

Mútuo controlo e articulação entre o Executivo e o Legislativo na RAEM

*Jiang Hua**

Relativamente aos sistemas políticos em vigor nas Regiões Administrativas Especiais, o ponto de vista mais adoptado é que, embora não esteja consagrada literalmente a “predominância do poder executivo” nas duas Leis Básicas, esta é uma das ideias orientadoras adoptadas pelas respectivas Comissões de Redacção da Lei Básica no esboço dos sistemas políticos das mesmas Regiões. Assim, os sistemas políticos em vigor nas duas Regiões Administrativas Especiais são igualmente sistemas em que predomina o poder executivo. “Ao nível do relacionamento entre os órgãos executivo, legislativo e judicial, pretende-se uma independência entre eles, mútuo controlo e mútua articulação, assegurando-se o bom funcionamento do sistema político em que predomina o poder do chefe do executivo.”¹ Neste sistema, o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, enquanto relacionamento transversal entre as autoridades no interior das Regiões Administrativas Especiais, é considerado um dos relacionamentos que merece um cuidado delicado e tem constituído um foco nas investigações académicas. Assim, o que se entende por mútuo controlo e mútua articulação entre o Executivo e o Legislativo no âmbito das Regiões Administrativas Especiais? O mútuo controlo representa embaraçar e opor-se à outra parte? A mútua articulação significa limitar-se a agradar e a apoiar a outra parte? Um relacionamento de mútuo controlo e mútua articulação pode satisfazer as exigências resultantes da predominância do poder executivo? Como pode ser mais suave o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo das Regiões Administrativas Especiais? As resoluções só podem ser apresentadas depois de esclarecidos os sentidos e relações entre “controlo” e “articulação”.

* Doutorando em direito, na especialidade de direito constitucional e Lei Básica, pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

¹ Lok Wai Kin, Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau — uma nova perspectiva, Editora de Documentação das Ciências Sociais, Maio de 2012, Pequim, Pág. 225.

I. Separação e equilíbrio de poderes

As abordagens relativas a freios e contrapesos e articulação entre o Executivo e o Legislativo surgiram com as doutrinas da separação e equilíbrio de poderes, sendo John Locke de Inglaterra e Montesquieu da França os doutrinadores mais destacados na matéria.

Na obra intitulada *Two Treatises of Government*, John Locke apresentou de forma mais ou menos pormenorizada os seus argumentos sobre a separação de poderes, distinguindo os poderes do Estado em legislativo, executivo e federativo; cabe ao rei o exercício dos poderes executivo e federativo, enquanto o poder legislativo é entregue ao parlamento. Segundo o autor, “se as mesmas pessoas detiverem em simultâneo o poder de fazer leis e o poder de executar leis, elas podem ser seduzidas, em virtude das fraquezas da personalidade, a conquistar mais poderes para não se sujeitarem às leis por elas próprias feitas e tornar as leis a servir os seus próprios interesses particulares, na feitura e execução das leis”.² Na doutrina de Locke não foi esclarecida a necessidade da independência do poder judicial, enquanto a abordagem relativa ao equilíbrio de poderes também não é abundante.

Montesquieu é o grande pensador francês que sintetiza as doutrinas modernas sobre a separação de poderes. Ele avançou no desenvolvimento da teoria da separação de poderes, libertando o poder judicial da mão dos aristocratas que dominavam o órgão legislativo, apresentando a sua famosa “teoria tripartida de poderes”. Na sua obra intitulada *O Espírito da Lei*, ele fez, baseando-se nas características dos poderes e nas fraquezas do Homem e tendo como pressuposto que os poderes tendem a ser abusados e que o Homem é mau por natureza, uma abordagem sobre a necessidade da separação e equilíbrio dos poderes do Estado. Segundo o pensador, o exercício do poder é caracterizado pelo seu uso até ao limite; assim o abuso do poder é natural, enquanto “poder absoluto leva necessariamente à corrupção absoluta”. Se todas as pessoas fossem anjos, jamais seria necessário o direito quer ao nível da comunidade, quer ao do Estado. Do ponto de vista positivista e da vida empírica do Homem, a comunidade e o Estado devem sujeitar-se ao direito e ser regulados pelo direito. Deste modo, não pode deixar de aceitar a hipótese de que o

² John Locke, *Two Treatises of Government*, tradução de Ye Qifang e Qu Junong, Editora Shuangwu, 2005, Pág. 91 a 93.

