

## ***A Caminho de Leis Modelo para a Coordenação Jurídica na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau \****

*Liu Xiangdong* \*\*      *Feng Zehua* \*\*\*

### **I. Introdução**

As divergências entre as diversas normas jurídicas de Guangdong, Hong Kong e Macau, a disparidade de critérios e procedimentos na aplicação da lei e as barreiras administrativas dificultam a mobilidade eficiente dos factores produtivos entre as três regiões, sendo a coordenação jurídica entre os ordenamentos das três regiões fundamental para lidar com este problema e garantir um ambiente de

---

\* O presente trabalho apresenta os resultados intercalares obtidos com os projectos de investigação “Estudos sobre o sistema de avaliação da transferência transfronteiriça de dados na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” do Ministério da Justiça (n.º de projecto: 22SFB5009), “Estudos sobre a construção do sistema de garantia do Estado de Direito para a democracia popular em todo o processo” do Ministério da Educação (n.º de aprovação: 22JZD017) e “Estudos sobre o mecanismo de circulação de elementos de dados na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” de 2022 (n.º de aprovação: GD22TWCXGC11).

\*\* Liu Xiangdong, assistente de investigação da Faculdade de Direito da Guangdong University of Technology e do Centro de Investigação em Governança Coordenada e Garantia do Estado de Direito na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau da Guangdong University of Technology.

\*\*\* Feng Zehua, assistente da Faculdade de Direito da Guangdong University of Technology, Vice-Coordenador do Centro de Investigação em Governança Coordenada e Garantia do Estado de Direito na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau da Guangdong University of Technology e membro da Associação Chinesa de Estudos de Hong Kong e Macau.

negócios competitivo a nível mundial na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, doravante designada por “Grande Baía”. Em Setembro de 2021, o Comité Central do Partido Comunista da China e o Conselho de Estado emitiram, sucessivamente, o “Projecto Geral de Construção da Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin” e o “Projecto de Reforma e Abertura da Zona de Cooperação Aprofundada na Indústria de Serviços Modernos entre Qianhai Shenzhen e Hong Kong”, onde consta que “promover o alinhamento das regras” constitui uma chave crucial para a integração de Hong Kong e Macau na conjuntura do desenvolvimento nacional, apontando, em certa medida, o rumo a seguir para a promoção da coordenação jurídica na Grande Baía. A lei modelo (*model law*), também conhecida como “lei-tipo”,<sup>1</sup> é um meio geralmente utilizado pelos países de estrutura federal e com múltiplas jurisdições para assegurar a coordenação administrativa e jurídica a nível inter-regional dentro do mesmo país. Sob o quadro constitucional de “Um País, Dois Sistemas”, a lei modelo regional, derivada da lei modelo geral, constitui um novo caminho para a coordenação jurídica que reflecte plenamente a vontade comum das regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, servindo, possivelmente, como um instrumento importante para impulsionar a transição da “cooperação” jurídica para a “coordenação” jurídica. No entanto, devido aos diversos problemas jurídicos complexos que a lei modelo enfrenta nas regiões transfronteiriças do nosso País, sobretudo em relação aos conflitos de normas em matéria civil e comercial que obscurecem os problemas internos de divergência administrativa e jurídica a nível inter-regional, a lei modelo regional, como uma nova forma de coordenação jurídica, ainda não recebeu a devida atenção. Numa perspectiva de longo prazo, à medida que a Grande Baía avança em direcção a um desenvolvimento profundo de alta qualidade, qualquer meio que permita a promoção da coordenação jurídica entre os ordenamentos das regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau receberá a atenção dos governantes destas três regiões e a sua importância deverá ser reconhecida pelos meios académicos da Grande Baía. Neste sentido, o presente trabalho pretende, partindo do pano de

---

<sup>1</sup> He Qinhua, *Foreign Legal History*. Pequim: Law Press China, 2006, p. 187.

fundo da promoção da coordenação jurídica na Grande Baía, explicar os princípios estruturais da lei modelo regional e, assim, sugerir um caminho a seguir na aplicação da lei modelo regional para a coordenação jurídica na Grande Baía.

## **II. Contextualização da promoção da coordenação jurídica na Grande Baía e o caminho a seguir na prática**

### **1. Características gerais**

#### **1) “Diversity-orderly Structure” das ordens jurídicas**

Actualmente, o fenómeno da “*Diversity-orderly Structure*” das ordens jurídicas na Grande Baía traduz-se, essencialmente, nos seguintes aspectos:

Primeiro, existe igualdade entre órgãos legislativos. Existe na Grande Baía uma diversidade de sujeitos legislativos e tipos de leis, especialmente após a revisão da Lei de Legislação Chinesa em 2015, quando o número de sujeitos legislativos na Grande Baía aumentou para doze, nomeadamente, Guangdong que exerce o poder legislativo local de categoria provincial, Guangzhou, Foshan, Huizhou, entre outros municípios divididos em distritos, que exercem o poder legislativo local, as duas regiões administrativas especiais (RAEs) de Hong Kong e Macau que gozam de um alto grau de autonomia e do poder legislativo, consagrados na Lei Básica, e as zonas económicas especiais de Shenzhen e Zhuhai que exercem o poder legislativo conferido por deliberação da Assembleia Popular Nacional (APN) da República Popular da China (RPC) e do seu Comité Permanente. Embora o poder legislativo local dos municípios divididos em distritos, tais como Guangzhou e Foshan, fique na dependência tutelar do Comité Permanente da Assembleia Popular da Província de Guangdong, existe igualdade entre os sujeitos legislativos a nível transfronteiriço com o exterior, podendo os mesmos participar, de forma autónoma, na promoção da coordenação jurídica na Grande Baía. Por outras palavras, para resolver simplesmente os conflitos de coordenação administrativa e jurídica no âmbito da mesma jurisdição, basta recorrer ao princípio da hierarquia das leis, ou seja, “a lei superior derroga a lei

inferior”, e ao princípio da territorialidade das leis. Porém, tal como verificado na prática, a solução não pode ser a mesma para os conflitos de ordens jurídicas a nível inter-regional na Grande Baía, resultante de questões transfronteiriças perante diferentes jurisdições e regimes. Mais em concreto, embora os sujeitos legislativos participem, em pé de igualdade, na promoção da coordenação jurídica na Grande Baía, os quatro poderes legislativos exercidos na Grande Baía, ou seja, os poderes central, local, das RAEs de Hong Kong e Macau e das zonas económicas especiais diferem, nomeadamente, quanto à sua hierarquia, ao intuito, ao interesse e aos procedimentos, pelo que ainda se encontra longe de estar estabelecida a coordenação jurídica na Grande Baía. Além disso, é obviamente diferente o poder legislativo exercido por cada cidade integrada na Grande Baía, o que limita consideravelmente o espaço de coordenação entre elas.

