sufi-

²⁷ Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, artigo 119.º.

cientemente as opiniões dos mesmos; quanto aos problemas complexos, elas devem fazer investigação suficiente sobre as matérias que o diploma implica. Resumindo, no procedimento legislativo actual, os trabalhos feitos pelas comissões no âmbito de apreciação e o acompanhamento eficaz do proponente condicionam directamente a qualidade da legislação e a sua eficiência.

3) Aperfeiçoar os trabalhos preparatórios de coordenação e planeamento legislativo antes da submissão à Assembleia Legislativa

A coordenação e planeamento que são feitos previamente à submissão das propostas de lei à Assembleia Legislativa são extremamente pertinentes para a conclusão sem sobressalto e para garantir a qualidade das propostas de lei. De um modo geral, os trabalhos desta fase prévia são os seguintes: a) previsão e planeamento; b) estabelecimento de um projecto de legiferação; c) adopção de sugestões e iniciativa de legiferação; d) tomada das decisões legiferantes; e) elaboração de projecto ou proposta de lei.²⁸ É certo que este entendimento não é senão uma divisão abstracta dos trabalhos que integram a fase prévia de legiferação, a importância dos trabalhos e os próprios trabalhos sujeitam-se a ajustamentos em conformidade com a complexidade e as matérias de cada projecto ou proposta de lei. De qualquer maneira, esta fase é importante para garantir a qualidade das acções legislativas subsequentes.

No sistema legislativo actual, a definição de um planeamento legislativo a critério científico pressupõe o reforço da comunicação e coordenação entre o Executivo e o Legislativo. Como o Governo é o órgão predominante nas competências da iniciativa legislativa, cabe-lhe o condicionamento do arranque do processo legislativo. Só que o Governo deve ouvir a Assembleia Legislativa enquanto órgão representativo da opinião pública, nas matérias relativas à necessidade, oportunidade e viabilidade da legislação. A reforma jurídica e o desenvolvimento do direito não são responsabilidades exclusivas do Governo, matérias que devem ser promovidas em conjunto pelo Governo e pelo Legislativo e até envolver

²⁸ Zhao Yingkun, “A Fase Preparatória na Produção Legislativa: Adopção da Posição e Aperfeiçoamento”, in *Estudo da Produção Legislativa*, compilação de Zhao Wangsheng, Editora Falu, pág. 295.

os diferentes sectores da sociedade. Pelo contrário, se o andamento da reforma jurídica e do desenvolvimento do direito fossem assumidos exclusivamente pelo Executivo, a qualidade e a eficiência da apreciação das propostas de lei serão postas em causa.

Na fase preparatória da legiferação, a decisão sobre o arranque dos trabalhos de produção jurídica deve tomar em conta os seguintes aspectos: a) há ou não necessidade de criar uma nova lei; b) qual o objectivo que esta nova lei pretende alcançar; c) quem vai beneficiar da nova lei e quem vai ser prejudicado pela mesma; d) quais os custos decorrentes da execução desta mesma lei e quantos são; e) quais as eventuais reacções do Tribunal, serviços públicos e público em relação à mesma.²⁹ Uma argumentação e investigação profundas nestes aspectos e uma conclusão bem clara são pressupostos para decidir iniciar as sucessivas acções legislativas, sob pena de desperdiçar recursos legislativos.

Relativamente à fase preparatória das propostas de lei, o que merece a nossa atenção é o modo como coordenar os recursos jurídicos existentes, no sentido de garantir a uniformidade da produção jurídica e ultrapassar os problemas resultantes da produção jurídica pelos respectivos serviços, tais como a descentralização, as preferências dos interesses e a operacionalidade dos próprios serviços. Se bem que o mecanismo de coordenação da produção jurídica tenha sido intensificado no âmbito do Governo, com a criação de organização e estrutura especializadas, a opinião basicamente comum é a de que o actual mecanismo central da reforma jurídica não é eficaz, o Gabinete da Reforma Jurídica não tem desempenhado o papel de planeamento e coordenação e que é necessário acabar com o defeito da administração descentralizada de diversas secretarias, operando-se verdadeiramente uma coordenação central.³⁰

IV. Nota final

O direito é a expressão concentrada dos valores sócio-culturais, consciência e ideias generalizadas de uma determinada nação; do ponto

²⁹ Wu Daying, Ren Yunzheng e Li Lin, *Sistema legiferante Comparado*, Editora Qunzhong, 1992, Pequim, pág. 635.

³⁰ Lok Wai Kin, “*Desenvolvimento da Lei da Região Administrativa Especial de Macau - Administração de Macau nos termos da Lei e aperfeiçoamento da Lei*”, in *Revista de Administração de Macau*, volume XXII, número 86, pág. 848 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 1052).

de vista histórico, ele é a manifestação normativa respeitante a conflitos e preocupações de uma determinada nação, bem como uma reflexão de determinadas expectativas e desejos e experiências do respectivo Estado; para os cidadãos em geral, ele é parte do modo de viver da população.³¹ Para o sistema jurídico de uma região administrativa especial cujo direito tem uma história de formação e desenvolvimento tão extraordinária, o modo como pode proceder à reforma e desenvolvimento necessários e como pode torná-los num instrumento e num veículo útil da civilização de “um país, dois sistemas” e da realização do regime da região administrativa especial, merece uma reflexão profunda ao nível teórico.

A reunificação de Macau com a pátria é um evento de grande importância na história de Macau e até na da China contemporânea. A entrada em vigor e a execução da Lei Básica e as grandes mudanças históricas de Macau que se têm registado ao longo de mais de uma década trazem consigo novos desafios à ordem social e regulação jurídica. As contradições entre a estabilidade do direito e a sua adaptabilidade às mudanças sociais serão cada vez mais salientes, aspecto que é mais notório numa época de grande inovação social. Como referiu o pioneiro da investigação da mudança social, professor catedrático Wolfgang Friedmann, “quanto à inovação social, o direito é simultaneamente um aparelho de reacção e um aparelho motor; de entre estas duas funções, embora a reacção passiva do direito em relação à sociedade seja genericamente mais conhecida, as suas funções positivas de promoção para a sociedade encontram-se em vias de crescimento”.³² Face às oportunidades e desafios decorrentes do desenvolvimento da sociedade de Macau, o impulsionamento suave e eficaz da reforma jurídica e do desenvolvimento do direito é uma missão histórica de todo e qualquer jurista.

³¹ Mary Ann Glendon, *Comparative Legal Traditions*, tradução para chinês de Mi Jian e outros, Pequim, Editora da Universidade de Ciências Políticas e Direito da China, 1.ª edição de Maio de 1993, pág. 7.

³² Wolfgang Friedmann, *Law in a Changing Society*, transcrição de Ji Weidong, *Novas Perspectivas do Direito Constitucional – Mudanças do Direito e da Sociedade na Era da Globalização*, Editora da Universidade de Pequim, 2003, pág. 117.