Homem é mau por natureza. Como base nisto, Montesquieu afirma que os poderes do Estado têm que ser separados em poder executivo, poder legislativo e poder judicial, poderes que devem ser exercidos por titulares de categorias diferentes. Com base na separação, estes três poderes do Estado têm que ser refreados uns pelos outros, no sentido de limitar um poder por outro, alcançando um estado de equilíbrio no sistema de poderes, através de oposição e fricção entre poderes do Estado.³

Sob as influências da teoria da separação e equilíbrio de poderes, os Estados constitucionais modernos distinguem os poderes do Estado em três categorias, ou seja, poder executivo, poder legislativo e poder judicial. Consequentemente, surge o problema sobre a delimitação das competências dos órgãos executivo e legislativo, bem como o mútuo controlo e articulação entre eles no âmbito das competências atribuídas a cada um. De acordo com as disposições da Lei Básica, a Região Administrativa Especial de Macau goza de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, poderes que são delegados pela Assembleia Popular Nacional da República Popular da China, cabendo ao Chefe do Executivo e ao Governo da Região Administrativa Especial por ele dirigido o exercício do poder executivo e à Assembleia Legislativa o do poder legislativo.

II. Dos freios e contrapesos

As relações de freios e contrapesos expressam-se essencialmente na conjugação da separação de poderes com o controlo de poderes, ou seja, as diferentes competências estão atribuídas a diferentes órgãos independentes entre si. Ao mesmo tempo, o exercício de competências por um órgão sujeita-se ao controlo dos outros; assim, um órgão está condicionado e controlado no exercício das competências, tendo certas preocupações, em virtude das competências atribuídas a outras partes. Por outras palavras, as relações de freios e contrapesos consubstanciam-se efectivamente, em isolamento, cruzamento, interdependência e mútuo controlo entre os diferentes poderes.

Em termos concretos, os freios e contrapesos concebidos com base na separação de poderes conhecem os seguintes aspectos:

³ Barão de Montesquieu, *O espírito das Leis*, Vol. I, Editora Shuangwu, edição de 1961, pág. 154 a 156.

1.º A metodologia para a escolha de titulares ou a composição de um órgão de soberania está, de certo modo, condicionada ou influenciada por outro órgão de soberania, citando-se como exemplo o caso dos Estados Unidos da América, onde a nomeação dos juizes do Supremo Tribunal Federal feita pelo Presidente está sujeita à ratificação do Senado;

2.º Em certos assuntos públicos, a intervenção conjunta de diferentes órgãos é indispensável, nenhum destes individualmente sendo considerado capaz de cumprir as finalidades do poder público. A título exemplificativo, nos Estados Unidos da América, uma lei só entra em vigor quando aprovada pelo Congresso e assinada pelo Presidente;

3.º Um órgão de soberania dota de poder de supervisão ou direito de veto em relação a actos praticados por outro órgão de soberania no exercício das suas competências. Por exemplo, cabe ao Congresso dos Estados Unidos da América a feitura da lei, só que o Presidente pode exercer o direito de veto, veto este que é susceptível de ser ultrapassado por maioria de dois terços do número de membros do Congresso. Por outro lado, cabe ao Supremo Tribunal Federal o poder de fiscalização da constitucionalidade dos actos administrativos do Presidente e dos actos legislativos do Congresso, podendo declarar, em resultado, a nulidade dos respectivos actos administrativos e legislação do Congresso.

De referir que o termo “制約” (freios e contrapesos) em chinês não equivale a “resistência” ou a “oposição”. De harmonia com a noção constante do Dicionário da Língua Chinesa Moderna, “quando a própria existência e modificação de uma coisa for condicionada pela existência e modificação de uma outra coisa, entende-se que a primeira coisa está sob os “freios e contrapesos” da última”. Quer isto dizer, semanticamente, mútuos freios e contrapesos significam que a própria existência e modificação de uma e outra parte está condicionada à existência e modificação da sua contraparte. Na apresentação da teoria da separação e equilíbrio de poderes, Montesquieu refere que “segundo a própria natureza das coisas, o que é necessário é que aquele poder seja um freio para o poder”. E a frase em inglês é “*it is necessary from the very nature of things that power should be a check to power*”. Nesta frase, “*check*” tem o sentido de “limite, impedimento e controlo”, mas não quer significar “resistência e oposição”. O termo “*balance*” na expressão “*Check and balance*” adoptada pelos redactores da Constituição dos Estados Unidos da América quer significar “equilíbrio e coordenação”, não tendo também sentido de “resistência e oposição”.

Além disso, quase todas as obras referentes à teoria da separação e equilíbrio de poderes enumeram, ao abordarem as relações de freios e contrapesos entre diferentes poderes, as competências de que dispõem os diferentes órgãos, bem como os impactos inerentes, mas não chegam a referir em concreto que um órgão de soberania deve exercer os seus poderes no sentido de dar apoio ou de contrariar o exercício dos poderes por outros órgãos de soberania. A título exemplificativo, ao abordar os mútuos controlos, Alexander Hamilton escreve, na sua obra intitulada *The Federalist Papers*, assim: “relativamente ao controlo sobre o poder legislativo, ao Presidente cabem a iniciativa legislativa e o direito de veto condicionado, que impedem a entrada em vigor dos projectos de lei aprovados pelo órgão legislativo, enquanto ao Supremo Tribunal cabe decretar a nulidade de leis inconstitucionais; a propósito do controlo sobre o poder executivo, o órgão legislativo (o Congresso) goza de competências para fazer interpelação e censura, bem como para ratificar tratados adoptados pelo Presidente e para aprovar nomeações de oficiais, enquanto os juízes dispõem de certos poderes jurisdicionais sobre os oficiais do Executivo; quanto ao controlo sobre o poder judicial, cabe ao Congresso a decisão sobre a dotação do quadro de magistrados do Supremo Tribunal, a criação de tribunais de todas as instâncias. Além disso, cabe ao Congresso a condenação da acusação sobre a traição à Pátria, as competências de fazer censura e demitir os magistrados. Cabe ao Presidente a concessão de indulto a pessoas condenadas por infracções criminais pelo Supremo Tribunal e a nomeação dos juízes do mesmo Tribunal Supremo.”⁴