Segundo, não há um órgão judicial comum de mais alto nível ou um órgão de arbitragem competente para assegurar a coordenação administrativa. Não existe nenhuma relação de subordinação entre os órgãos judiciais das nove cidades do Delta do Rio das Pérolas e os de Hong Kong e Macau, não podendo os primeiros intervir nas decisões judiciais dos últimos, nem vice-versa. Mais concretamente, não existe um órgão judicial de mais alto nível em comum nas regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, nem um mecanismo perfeito para resolver os conflitos intergovernamentais, conduzindo a obstáculos à coordenação judiciária entre as três regiões em casos de direito administrativo. Além disso, as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau não dão a devida atenção à arbitragem, mecanismo específico para resolver conflitos intergovernamentais, tendo sido bem enraizada nas três regiões a ideia de que a arbitragem é utilizada para resolver disputas em matéria civil e comercial. Ainda por cima, as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau não seguem a mesma tradição jurídica. Sendo embora relativamente semelhante à de Macau, a tradição jurídica do Interior da China difere significativamente da de Hong Kong, tanto a nível do sistema jurídico como a nível técnico, o que traz dificuldades para a coordenação administrativa e jurídica entre os ordenamentos das três regiões. Em resumo, não é suficiente a preparação institucional e teórica para a resolução dos diferentes

conflitos intergovernamentais sob o princípio de “Um País, Dois Sistemas”, o que afecta directamente a amplitude e a profundidade na promoção da coordenação jurídica na Grande Baía.

Terceiro, as RAEs de Hong Kong e Macau gozam de poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância. À luz das leis básicas de Hong Kong e Macau, os tribunais destas duas regiões exercem, independentemente, a função judicial e gozam de poder limitado de interpretação da lei (numa perspectiva jurídica, os tribunais têm menor poder de interpretação da lei em comparação com o Comité Permanente da APN, quer em termos da sua fonte, quer em termos dos seus limites e eficácia)<sup>2</sup> e de poder de julgamento em última instância,<sup>3</sup> gozando os juízes de diversas prerrogativas (por exemplo, imunidade judicial, mandato vitalício e regime remuneratório). Em termos de estatuto, os órgãos judiciais das RAEs de Hong Kong e Macau encontram-se em pé de igualdade com os órgãos legislativo e executivo, não estando na dependência de qualquer órgão de categoria superior. Aliás, embora exerçam, independentemente, a função judicial e se encontrem em pé de igualdade com os governos populares, os tribunais populares da Província de Guangdong, região administrativa geral da China, estão sob a liderança dos congressos populares de mesmo nível e não gozam de poder judicial independente, nem o de julgamento em última instância.<sup>4</sup> Neste contexto, a coordenação jurídica na Grande Baía enfrenta desafios relacionados com a competência jurisdicional, a aplicabilidade da lei, o reconhecimento e a execução de decisões judiciais e a conformidade de procedimentos em matéria civil, penal e administrativa, o que levanta a questão do estabelecimento de um mecanismo adequado para resolver os diversos conflitos de acordo com a lei na Grande Baía.

---

<sup>2</sup> Zhao Wei, “Uma análise sobre a natureza constitucional do poder judiciário de Hong Kong”. In *Law-Based Society*, 2017(2), pp. 113-118.

<sup>3</sup> Xu Quan e Zhang Yu, “Um estudo analítico sobre o auxílio judiciário inter-regional na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Lingnan Journal*, 2019(4), pp. 41-48.

<sup>4</sup> Han Dayuan, “Uma análise sobre a função constitucional do princípio da independência judicial”. In *Journal of Soochow University Law Edition*, 2014(1), pp. 1-10.

## 2) “Morosidade” na coordenação jurídica

A coordenação jurídica entre os ordenamentos de Guangdong, Hong Kong e Macau teve início mesmo antes do anúncio oficial da iniciativa de construção da Grande Baía e aperfeiçoou-se gradualmente com a cooperação económica e comercial cada vez mais estreita entre as três regiões, quer impulsionada pela sociedade civil, quer conduzida pelos serviços públicos. Aliás, em comparação com os resultados notórios obtidos no domínio económico e comercial, é menos evidente o progresso no domínio da colaboração entre as três regiões na coordenação jurídica, sem resultado significativo nem consenso sólido. A “morosidade” na coordenação jurídica pode ser observada nos dois seguintes aspectos:

Primeiro, Guangdong, Hong Kong e Macau têm impulsionado a coordenação jurídica através de “*soft laws*”, tais como acordos administrativos inter-regionais. Ao analisar a história da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau na coordenação jurídica, podemos ver que as três regiões têm vindo a utilizar acordos inter-regionais ou leis de planeamento regional, como a única forma para promover o alinhamento das regras, com a esperança de melhorar os recursos normativos de que dispõem. É previsível que, na nova era de integração profunda e de desenvolvimento da Grande Baía, devido à “*path dependence*”, Guangdong, Hong Kong e Macau continuarão a promover a coordenação jurídica na Grande Baía através da celebração de acordos administrativos inter-regionais. Porém, esta forma de articulação entre normas jurídicas tem pouca força vinculativa e a maioria dos acordos inter-regionais celebrados não prevê as consequências no caso da sua violação, carecendo, evidentemente, de uma coordenação de interesses e de um mecanismo de resolução de conflitos. A implementação deste tipo de acordos depende, fortemente, da consciência das partes, faltando, na verdade, medidas de fiscalização eficientes. Além disso, em termos de pensamento jurídico, os acordos administrativos inter-regionais seguem o princípio da “decisão caso a caso”, sem uma consideração abrangente para todo o desenvolvimento regional, podendo até levar a conflitos intergovernamentais como, por exemplo, o caso da “segunda pilotagem” em Hong Kong e a

controvérsia sobre o tráfego de mão única ou mão dupla na Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau. Sob a orientação do conceito “administração das regiões administrativas”, os acordos administrativos inter-regionais, como principal forma de coordenação jurídica na Grande Baía, procuram maximizar os interesses locais e não otimizar os interesses de cooperação regional. Na prática, é comum observar fenômenos como a “celebração de acordos sem implementação” e a “repartição de trabalhos sem cooperação” entre Guangdong, Hong Kong e Macau.

Segundo, as cidades da Grande Baía abrem-se unilateralmente às RAEs de Hong Kong e Macau. No contexto das políticas de promoção da integração de Hong Kong e Macau na conjuntura do desenvolvimento nacional, estimula-se uma abertura unilateral das cidades da Grande Baía. Dando como exemplo o reconhecimento mútuo das habilitações profissionais no campo da saúde pública, a abertura “unilateral” da Grande Baía dificulta o aproveitamento eficiente dos recursos normativos de que as regiões dispõem no campo da saúde pública. Tendo por base a lógica jurídica interna, a abertura unilateral implica uma desigualdade na afectação e distribuição de recursos, direitos e obrigações entre Guangdong, Hong Kong e Macau, o que, a longo prazo, não apenas dificulta o estabelecimento de um mecanismo de coordenação entre interesses, como também limita a circulação de pessoas, serviços e recursos, e em nada contribui para a coordenação jurídica na Grande Baía.