Nesta linha, “controlo” não equivale a “oposição”. Os órgãos executivo e legislativo gozam de competências distintas e influenciam e condicionam o exercício de competências do outro. A existência de competências distintas e condicionamentos entre um e outro são justamente controlo. Como exemplo, as propostas de lei apresentadas pelo órgão executivo sujeitam-se à apreciação e aprovação da Assembleia Legislativa; isto quer dizer que esta última goza de competências de apreciação e aprovação daquelas, competências estas que, por si só, constituem um controlo, independentemente da aprovação ou rejeição e do resultado de votação, a favor ou contra aquelas iniciativas legislativas. Este resultado não tem interesse para o efeito, pois, o controlo manifesta-se pela própria consagração das mesmas competências da Assembleia Legislativa e não pela rejeição das iniciativas legislativas do Governo.

⁴ Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist Papers*, tradução de Cheng Fengru e outros, Editora Shuangwu, Pequim, edição de 1980, pág. 356 a 373.

III. Da articulação

Semanticamente, entende-se por articulação a “colaboração de todas as partes no sentido de levar a cabo uma missão comum das mesmas”. Quer isto dizer, a articulação tem por fim concluir uma missão comum de todas as partes, sendo esta missão a defesa do bem estar e dos interesses públicos, que é a finalidade da divisão do trabalho entre os poderes executivo e legislativo. Com base na divisão do trabalho no âmbito das competências, não é aconselhável que o Executivo e o Legislativo se limitem a actuar no âmbito das suas competências sem comunicar com a outra parte, nem é conveniente salientar somente o controlo entre si, devendo, ao invés, proceder-se à cooperação entre si, com vista a concretizar os alvos comuns.

Muito embora o mútuo controlo e articulação entre um e outro tenham por fim a defesa do bem estar social e interesses públicos da comunidade, o mútuo controlo enfatiza mais o condicionamento e a sujeição, pretendendo prevenir, por forma passiva, a ofensa aos direitos e liberdade pessoais e aos interesses públicos da comunidade em consequência do abuso do poder, enquanto que a articulação entre um e outro sublinha mais a necessidade e viabilidade de cooperação entre poderes, visando promover, por forma activa, a coordenação no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, elevando a eficiência de ambos os órgãos.

O realce em “articulação” tem como motivos as seguintes duas ordens:

Em primeiro lugar, a excessiva ênfatização da figura do controlo pode determinar a irresponsabilização, desperdício de tempo por argumentar e inacção, fenómeno que põe em causa a eficiência da governação. Referiu o camarada Deng Xiaoping que “no processo da reforma, não se podem transpor as experiências do Ocidente, nem se pode proceder à liberalização; é de admitir que o antigo sistema de liderança tinha algumas vantagens, incluindo a celeridade na solução dos problemas. Um sistema que exagere, o mútuo controlo pode criar problema.”⁵ O que Deng afirmou não quer desmentir o controlo do poder, mas sim que o condicionamento excessivo entre poderes pode pôr em causa a eficiência da ordenação da sociedade.

⁵ Colectânea de teses seleccionadas de Deng Xiaoping, volume III, Editora Renmin, edição de 1994, pág. 178.

Em segundo lugar, existem necessidades e possibilidade de cooperação entre os diversos poderes. As diferentes competências encontram-se na posse dos órgãos distintos, mas a separação de poderes não é absoluta. Assim, existe espaço para a “mistura” e cooperação entre os poderes. Segundo James Madison, ao falar que os poderes devessem separados, Montesquieu “não pretendia dizer que estes órgãos não deviam intervir ou tomar parte nas actuações de uns e outros”; o mesmo autor queria apenas dizer que “quando a totalidade dos poderes de um órgão fosse dominada por pessoas que exercem a totalidade dos poderes de outro órgão, os princípios fundamentais da constituição liberal viriam a ser derrubados.”⁶ Por outras palavras, na interpretação de James Madison, a separação de poderes na doutrina de Montesquieu tem por fim chamar a atenção para evitar que as mesmas pessoas tomem conta de dois ou mais poderes dos três, não negando a permeabilidade entre os poderes. Alexander Hamilton afirmava também que a separação de poderes não deve ser considerada como um isolamento absoluto dos poderes executivo, legislativo e judicial, “não é de excluir uma mistura parcial para determinados fins, desde que seja preservada a separação dos órgãos de soberania nas matérias essenciais. Esta mistura parcial, em certas circunstâncias, para além de não ser inadequada, é mesmo indispensável para o mútuo controlo entre os órgãos de soberania.”⁷ “A separação de poderes e freios e contrapesos não passa de ser um meio que é vantajoso, uma vez que o seu objectivo é a manutenção do relacionamento entre os três poderes no sentido da divisão do trabalho e cooperação, condicionamento e coordenação.”⁸