Mais em particular, com o arranque oficial da construção da Grande Baía, iniciou-se oficialmente o processo de cooperação plena de benefício mútuo entre Guangdong, Hong Kong e Macau, os elementos geradores começaram a fluir rapidamente, tornando-se cada vez mais estreita a cooperação regional, nomeadamente nos domínios da gestão ambiental, da tributação, dos serviços aduaneiros, da educação e da medicina, conduzindo, no entanto, a uma frequência mais alta de “colisões” entre ordens jurídicas sem precedentes. É importante reconhecer que os conflitos e contradições entre normas jurídicas têm, naturalmente, certos impactos na harmonização dos sistemas jurídicos regionais e nacionais, resultando numa situação de desordem no sistema normativo inter-regional. No entanto, tais conflitos e contradições reflectem igualmente o nível de

intensidade da cooperação inter-regional, tratando-se de um caminho único para concretizar a harmonização dos sistemas jurídicos nacionais nos países com múltiplas jurisdições, podendo, através da harmonização das tensões internas nas três regiões, reforçar a confiança mútua para a coordenação jurídica, constituindo uma base fundamental para a boa integração de Hong Kong e Macau na conjuntura do desenvolvimento nacional. Sob este pressuposto, o antigo modelo de “cooperação” jurídica, menos rigoroso, já não consegue satisfazer as necessidades de coordenação entre as partes, nem atender às necessidades de integração profunda em vários domínios. Enquanto as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau procuram harmonizar as tensões internas nos “três sistemas jurídicos e três jurisdições”, surge um novo modelo de estreita cooperação regional, a “coordenação” jurídica. Neste contexto, a lei modelo regional é uma forma de “coordenação” jurídica, com respeito pelas diferenças entre os sistemas jurídicos das três regiões e em busca da “uniformização do sistema normativo”.

## **2. Efeito impulsionador do alinhamento das regras para a coordenação jurídica na Grande Baía**

O “alinhamento das regras” consiste na conexão entre dois ou mais sistemas, adoptando ou estabelecendo um sistema que se aplica, com maior eficiência, às partes envolvidas, sem prejuízo da coerência com os existentes. Quando é emendado o termo “jurídico”, o “alinhamento das regras jurídicas” ganha pleno significado no campo jurídico. Em concreto, o “alinhamento das regras jurídicas” refere-se à articulação e integração das regras jurídicas das diferentes regiões administrativas, com as adaptações necessárias ou através da coordenação legislativa inter-regional, com efeitos jurídicos em determinadas regiões, tratando-se, essencialmente, de um reconhecimento mútuo e aplicação comum das regras. No desenvolvimento regional, de forma coordenada, as regras jurídicas são objecto de alinhamento com maior frequência em comparação com outras regras objecto de alinhamento, o que acontece também na Grande Baía. O conceito de “alinhamento das regras jurídicas” enfatiza ainda mais a conexão, a coerência e a integração dos sistemas jurídicos e os valores das diferentes jurisdições ou regiões



administrativas. No que se refere ao seu conteúdo, o alinhamento das regras jurídicas abrange várias dimensões, tais como a coordenação legislativa, a coordenação administrativa, o mecanismo de resolução de conflitos e a autonomia do mercado, procurando superar as barreiras administrativas através da coordenação regional, em prol do desenvolvimento regional de alta qualidade. Tal como acima referido, a complexidade do ambiente jurídico dificulta, objectivamente, a alocação, de forma científica, dos recursos normativos das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, mas o alinhamento das regras dos diferentes domínios e sectores permitirá ultrapassar os obstáculos na alocação de recursos normativos, o que contribuirá para chegar a consenso e reforçar a confiança mútua quanto à coordenação jurídica, promovendo, assim, a coordenação jurídica na Grande Baía. Portanto, há necessidade de pôr em foco o alinhamento das regras em prol da coordenação jurídica na Grande Baía e o alinhamento das regras, promovido por meio de regras jurídicas, desempenhará, certamente, um papel positivo na coordenação jurídica na Grande Baía.

### **III. Princípios estruturais da lei modelo regional**

#### **1. Tipos de leis modelo**

A lei modelo, como uma forma peculiar de cooperação regional no processo legislativo, permitirá o desenvolvimento jurídico sinérgico dos diferentes países ou jurisdições, realçando a autonomia dos governos regionais na coordenação legislativa. Existem vários tipos de leis modelo: a lei modelo pode cobrir vários ramos do direito, por exemplo, existem a lei modelo em matéria civil e comercial, em matéria administrativa e em matéria penal; no que diz respeito ao seu conteúdo e valores de orientação, a lei modelo pode ser substantiva, adjectiva e de conflitos; relativamente ao seu âmbito de aplicação territorial, a lei modelo pode ser internacional, nacional e regional. Aqui a importância será dada ao estudo sobre esta última classificação. A lei modelo internacional é um instrumento jurídico elaborado como guia legislativo por organizações internacionais com o propósito de promover o alinhamento das regras entre os Estados-Membros e tem como

característica a aplicação transnacional, dando como exemplo a Lei Modelo sobre a Arbitragem Comercial Internacional e os princípios sobre os contratos de comércio internacional. A lei modelo nacional é um instrumento jurídico elaborado por países com múltiplas jurisdições para orientar a legislação de cada jurisdição do mesmo país em prol do alinhamento das regras e tem como característica a aplicação nacional; por exemplo, as “normas modelo aplicáveis ao Interior da China, a Taiwan, a Hong Kong e a Macau em matéria civil” e a *Model State Administrative Procedure Act* dos Estados Unidos da América (EUA). A lei modelo regional é um instrumento jurídico elaborado como guia legislativo, por determinadas regiões dentro de um país com múltiplas jurisdições, com o propósito de promover o alinhamento das regras das regiões envolvidas, orientando a sua legislação,<sup>5</sup> e tem como característica a aplicação inter-regional, dando como exemplo a Lei Modelo sobre a Mediação da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e a Lei Modelo sobre a Arbitragem da Grande Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau. Um país com múltiplas jurisdições é aquele em que vigoram diferentes sistemas jurídicos em diferentes regiões. Após o retorno à pátria, em Hong Kong e Macau aplicam-se sistemas jurídicos diferentes, passando a China a juntar-se ao grupo de países com múltiplas jurisdições, e, com o desenvolvimento das leis aplicáveis a este tipo de países, o Direito Inter-regional, como um novo ramo do Direito, tem recebido cada vez mais a atenção dos meios académicos do Interior da China. A Grande Baía é composta por Hong Kong, Macau e nove cidades do Delta do Rio das Pérolas e os sistemas jurídicos vigentes nestas três regiões são relativamente independentes. As leis modelo elaboradas especificamente para a Grande Baía são consideradas leis modelo regionais e têm natureza inter-regional.

---

<sup>5</sup> Jing Hongwen, “Regional model law: As a way to resolve legal conflicts in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area”. In *Jinan Journal (Philosophy & Social Sciences)*, 2019, Volume 12, pp. 57-67.

**Mapa 1: Comparação entre os diferentes tipos de leis modelo**

Tipos de leis modelo comparados		Lei modelo internacional	Lei modelo nacional	Lei modelo regional
Semelhanças	Natureza	Público ou semi-público + privado		
	Domínio de aplicação	Direito público (administrativo + penal) e privado		
	Função	Promover a coordenação jurídica		
	Autorização legislativa	A competência legislativa para os três tipos de leis modelo é idêntica, podendo aprender com as experiências uns dos outros.		
Diferenças	Ponto de partida	Harmonia entre os sistemas jurídicos de cada Estado-Membro	Harmonia entre os sistemas jurídicos de cada região administrativa dentro do mesmo país	Harmonia entre os diferentes sistemas jurídicos de uma determinada região
	Responsável pela redacção	Grupo de redacção composto por juristas reconhecidos por organização internacional	Grupo de redacção composto por juristas reconhecidos pelo país em causa	Grupo de redacção composto por juristas das jurisdições envolvidas
	Âmbito de aplicação	Transnacional	Nacional	Inter-regional

Fonte: Elaboração própria.

Convém recordar que, por muito tempo, os meios académicos têm prestado a maior importância aos estudos teóricos sobre a lei modelo internacional e a lei modelo nacional, ignorando a necessidade real das regiões do mesmo país em que vigoram sistemas jurídicos diferentes. Com o processo acelerado de integração de Hong Kong e Macau na conjuntura do desenvolvimento nacional, a lei modelo regional merece uma maior importância. Para impulsionar a coordenação jurídica

na Grande Baía, é urgente elaborar planos concretos para o alinhamento das regras dos diferentes domínios e sectores e, neste sentido, há necessidade de desenvolver doutrina acerca da lei modelo regional. Mais em particular, a Grande Baía dispõe de três sistemas jurídicos bastante diferentes, dando, evidentemente, amplo espaço à aplicação da lei modelo regional para impulsionar a coordenação jurídica entre os ordenamentos das três regiões da Grande Baía. Olhando para a base social da Grande Baía que permite a aplicação da lei modelo regional, existem necessidades em três vertentes: primeira, consenso relativamente à coordenação jurídica, tendo a Província de Guangdong alcançado resultados significativos com a governação baseada na lei, enquanto Hong Kong e Macau têm uma forte consciência do Estado de Direito; segunda, valores culturais próximos, pois as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau falam a mesma língua e compartilham a mesma cultura; terceira, intercâmbio frequente no domínio económico. Torna-se cada vez maior a necessidade de coordenação jurídica com a intensificação da integração económica regional entre Guangdong, Hong Kong e Macau.

## **2. Características gerais da lei modelo regional**

A principal função da lei modelo regional é promover a coordenação ou uniformização das diferentes jurisdições dentro de um mesmo país soberano. Podemos observar, através das características gerais da lei modelo regional em diferentes dimensões, a sua função implícita de alinhamento de regras. Com foco nos valores orientados para a coordenação jurídica, a lei modelo regional tem as seguintes características na sua aplicação:

Primeira, plena cobertura. Em termos de lógica jurídica, o âmbito de aplicação da lei modelo regional não deve ser limitado pela delimitação dos ramos do Direito, nem pelo teor das normas legais, podendo ir em direcção à plena cobertura com a execução da lei e o aprofundamento teórico. Por um lado, a lei modelo regional pode ser aplicável em matéria civil e comercial, bem como em matéria administrativa e penal, e ainda em outras áreas jurídicas. Por outro, a lei modelo regional é aplicável ao direito substantivo e adjectivo e, ainda, aos conflitos.

Segunda, variedade de entidades responsáveis pela elaboração. Segundo a doutrina tradicional, a lei modelo é, principalmente, elaborada por académicos, juristas ou organizações profissionais compostas por estes, e ainda instituições académicas.<sup>6</sup> Portanto, a lei modelo tem a tendência de ser elaborada por entidades não governamentais. Uma lei modelo elaborada por entidades não governamentais pode garantir ao máximo a autonomia de vontade das entidades regionais, assegurando a sua objectividade e neutralidade. Aliás, as entidades não governamentais carecem, muitas vezes, de informações em primeira mão relativamente à coordenação no desenvolvimento regional, nomeadamente os problemas que as entidades governamentais enfrentem na promoção do desenvolvimento regional, havendo forte assimetria de informações, o que conduz ao afastamento da lei modelo, teoricamente sólida, da realidade do desenvolvimento regional. Esta é mesmo a razão crucial pela qual é difícil a lei modelo ganhar a devida atenção dos órgãos legislativos. Para evitar que a lei modelo se afaste das verdadeiras necessidades, a lei modelo regional deve ser elaborada por entidades de diferentes áreas, nomeadamente, jurídica, económica, política, cultural e ecológica, e ainda por personalidades de diferentes instituições, por exemplo, por instituições públicas, semi-públicas e privadas e por juristas.

Terceira, regionalidade e extensibilidade do âmbito de aplicação territorial. O carácter inter-regional da lei modelo regional refere-se à sua aplicabilidade numa determinada região com várias jurisdições, sendo inaplicável fora desta região, tratando-se de uma característica única da lei modelo regional que difere dos outros tipos de lei modelo. No entanto, à medida que o âmbito de aplicação da lei modelo regional se alarga e abrange todo o país, ela se transforma em lei modelo nacional e daí o carácter extensível da lei modelo regional. Actualmente, os meios académicos abordam, com maior frequência, a lei modelo nacional.