Nestes termos, a articulação entre o Executivo e o Legislativo quer referir que, no meu entendimento, com base na atribuição dos respectivos poderes aos órgãos executivo e legislativo, se criam mecanismos de comunicação e intercâmbio com vista a promover uma compreensão mútua entre si, dirimindo divergências, evitando discussões alongadas

⁶ Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist Papers*, tradução de Cheng Fengru e outros, Editora Shuangwu, Pequim, edição de 1980, pág. 247.

⁷ Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist Papers*, tradução de Cheng Fengru e outros, Editora Shuangwu, Pequim, edição de 1980, pág. 337.

⁸ Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist Papers*, tradução de Cheng Fengru e outros, Editora Shuangwu, Pequim, edição de 1980, pág. 40 e 41.

que podem pôr em causa a governação da Região Administração Especial em virtude de persistirem as suas posições.

De salientar que a articulação entre um e outro não significa que os órgãos executivo e legislativo tenham que procurar satisfazer o máximo possível as exigências da outra partel; aliás, a predominância do Executivo não impõe à Assembleia Legislativa sujeitar-se às medidas do Governo. Como se referiu antes, a articulação entre o Executivo e o Legislativo tem por fim concluir tarefas comuns, mas não concluir tarefas do próprio órgão executivo. Como as decisões do órgão executivo não estão necessariamente de acordo com os interesses públicos da comunidade, o órgão legislativo nem sempre tem a obrigação de submeter-se àquele. No exercício das suas competências, não cabe à Assembleia Legislativa a faculdade de criar impedimentos injustificados ao Governo e, do igual modo, ela também não tem obrigação de seguir cegamente as decisões do Governo.

A articulação entre o Executivo e o Legislativo no âmbito da Região Administrativa Especial de Macau expressa-se essencialmente na instituição do Conselho Executivo. Como Macau é um território pequeno com pouca população, a exclusiva enfatização do mútuo controlo entre o Executivo e o Legislativo resultará numa discussão alongada entre os mesmos órgãos na resolução de certos assuntos. Esta estagnação poderá pôr em causa a eficiência do ordenamento da Região. E, aqueles matérias eventualmente em discussão são muitas das vezes compreendidas no âmbito da autonomia da Região. Assim, não é aconselhável que as autoridades centrais emanem directrizes, pois isto pode ser considerado uma interferência nos assuntos compreendidos no âmbito da autonomia de alto grau da Região. Neste sentido, “é necessário conceber uma instituição que intensifique o relacionamento e articulação entre o Executivo e o Legislativo, de modo a possibilitar uma comunicação frequente, trocando opiniões, dirimindo as divergências e chegando a consenso, tornando viável um normal funcionamento do sistema político da Região Administrativa Especial de Macau, favorecendo uma suave execução das tarefas, desenvolvimento económico e estabilidade social.”⁹ Por estes motivos, foi concebida a instituição do Conselho Executivo.

⁹ Xiao Weiyun, Uma abordagem sobre a Lei Básica de Macau, Editora da Universidade Pequim, 2003, pág. 83.

Nos termos do artigo 56.º da Lei Básica, “o Conselho Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões.” Desta norma resulta que o próprio Conselho Executivo não é um órgão que toma decisões, mas sim um órgão que coadjuva o Chefe do Executivo na tomada de decisões, no sentido de fazer valer as suas funções de aconselhamento colectivo, enquanto cabe ao Chefe do Executivo a tomada de decisões. O Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões importantes, de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, de definir regulamentos administrativos e de dissolver a Assembleia Legislativa, sob pena de os actos praticados não produzirem efeitos jurídicos por violarem as disposições da Lei Básica. E as opiniões do Conselho Executivo são relevantes para o Chefe do Executivo, uma vez que, se o Chefe do Executivo não aceitar o parecer da maioria dos membros do Conselho Executivo, devem ser registadas as razões justificativas específicas da recusa.

Os membros do Conselho Executivo são designados pelo Chefe do Executivo de entre os titulares dos principais cargos do Governo, deputados à Assembleia Legislativa e figuras públicas, sendo por ele determinadas a sua nomeação e exoneração. A integração de deputados à Assembleia Legislativa no Conselho Executivo como seus membros, tem por objectivo a criação de um meio de comunicação e colaboração entre o executivo e o legislativo. Embora o Conselho Executivo não seja um órgão de representação e os seus membros também não sejam representantes dos interesses das camadas e sectores da comunidade, a presença de deputados à Assembleia no Conselho Executivo reforça a representatividade dos seus membros, enquanto a presença de figuras públicas torna possível a recolha de opiniões da mesmas emitidas numa posição e estatuto de terceira parte, contribuindo para dirimir divergências entre o Executivo e o Legislativo. O que é favorável para que o Chefe do Executivo recolha opiniões e ideias, ouvindo de modo amplo todas as partes da comunidade, tendo em conta as necessidades de todos, no sentido de tomar decisões a critério científico, tendo em consideração os interesses da comunidade em geral. Do mesmo modo, como o Conselho Executivo é composto por membros do Governo e por deputados à Assembleia Legislativa, o Executivo e o Legislativo podem apresentar as suas opiniões na abordagem da política do Governo, o que é favorável ao entendimento mútuo. E o Chefe do Executivo

pode ponderar de forma adequada as opiniões da Assembleia Legislativa na tomada de decisões, com vista a formular decisões mais aceites pela mesma Assembleia. O número de membros do Conselho Executivo é reduzido e as suas reuniões não são públicas, arranjo que é favorável a dirimir as divergências entre o Executivo e Legislativo.

IV. Como pode consubstanciar-se o princípio da predominância do poder executivo no relacionamento entre o Executivo e Legislativo

Segundo o professor catedrático Xiao Weiyun, “no contexto do relacionamento do Executivo e Legislativo, o significado da predominância do poder executivo consiste em que o estatuto legal do Chefe do Executivo deve ser superior, devendo as suas competências ser abrangentes e influentes e a decisão das matérias que lhe cabem ser bastante ampla no sistema político; assim o Chefe do Executivo desempenha um papel predominante na vida política nas regiões administrativas especiais.”¹⁰ Quer isto dizer que, nas relações de mútuo controlo entre o Executivo e Legislativo, o Chefe do Executivo e o Governo gozam de competências mais amplos e mais faculdades de controlo, estando o exercício das competências da Assembleia Legislativa mais nitidamente condicionado pelo Chefe do Executivo e Governo por este dirigido. Nas relações de articulação entre um e outro, o Chefe do Executivo e o Governo ocupam uma posição mais enérgica e mais activa.

1. Superioridade em estatuto e amplitude das competências do Chefe do Executivo

A predominância do poder executivo expressa-se, antes de mais, na superioridade do estatuto e amplitude das competências do Chefe do Executivo. Nos termos da Lei Básica, o Chefe do Executivo ocupa o núcleo dos poderes previstos no sistema político, possuindo estatuto duplo — sendo dirigente máximo da Região Administrativa Especial e simultaneamente cabeça do Governo da mesma. Enquanto dirigen-

¹⁰ Xiao Weiyun, Uma abordagem sobre o sistema de chefe do executivo da Região Administrativa Especial de Macau, Edição da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, Março de 2005, Macau, pág. 142.

te máximo da Região Administrativa Especial, ele tem um estatuto superior maior do que o dos órgãos executivo, legislativo e judicial, ocupando uma posição predominante. Enquanto cabeça do Governo da Região Administrativa Especial, o Chefe do Executivo dirige os titulares dos cargos principais e todos os trabalhadores dos serviços públicos. O correspondente é que o Chefe do Executivo está dotado de duplos poderes, exercendo, enquanto dirigente máximo da Região Administrativa Especial, poderes como fazer cumprir a Lei Básica, solicitar a interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, assinar os projectos e as propostas de lei aprovados pela Assembleia Legislativa e mandar publicar as leis, elaborar os regulamentos administrativos, submeter ao Governo Popular Central, para efeitos de nomeação, a indigitação dos titulares dos cargos principais, nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa, nomear e exonerar os membros do Conselho Executivo, nomear e exonerar, os magistrados das várias instâncias e os delegados do Procurador, fazer cumprir as directrizes emanadas do Governo Popular Central em relação às matérias previstas na Lei Básica; enquanto dirigente máximo do Governo da Região Administrativa Especial, o Chefe do Executivo exerce competências como dirigir o Governo da Região Administrativa Especial, definir as políticas do Governo e mandar publicar as ordens executivas, entre outras. De notar que os actos praticados no exercício das competências de dirigente máximo da Região Administrativa Especial não estão sujeitos à fiscalização da Assembleia Legislativa. No entanto, este facto não impede a população e as corporações de exercerem as suas faculdades de fiscalização, fazer críticas e dar opiniões em relação aos actos do Chefe do Executivo.