Quarta, autorização legislativa quase ilimitada. Há académicos que defendem que a lei modelo regional deve apenas ser vista como meio de alinhamento das regras regionais, nunca podendo meter-se nos assuntos da competência legislativa

---

<sup>6</sup> Huang Jin, “Algumas tendências de evolução do Direito contemporâneo”. In *Law Review*, 1997(4), pp. 10-16.

central,<sup>7</sup> entendimento com o qual não concordamos. Na verdade, enfatizar excessivamente a “regionalidade” da lei modelo regional resultará numa desactualização das normas jurídicas nela previstas e não corresponde à actual exigência de melhorar a previsibilidade das normas legais, o que leva à desactualização da lei modelo logo depois da sua aprovação. Para melhorar o seu carácter prospectivo, a lei modelo regional poderá ter por base a competência legislativa das diferentes jurisdições dentro da mesma região em prol da harmonização das regras em causa e, ainda, abranger questões da competência legislativa do poder central. A justificação para tal é permitir às diferentes jurisdições dentro da mesma região obter autorização do poder central para que seja alargada a sua competência legislativa. A limitação da produção da lei modelo regional à competência legislativa de cada jurisdição dentro da mesma região em nada ajudará a lei modelo regional no alinhamento das regras regionais em matéria de assuntos públicos. Na verdade, a intenção original da elaboração da lei modelo regional é aprender com as experiências legislativas de dentro e de fora do país para elaborar um projecto de “legislação” mais perfeito, não devendo limitar-se às necessidades mais recentes aquando da coordenação jurídica regional em causa, mas sim olhar para o futuro e, tendo por base as regras de coordenação jurídica regional, manter-se actualizado o conteúdo legislativo, com o propósito de oferecer, constantemente, disposições de referência para o futuro alinhamento das diferentes regras regionais. No futuro, importa deixar claro que a autorização legislativa para a elaboração da lei modelo regional deve ser quase sem limites, para que sejam eliminados os obstáculos desnecessários à harmonização das regras dos diferentes domínios, superando, assim, as barreiras jurídicas em prol da coordenação jurídica entre os ordenamentos das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau.

---

<sup>7</sup> Jing Hongwen, “Regional model law: As a way to resolve legal conflicts in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area”. In *Jinan Journal (Philosophy & Social Sciences)*, 2019, Volume 12, pp. 57-67.

## **IV. O papel da lei modelo regional na coordenação jurídica na Grande Baía**

### **1. A lei modelo regional oferece valores orientadores para a coordenação jurídica na Grande Baía**

Na coordenação jurídica na Grande Baía, seja o poder executivo, seja o legislativo ou o judicial, depara-se com situações ainda mais complexas do que as inicialmente previstas. Mais em particular, com o passar do tempo, surgem novas questões de direito relativamente a áreas emergentes, tais como questões relacionadas com os direitos digitais amplamente discutidas hoje em dia, que não são nem podem ser resolvidas no âmbito do actual quadro constitucional. Embora a Constituição e a Lei de Legislação tenham procedido à repartição da competência legislativa entre o poder central e o poder local, não estão perfeitamente esclarecidas as competências concretas de cada um nos termos legais, especialmente no caso de Hong Kong e Macau em relação ao poder central.<sup>8</sup> Deve reconhecer-se que, sob o princípio “Um País, Dois Sistemas”, a relação entre o poder central e as RAEs de Hong Kong e Macau constitui uma variável especial dentro da estrutura de poder vertical “central - local” da China, o que difere da relação entre o poder central e o poder provincial de Guangdong estabelecida numa dimensão estrutural geral, e daí constituindo uma estrutura de poder vertical multidimensional dentro da Grande Baía, de onde resultam duas lógicas de exercício de poderes totalmente diferentes para a Província de Guangdong e para as RAEs de Hong Kong e Macau. No contexto de uma situação em que não está perfeitamente esclarecida a relação entre o poder central e Hong Kong e Macau, em 2014, o poder central defendeu, oficialmente, o seu poder pleno de governação sobre as RAEs, procurando clarificar, da melhor forma, a relação entre o poder pleno de governação e o alto grau de autonomia, constituindo uma base institucional para uma melhor compreensão sobre a estrutura de poder

---

<sup>8</sup> Liu Xiangdong, Fong Zehua, “O alinhamento das políticas de prevenção da epidemia de Hong Kong e do Interior da China ao abrigo do mercado nacional unificado”. In *China Review*, 2022(8), pp. 75-84.

vertical do país.<sup>9</sup> No contexto de uma situação em que não estão perfeitamente esclarecidas as competências concretas do poder central e do poder local, é uma questão inevitável por resolver a de saber quais são os valores orientadores para promover a coordenação jurídica na Grande Baía. A falta de planeamento global perfeito e a pouca iniciativa das entidades regionais e locais conduzem à pouca clareza dos valores orientadores para a coordenação jurídica na Grande Baía e constituem obstáculos tanto para a alocação, de forma científica, dos recursos normativos, como para a delimitação das competências e responsabilidades das entidades regionais.

Com base neste pressuposto teórico, a lei modelo regional poderá fornecer opções diversificadas para definir os valores orientadores para a coordenação jurídica na Grande Baía. No que se refere ao processo de elaboração, em comparação com as linhas gerais do planeamento para o desenvolvimento regional e para os acordos administrativos regionais, a lei modelo regional tem valores orientadores e objectivos mais claros, podendo ser elaborada por especialistas, governamentais e não governamentais, a fim de melhor atender as diferentes necessidades da realidade, a diferentes níveis e em diferentes dimensões, reunindo os valores jurídicos essenciais em diferentes domínios. Para as partes governamentais, talvez a lei modelo regional deva tender a descentralizar os poderes e a responsabilizar menos, ou até não responsabilizar, os incumpridores; mas para as partes não governamentais, se calhar a lei modelo regional deve tender a controlar os poderes e enfatizar a responsabilização dos incumpridores. Em termos de conteúdo legislativo, devido ao carácter alternativo e transformativo da lei modelo regional quanto à sua aplicação e adopção, as autoridades locais da Grande Baía podem considerar plenamente as condições reais de desenvolvimento económico e social da respectiva cidade e adoptar, de forma flexível, algumas das disposições previstas na lei modelo regional, podendo ainda ter em consideração o interesse das diferentes entidades da sociedade e do mercado, com o objectivo de evitar incompatibilidades resultantes da aplicação coerciva das leis

---

<sup>9</sup> Gabinete de Comunicação do Conselho de Estado da RPC: “A implementação do princípio ‘Um País, Dois Sistemas’ na RAE de Hong Kong”. In *People’s Daily*, 11 de Junho de 2014, p. 13.



tradicionais. Por outras palavras, a lei modelo regional cria possibilidades de negociação entre os governos, o mercado e a sociedade no processo legislativo, permitindo que diferentes partes, com base nos seus próprios valores, apresentem as suas necessidades, procurando harmonizar as tensões existentes, o que ajudará a formular textos legislativos com alto grau de conformidade e efeitos normativos positivos. Resumindo, os valores orientadores que a lei modelo regional representa variam dependendo da posição adoptada por cada uma das partes envolvidas, mas procurar respeitar ao máximo as necessidades reais dos diferentes sectores e domínios implica o “máximo divisor comum” do consenso social relativamente à ordem jurídica.