2. Âmbito limitado das matérias pelas quais o Executivo é responsável perante a Assembleia Legislativa

Nos termos da Lei Básica, o Governo da Região Administrativa Especial responde perante a Assembleia Legislativa. No entanto, como o Governo não é escolhido pela Assembleia Legislativa, o âmbito das matérias pelas quais o Executivo é responsável perante a Assembleia Legislativa, de harmonia com a Lei Básica, não é semelhante às matérias definidas nos países de sistema parlamentar no que diz respeito ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Assim, o âmbito das matérias pelas quais o Governo é responsável perante a Assembleia Legislativa é bem limitado, incluindo apenas fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa, apresentar periodicamente à Assembleia

Legislativa relatórios respeitantes à execução das linhas de acção governativa e responder às interpelações dos deputados à Assembleia Legislativa. Não há lugar a aprovação de moção de censura que obriga a demissão do Governo, enquanto as interpelações, debates e averiguações também não determinam a destituição dos titulares dos cargos principais.

3. Condicionamento das iniciativas legislativas dos deputados

Como antes referido, a Lei Básica estipula condições para o exercício da iniciativa legislativa dos deputados; assim, os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, pelos deputados à Assembleia Legislativa, enquanto a apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam as políticas do Governo devem obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo. Esta norma expressa essencialmente as exigências inerentes à predominância do poder executivo. Como as receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo fazem parte das políticas e matérias de relevância da área social; a reserva da sua iniciativa legislativa ao Governo no contexto do sistema em que predomina o poder executivo, contribui para evitar o abuso da mesma iniciativa por parte dos deputados à Assembleia Legislativa que porá em causa a eficiência do Governo, sem prejuízo do relacionamento de mútuo controlo entre o Executivo e o Legislativo (claro é que à Assembleia Legislativa cabe a apresentação das suas opiniões no sentido de alterar as propostas de lei ou simplesmente a rejeição destas). Quanto às matérias da competência exclusiva do Governo, as propostas de lei apresentadas pelo Governo ou os projectos de lei apresentados pelos deputados com autorização prévia do Governo, quando aprovados, merecerão uma melhor execução e implementação de que é responsável o Governo.

4. Faculdade de dissolução e de censura

Como se referiu *supra*, cabe ao Chefe do Executivo a dissolução da Assembleia Legislativa, enquanto esta última tem a faculdade de proceder à censura contra o primeiro. No entanto, a Assembleia Legislativa não pode destituir o Chefe do Executivo e só pode proceder à censura no caso de acusar o Chefe do Executivo de violação da lei. Verifica-se que o

procedimento de censura contra o Chefe do Executivo pela Assembleia Legislativa é bastante rigoroso, contando com a apresentação do projecto de moção de censura, sua aprovação, averiguação dos factos conducentes à censura, aprovação da resolução de moção de censura e finalmente a apreciação da mesma moção de censura por parte do Governo Popular Central no sentido de tomar uma decisão sobre se o Chefe do Executivo é demitido ou não. O procedimento de dissolução da Assembleia Legislativa pelo Chefe do Executivo é relativamente menos rigoroso; só que, isto não quer significar que o Chefe do Executivo possa dissolver de modo arbitrário a Assembleia Legislativa.

5. A metodologia para a constituição e composição da Assembleia Legislativa, que manifesta a predominância do poder executivo

De harmonia com a Lei Básica, os deputados à Assembleia Legislativa são eleitos por sufrágio directo e sufrágio indirecto, cabendo ao Chefe do Executivo a nomeação de parte dos deputados à Assembleia Legislativa. A diversificação na estruturação e composição da Assembleia Legislativa é favorável à participação equilibrada de todas as camadas e todos os sectores, possibilitando que o Chefe do Executivo que não tem o apoio de partidos ou associações obtenha suporte de determinada percentagem de deputados, contribuindo para que a Assembleia Legislativa melhor entenda e apoie a política do Governo, no sentido de concretizar as exigências decorrentes da predominância do poder executivo.

6. Papel predominante do Chefe do Executivo na articulação entre o Executivo e o Legislativo

Relativamente às matérias de articulação, o Conselho Executivo, que é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões, faz parte do Governo. Como ao Chefe do Executivo cabe a decisão sobre a composição do Conselho Executivo, o primeiro é competente em escolher membros do último de entre os deputados à Assembleia Legislativa e em decidir, por si próprio, o número total de membros e a sua percentagem de cada categoria — titulares de cargos principais do Governo, deputados à Assembleia Legislativa e figuras públicas. Tudo isto

torna efectivo o espírito da predominância do poder executivo na âmbito da articulação entre o Executivo e o Legislativo.

V. Como pode tratar-se devidamente o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo e garantir o funcionamento eficaz do sistema em que predomina o poder executivo

1. Exercer devidamente as competências no âmbito dos poderes atribuídos a cada um

Para tratar de modo satisfatório o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo e assegurar o funcionamento eficaz do sistema em que predomina o poder executivo, é necessário que ambos os órgãos cuidam bem das suas competências e desempenham devidamente as suas próprias atribuições no âmbito das competências atribuídas.

Na Lei Básica já está bem definida a alocação dos poderes do Executivo e do Legislativo: no sistema em que predomina o poder executivo, o Executivo tem, de facto, uma gama de competências mais vasta do que a do Legislativo. Até à revisão da Lei Básica no sentido de alocar de novo as competências de ambos, não é susceptível de modificar de modo arbitrário o âmbito de competências de cada um destes poderes no contexto do sistema em vigor. Nesta circunstância, nem o órgão executivo, nem o órgão legislativo pode dilatar arbitrariamente o âmbito das suas competências ou restringir o âmbito das competências do outro. Assim, a Assembleia Legislativa não poder exigir expandir o legue das suas competência, sob pena de converter o sistema em que predomina o poder executivo num sistema em que predomina o poder legislativo; do mesmo modo, o poder executivo não pode ofender as competências do poder legislativo, caso contrário, este último jamais pode desempenhar o seu papel de controlar o primeiro. Assim, como nos termos da Lei Básica, o Governo não é escolhido pela Assembleia Legislativa, a esta não cabe a destituição dos titulares dos cargos principais nem a demissão do Governo. Quer isto dizer que a Assembleia Legislativa não pode exercer o seu controlo relativo ao Chefe do Executivo por este meio. “Em Hong Kong, as competências do Executivo não foram efectivadas na vida política real. Dasquelas, algumas foram indevidamente restringidas,

enquanto outras foram abandonadas. E o âmbito das competências do Conselho Legislativo foi alargado por força do seu Regimento aprovado sem base legal consagrada na Lei Básica. Em resultado, regista-se crise no sistema em que predomina o poder executivo.”¹¹ Em contrapartida, a Assembleia Legislativa não deve abster-se, por sua iniciativa, das suas competências de fiscalização sobre o Governo.

Ainda por cima, a eventual modificação na alocação das competências entre o Executivo e Legislativo determinará apenas a transferência de poderes. E o facto da transferência de alguns dos poderes pertencentes ao Governo para a Assembleia Legislativa não contribui para evitar que esta última, enquanto titular dos mesmos, os abuse. Assim, a chave para a resolução do problema não é a transferência de competências de um órgão para o outro, mas sim a restrição e fiscalização do exercício das competências do outro. Se não foram alterados os valores e as realidades relativos à separação dos poderes do Executivo e do Legislativo que foram tidos em consideração no momento em que o sistema político foi concebido, o que deve ser tido em conta é o modo como pode assegurar-se o exercício eficaz e devido das competências e prevenir o abuso de poderes no sistema político em vigor, mas não proceder, de modo arbitrário, à alteração do sistema político ou à nova atribuição de competências.

2. Formação de uma ideia de servir os interesses públicos, fomentando mútuasconfiança e compreensão

Para alcançar um relacionamento benigno entre o Executivo e o Legislativo, ambos os órgãos devem actuar com base numa ideia de servir os interesses públicos, fomentando mútua confiança e compreensão.

O exercício das competências executivas e legislativas tem por finalidade a realização dos interesses públicos da comunidade; o controlo do órgão executivo pelo órgão legislativo visa assegurar que as actividades executivas sejam desenvolvidas em conformidade com a lei, cumprindo as exigências da legalidade administrativa, no sentido de realizar, de forma eficaz, os interesses públicos da comunidade. A faculdade atribuído

¹¹ Lok Wai Kin, “Um país, dois sistemas” e a aplicação da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, Editora Renmin de Guangdong, Novembro de 2009, pág. 201.

ao Chefe do Executivo no que diz respeito ao controlo do processo legislativo tem também por fim assegurar que os diplomas aprovados pela Assembleia Legislativa estejam de acordo com o interesse geral do País e da Região Administrativa Especial. O que distingue o Executivo do Legislativo é apenas a divisão de trabalho, sendo iguais os seus destinos — servir a comunidade e realizar os interesses públicos da mesma. O ponto de partida e a finalidade do exercício das competências executivas e legislativas deve ser servir os interesses públicos e não servir interesses individuais ou de determinados grupos. O mútuo controlo entre o Executivo e o Legislativo não equivale à oposição ou provocação, mas sim tem por objectivo melhor proteger os direitos e interesses legítimos da população e os interesses públicos da comunidades.

Assim, o Governo deve procurar compreender os actos praticados pela Assembleia Legislativa no exercício das suas competências, não devendo ter por maus os seus aconselhamentos de boa fé. Ao responder a interpelações ou a perguntas colocadas em audiências, o Governo deve demonstrar a sua máxima disponibilidade; ao definir e implementar políticas e planeamento de produção jurídica, deve ouvir suficientemente a Assembleia Legislativa; ao apresentar propostas legislativas, o Governo deve tomar em conta a disponibilidade da Assembleia Legislativa, não sendo conveniente fazer tudo ao mesmo tempo de modo que a Assembleia Legislativa não seja capaz de proceder a sua apreciação por falta de tempo; relativamente à rejeição de propostas de lei por parte da Assembleia Legislativa, o Governo deve examinar cuidadosamente as opiniões da Assembleia e proceder a alteração rigorosa.