## **2. A lei modelo regional fornece um impulso institucional à coordenação jurídica na Grande Baía**

Actualmente, os estudos académicos sobre a coordenação jurídica regional têm como ponto de partida regiões dentro de uma jurisdição, tais como o Delta do Rio Yangtzé, a região Pequim-Tianjin-Hebei, as três províncias do leste da China e o Delta do Rio das Pérolas, o que é exactamente diferente da Grande Baía, no contexto de “um país, dois sistemas, três sistemas jurídicos”. Perante um ambiente jurídico tão complexo, as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau muitas vezes enfrentam dilemas ao promover a coordenação jurídica na Grande Baía, pois podem envolver assuntos da competência do poder central. No passado, a solução era solicitar autorização ou instruções ao poder central. No entanto, no contexto desta nova era, é raro que o poder central autorize aos poderes locais a promoção da coordenação jurídica, pois, na prática, o poder central confere competências necessárias para a reforma local, criando novos regimes e mecanismos e actualizando os existentes, o que afecta, geralmente, o panorama geral e exige uma coordenação particularmente desafiadora, tornando-se difícil avançar.

Na realidade, no actual contexto em que estão a ser implementadas várias estratégias nacionais relevantes em todo o país, não é apenas a iniciativa nacional de construção da Grande Baía que carece da autorização do poder central. A principal razão subjacente consiste na situação em que a ordem jurídica a nível

local está limitada pela ordem jurídica a nível nacional, qualquer estratégia nacional requer autorização do poder central para impulsionar a reforma e a inovação. Actualmente, o desenvolvimento da Nova Área de Xiong'an, o Porto de Livre Comércio de Hainan, o desenvolvimento coordenado da região Pequim-Tianjin-Hebei, a integração regional do Delta do Rio Yangtzé e outros planos de desenvolvimento regional também exigem a intervenção do poder central para dar orientações e elaborar planos de desenvolvimento, conduzindo a uma situação em que “a procura é maior que a oferta” quando todos requerem autorização do poder central.<sup>10</sup> Hoje em dia, devido aos recursos humanos e materiais limitados e a outros factores condicionantes relativamente à avaliação das reformas experimentais, o poder central ainda não estabeleceu um mecanismo de autorização quanto a essas regiões abrangidas por estratégias nacionais. Podemos dizer que, devido à governação nacional da China hoje na prática, carece de racionalidade institucional a dependência excessiva, dos governos locais, da autorização central para impulsionar o desenvolvimento económico regional e a coordenação jurídica regional. Portanto, os governos locais devem “encontrar a sua própria saída” e procurar, proactivamente, avanços na coordenação jurídica regional, aproveitando todos os factores políticos vantajosos. Neste sentido, numa situação em que “a procura é grande, mas os recursos são limitados”, a dependência excessiva da autorização central dificulta o avanço na coordenação jurídica na Grande Baía. Além disso, sob a estrutura jurídica peculiar de “um país, dois sistemas, três jurisdições”, o modelo de coordenação jurídica entre os ordenamentos das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau ainda não está bem estabelecido, mantendo-se vago e incerto o “máximo divisor comum” de cada região na implementação de políticas, tornando-se impossível alcançar os resultados esperados de integração efectiva da Grande Baía se depender apenas do macro-planeamento e da eventual coordenação por parte do poder central.

---

<sup>10</sup> Zou Pingxue, Feng Zehua, “A lógica interna e o caminho legislativo para a construção de Shenzhen como área-piloto de demonstração do socialismo com características chinesas”. In *Journal of Shenzhen University (Humanities Social Sciences)*, 2020(4), pp. 34-45.

Pelo exposto, sob o quadro constitucional de “Um País, Dois Sistemas”, a par da celebração de acordos administrativos regionais para que as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau elaborem a sua própria legislação em determinada matéria em prol do estabelecimento das ordens jurídicas na Grande Baía, a lei modelo regional pode ser uma nova alternativa para a coordenação jurídica tendo em conta os interesses de desenvolvimento regional. Em comparação com os acordos administrativos regionais de nível macro, a lei modelo regional reforça as orientações de nível micro para o alinhamento das regras, tratando-se de um diploma “quase legal” tendo por base as regras dos diferentes sectores e domínios de Guangdong, Hong Kong e Macau. Quanto à sua aplicação, a lei modelo regional não se mete directamente nos assuntos da competência do poder central, nem prejudica a autonomia de vontade de cada entidade regional e local, incentivando o mais possível a motivação de Guangdong, Hong Kong e Macau para a coordenação jurídica, constituindo um passo importante para a transição da “cooperação” jurídica para a “coordenação” jurídica. As três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau devem, por sua iniciativa e de forma proactiva, aproveitar ao máximo os poderes locais que lhe sejam conferidos à luz da Constituição e da Lei Básica, para orientar a participação das forças sociais e promover a elaboração e implementação da lei modelo regional, a fim de fornecer, constantemente, recursos normativos para a coordenação jurídica na Grande Baía. Só assim é que pode ser assegurada a disponibilidade contínua dos recursos normativos em apoio da construção de alta qualidade da Grande Baía.

### **3. A lei modelo regional permitirá garantir a viabilidade e a praticabilidade da coordenação jurídica na Grande Baía**

Quer as leis nacionais, quer as linhas gerais do planeamento para o desenvolvimento regional ou os acordos administrativos regionais, são elaborados de uma perspectiva macroscópica e prevêm normas excessivamente abrangentes e vagas, tornando-se difícil atender às necessidades concretas dos diferentes sectores e domínios aquando da construção, de forma coordenada, da Grande

Baía. Olhando para o actual rumo de desenvolvimento da coordenação jurídica na Grande Baía, existem, na realidade, dois modelos para promover o desenvolvimento, um de planeamento global pelo poder central e outro de iniciativa própria das entidades regionais e locais. Ora, o actual desenvolvimento da Grande Baía é muitas vezes impulsionado através do planeamento global pelo poder central, por meio da implementação de linhas gerais para o planeamento do desenvolvimento regional. Este modelo desempenha um papel essencial na resolução dos problemas fundamentais relacionados com a legitimidade na coordenação jurídica na Grande Baía, enfrentando, no entanto, dificuldades em atender às necessidades mais específicas de cada sector ou domínio no alinhamento das regras. Portanto, o modelo de desenvolvimento por iniciativa própria das entidades regionais e locais torna-se o mais próximo da prática jurídica. Aliás, devido à dependência excessiva dos mecanismos de regulação do mercado de nível macro, as entidades regionais promovem, em geral, a coordenação jurídica na Grande Baía por meio de acordos administrativos regionais. Tal modelo tem suscitado críticas em termos de base normativa, de procedimentos de aprovação e de hierarquia das leis, fazendo com que se enfrentem cada vez mais dificuldades na promoção da coordenação jurídica na Grande Baía.