A Assembleia Legislativa, por sua vez, deve ter uma atitude racional no exercício da sua faculdade de controlo em relação às acções governativas, não devendo criar problemas injustificadamente. Perante as propostas de lei apresentadas pelo Governo, deve ter em consideração a sua conformidade com os critérios científicos, a racionalidade e os interesses públicos da comunidade, não devendo ser uma oposição perpétua contra todos os actos praticados pelo Governo ou ter uma atitude de “opor-se por opor-se”. Do mesmo modo, nas secções de apresentação, debate e votação de propostas de lei, deve articular-se com o Governo no âmbito do procedimento, facilitando em certa medida as suas acções, tendo em conta a relevância e a urgência das matérias, em função da sua premência e solicitação do Governo.

3. Manter a estrutura diversificada da Assembleia Legislativa

Nos termos da Lei Básica, o Governo não é escolhido pela Assembleia Legislativa, enquanto a permanência do primeiro também não depende do apoio da maioria estável dos membros da última. No entanto, como o Chefe do Executivo não tem nenhum fundo partidário nem associativo, a ausência de apoio da maioria dos membros da Assembleia Legislativa dificultará a execução da política do Governo. Assim, o Governo necessita de comunicar com a Assembleia Legislativa por todos os meios, por um lado no sentido de acolher seu apoio; por outro quanto à metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa, não aceitar uma alteração precipitada às normas vigentes. Mais em concreto, é de preservar os deputados eleitos por sufrágio indirecto e os nomeados pelo Chefe do Executivo, com vista a manter a estabilidade relativa da estrutura e a sua proporção na composição vigente da Assembleia Legislativa, de modo a assegurar que um determinado número de deputados possa contribuir para uma comunicação, intercâmbio e cooperação fáceis entre a Assembleia Legislativa e o Governo, o que é também favorável à diversidade da mesma.

4. Desenvolver o papel efectivo das individualidades que acumulam funções de membro do Conselho Consultivo e de deputado à Assembleia Legislativa

Desde a reassunção do exercício da soberania, os deputados à Assembleia Legislativa que acumulam as funções de membros do Conselho Consultivo não têm desempenhado devidamente o seu papel previsível em comunicação e harmonização entre o Executivo e o Legislativo, parecendo-nos que entre os dois órgãos não existe uma mútua confiança. Deste modo, os mesmos deputados deverão desenvolver o seu papel de comunicação e articulação, no sentido de promover a mútua confiança entre o Executivo e o Legislativo.

5. Criação e aperfeiçoamento de demais mecanismos de comunicação e articulação

Em termos de efeitos práticos, parece-nos que o Conselho Executivo não é um canal que possa satisfazer as necessidades reais decorrentes

da mútua articulação entre o Executivo e o Legislativo. Assim, é indispensável alargar passos no sentido de aperfeiçoar o mecanismo convencional de comunicação e articulação, de modo a estabelecer uma comunicação bilateral regular, tempestivo e conveniente. Deve criar-se um mecanismo de cooperação para o tratamento de matérias de grande relevância, especialmente as matérias que condicionam o desenvolvimento de Macau na sua globalidade, no intuito de efectivar a comunicação bilateral entre o Executivo e o Legislativo e de intensificar as relações de cooperação.

VI. Conclusão

O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo é uma parte extremamente relevante no sistema político integralmente considerado, condicionando o funcionamento do sistema. Os eventuais problemas no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo podem abafar as acções governativas ou até determinar a demissão do Governo ou a dissolução da Assembleia Legislativa, o que não será favorável à estabilidade da sociedade. Em resumo, no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, o Governo e a Assembleia Legislativa exercem as suas funções no âmbito de competências próprias, condicionando e controlando o exercício da contraparte, o que é considerado mútuo controlo entre o Executivo e o Legislativo. Quer isto dizer que o apoio ou oposição contra as acções do Governo por parte da Assembleia Legislativa representa indistintamente controlo exercido pela mesma em relação ao Governo. A Assembleia Legislativa não pode perturbar injustificadamente as acções governativas — “opondo se por se opor” — nem pode limitar-se a adaptar-se para agradar ao Governo e às suas decisões, — “concordando por concordar”. A articulação entre o Executivo e o Legislativo quer referir-se a criar mecanismos eficazes de comunicação e coordenação entre os órgãos executivo e legislativo, possibilitando um mútuo entendimento da posição e finalidades da outra parte, bem como um exercício mais suave e eficaz das funções de ambas as partes. A correcta compreensão do sentido real sobre o mútuo controlo e articulação é pressuposto para evitar situações de controlo indevido e insuficiente, possibilitando um controlo devido e racionalizado e uma articulação estreita e eficiente, alcançando um relacionamento suave entre o Executivo e o Legislativo, bem como um funcionamento eficaz do sistema político em que predomina o poder executivo.