Tendo em consideração os problemas acima mencionados, a lei modelo pode respeitar, tanto quanto possível, a complexa realidade jurídica da Grande Baía, ao mesmo tempo que estimula o alinhamento das regras, de nível micro, dos diferentes sectores e domínios da Grande Baía, constituindo um excelente mecanismo para equilibrar o poder legislativo e a prática jurídica. Por um lado, a lei modelo regional não usurpa o poder legislativo, tratando-se apenas de um diploma legal sem efeitos jurídicos, mas que se assemelha muito às normas legais, podendo ser vista como uma experimentação que permite ao legislador reflectir sobre questões difíceis de ser resolvidas pelo poder legislativo e avaliar se existem, ou não, omissões na legislação, a fim de impulsionar a coordenação jurídica na Grande Baía. Por outro, a lei modelo enfatiza mais a natureza exemplar dos documentos legislativos dos diferentes sectores e domínios, tratando-se de

uma “actividade legislativa” dirigida directamente à realidade jurídica, o que permite a participação de todas as partes interessadas no processo legislativo, reunindo, tanto quanto possível, os profissionais de Guangdong, Hong Kong e Macau. Neste momento, são volumosas as regras de Guangdong, Hong Kong e Macau que devem ser alinhadas e os elementos estruturais são bastante complexos e diferentes uns dos outros. Assim, as questões fundamentais por resolver em prol da coordenação jurídica na Grande Baía consistem em saber quais são as regras regionais que podem ou devem ser alinhadas e qual é a melhor forma para promover o alinhamento destas regras.<sup>11</sup> Neste sentido, por meio da lei modelo regional assente em diferentes sectores e domínios, é viável e praticável elaborar, gradualmente, uma lista clara e completa das regras a alinhar e a integrar na Grande Baía, o que permite apontar a direcção em que se deve avançar para que as “diferenças entre as regras” se tornem “benéficas”.

Em termos de viabilidade, aplicam-se na Grande Baía a Lei Modelo sobre a Mediação da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e a Lei Modelo sobre a Arbitragem da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, bem como as Regras Modelo de Mediação de Litígios Transfronteiriços da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, aprovadas na 4.<sup>a</sup> Reunião Conjunta dos Departamentos Jurídicos da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, em 16 de Dezembro de 2022,<sup>12</sup> e, nas RAEs de Hong Kong e Macau, as disposições previstas na Lei Modelo sobre a Arbitragem Comercial Internacional da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional. Além disso, tendo sido dado início à construção de Shenzhen como área-piloto de demonstração do socialismo com características chinesas, e com o apoio directo do poder central, existe espaço considerável para a reforma em Shenzhen, nomeadamente para a implementação de leis modelo regionais. Do ponto de vista jurídico, este

---

<sup>11</sup> Liu Xiangdong, Yu Zijian, “A linha de pensamento para a integração acelerada de Hong Kong e Macau na conjuntura do desenvolvimento nacional no contexto da Grande Baía”. In *Journal of Shunde Polytechnic*, 2023(3), pp. 47-54.

<sup>12</sup> “A cooperação aprofundada entre Hong Kong e a Zona de Cooperação em matéria de mediação comercial – Impulso à aplicação ampla das Regras Modelo de Mediação de Litígios Transfronteiriços da Grande Baía”. In *Jornal da Zona Económica Especial de Zhuhai*, 31 de Maio de 2023, p. 6.

mecanismo de produção de leis modelo sob a direcção da zona especial de Shenzhen, com efeitos jurídicos colaterais, distingue-se do dos EUA, cujas leis modelo são elaboradas por instituições públicas, semi-públicas e privadas e não têm força jurídica, e difere do mecanismo de coordenação aberta no processo legislativo da União Europeia (UE), que compreende quatro elementos básicos: “estabelecimento de padrões, identificação das melhores práticas, avaliação regular e aprendizagem conjunta”.<sup>13</sup> Podemos dizer que existe no nosso país terreno jurídico adequado para crescerem leis modelo regionais e a Grande Baía, procurando transformar as “diferenças entre os sistemas” em “vantagens dos sistemas”, poderá desempenhar um papel importante no desenvolvimento da lei modelo regional.

## **V. Ausência da lei modelo regional na coordenação jurídica na Grande Baía**

Embora a lei modelo regional seja um novo método legislativo que oferece uma alternativa viável para a coordenação jurídica na Grande Baía, a sua aplicação requer um certo consenso jurídico relativamente à ordem jurídica. No entanto, carece de um terreno jurídico e cultural nas três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau que permita a aplicação da lei modelo regional. Na perspectiva do Direito Comparado, em comparação com outros países ou regiões com múltiplas jurisdições nos EUA, Austrália e UE, a lei modelo regional tem “pouca intervenção” na coordenação jurídica na Grande Baía, não tendo recebido a devida atenção dos órgãos legislativos e de aplicação da lei de Guangdong, Hong Kong e Macau. Podemos até dizer que a lei modelo regional está sempre ausente na Grande Baía. Mais concretamente, tal situação jurídica na Grande Baía deve-se, provavelmente, às seguintes razões:

---

<sup>13</sup> Ye Haibo, “‘Angel Investment’, legislação modelo e controlo de riscos – A lógica e a missão legislativa da Zona Económica Especial de Zhuhai no contexto de ‘Duas Regiões’”. In *Local Legislation Journal*, 2020, N.º 3, pp. 41-60.

## 1. Atitude conservadora e pouca doutrina jurídica

A raiz dos conflitos das leis inter-regionais na Grande Baía reside no facto de que as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau pertencem a jurisdições diferentes e nelas vigoram diferentes sistemas jurídicos. A coordenação jurídica na Grande Baía enfrenta conflitos evidentes no processo legislativo. O modelo de governação adoptado pelas regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau é diferente e cada região aplica as suas próprias normas legais, o que dificulta a harmonização efectiva das regras normativas. Os conflitos evidentes entre as leis das três regiões restringem a coordenação jurídica na Grande Baía. As RAEs de Hong Kong e Macau possuem os seus próprios regimes jurídicos em relação a questões civis, comerciais, administrativas e criminais, que não estão alinhados com as leis do Interior da China em termos de jurisdição e aplicação em localidades diferentes. Além disso, ainda não foi criado na Grande Baía um órgão unificado em matéria da coordenação na execução da lei ou em matéria da coordenação legislativa.<sup>14</sup> Dando como exemplo a aplicação da lei em matéria administrativa, Guangdong, Hong Kong e Macau têm diferentes modelos e sistemas de aplicação, com diferente grau de intervenção do governo, o que pode levar a conflitos entre as três regiões na aplicação da lei.<sup>15</sup> Na Província de Guangdong (nove cidades do Delta do Rio das Pérolas), adopta-se um modelo de aplicação da lei “de carácter de controlo”, com ênfase no aumento da eficiência administrativa, mas com pouco controlo e fiscalização relativamente ao exercício dos poderes pelos órgãos administrativos. A RAE de Hong Kong, fortemente influenciada pelo sistema jurídico britânico, adopta um modelo de aplicação da lei “de carácter de controlo de poderes”, as suas leis administrativas regem, principalmente, os procedimentos administrativos e os recursos contenciosos de actos administrativos, com o objectivo de controlar e regulamentar as acções do governo e garantir a legitimidade dos órgãos executivos na aplicação da lei.

---

<sup>14</sup> Lai Zhen, Zhang Yue, “As dificuldades e soluções para a colaboração no processo de legislação na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Justice of China*, 2021(11), pp. 69-71.

<sup>15</sup> Xie Wei, “Um estudo sobre a coordenação administrativa na aplicação da lei na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Social Sciences in Guangdong*, 2018(3), pp. 246-253.

Caracteriza-se pelo controlo de poderes, mas os procedimentos administrativos são complexos, diminuindo a eficiência administrativa na aplicação da lei. A RAE de Macau adopta um modelo de aplicação da lei “de carácter cumpridor”, influenciado, em grande medida, por Portugal, que procura um equilíbrio entre o controlo de poderes e a eficiência administrativa, mas que tem menos força vinculativa na aplicação da lei em matéria administrativa. Além disso, a cooperação entre as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau nas operações de combate aos crimes transfronteiriços, envolve apenas sujeitos de categoria provincial, sem ter criado ainda um mecanismo de cooperação regular entre Hong Kong, Macau e as nove cidades do Delta do Rio das Pérolas na execução da lei por falta de autorização indispensável para o efeito. Por outro lado, os órgãos administrativos de Guangdong, Hong Kong e Macau estão sujeitos a diferentes graus de fiscalização e controlo judicial, pois os órgãos judiciais de Hong Kong e Macau exercem um forte poder de fiscalização sobre os actos administrativos, particularmente nos assuntos relacionados com a privacidade das pessoas e a saúde pública, mas os órgãos legislativos da Província de Guangdong têm um poder muito limitado relativamente aos actos praticados pelos órgãos administrativos. Tudo isto evidencia a importância e a necessidade de coordenação em matéria administrativa.

**Mapa 2: Diferenças na aplicação da lei em matéria administrativa na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau**

<b>Região</b> <b>Objecto de comparação</b>	<b>Província de Guangdong</b> <b>(nove cidades do Delta do Rio das Pérolas)</b>	<b>Hong Kong</b>	<b>Macau</b>
<b>Método de execução</b>	Modelo “de carácter de controlo”	Modelo “de carácter de controlo de poderes”	Modelo “de carácter cumpridor”
<b>Prioridade de execução</b>	Com ênfase na eficiência administrativa	Com ênfase no controlo de poderes	Com ênfase no equilíbrio entre o controlo de poderes e a eficiência administrativa



<b>Região</b> <b>Objecto de comparação</b>	<b>Província de Guangdong (nove cidades do Delta do Rio das Pérolas)</b>	<b>Hong Kong</b>	<b>Macau</b>
<b>Vantagens</b>	Eficiência elevada	Fiscalização eficaz	Equilíbrio entre o controlo de poderes e a eficiência
<b>Desvantagens</b>	Pouco controlo e fiscalização sobre os actos administrativos	Procedimentos complexos e pouca eficiência	

Fonte: Elaboração própria.

Acrescentando, a lei modelo regional, como mecanismo de coordenação legislativa, requer a aceitação e o cumprimento voluntário das partes envolvidas, o que, na prática, é raramente aceite pelos órgãos legislativos, executivos e judiciais. Isto tem a ver com a falta de uma base consensual relativamente à aplicação da lei modelo regional nas três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau para efeitos de coordenação jurídica. Neste ambiente jurídico tão complexo, embora as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau sejam governadas de acordo com a lei, é difícil alcançar um alto grau de consenso entre elas relativamente à produção de leis modelo regionais aplicáveis à Grande Baía. Além disso, embora a lei modelo regional, como um novo instrumento jurídico para assegurar a coordenação jurídica, tenha obtido resultados positivos em outros países com múltiplas jurisdições, tais como os EUA e a Austrália, são poucas as doutrinas desenvolvidas sobre a matéria tanto no Interior da China como nas RAEs de Hong Kong e Macau e os meios académicos na área do Direito ainda não chegaram a consenso quanto às questões teóricas fundamentais. Analisando a documentação existente, os estudos sobre a lei modelo regional ainda estão numa fase inicial de desenvolvimento, com ênfase em conceitos introdutórios e análises superficiais. Existem muito poucos estudos específicos sobre a elaboração e aplicação da lei modelo regional na Grande Baía e apresentam, em certa medida, perspectivas opostas.

## 2. Técnicas jurídicas diferentes

A lei modelo regional implica uma actividade legislativa altamente técnica, cujo objectivo fundamental é conciliar os conflitos de leis entre as diferentes jurisdições, que compreende, nomeadamente, as fases de elaboração do texto, a confirmação do conteúdo, a adopção e a adaptação do texto e a subsequente avaliação e revisão, para que a lei modelo se transforme em normas jurídicas que vinculem todas as partes envolvidas no sentido de resolver os conflitos de leis objecto de coordenação.<sup>16</sup> Ao longo deste processo, é necessário que o legislador adopte uma postura neutra e utilize meios jurídicos rigorosos para examinar sistematicamente as disposições legais de cada jurisdição de uma determinada região que conduzem a conflitos, devendo conhecer profundamente os princípios básicos e as regras fundamentais de uma determinada área objecto de regulamentação; por exemplo, a saúde pública enfatiza a intersecção entre as ciências da saúde, do ambiente e jurídica e a protecção de dados pessoais requer técnicas específicas, devendo ainda dar forma a doutrinas da respectiva área que podem ser adoptadas pelas partes envolvidas, com o objectivo de assegurar que as disposições previstas na lei modelo podem ser aplicadas por todas as partes envolvidas, evitando que o diploma se torne letra-morta. Resumindo, a redacção da lei modelo regional é tão desafiadora quanto a de leis gerais e requer um vasto conhecimento teórico e boas competências práticas e de pesquisa do legislador, tratando-se de uma tarefa especializada que tem de ser realizada por profissionais qualificados. No entanto, no caso da Grande Baía, actualmente, são poucos os especialistas e académicos na comunidade jurídica nacional que estão familiarizados com as leis de Guangdong, Hong Kong e Macau, havendo, particularmente, uma escassez ainda maior de académicos de Hong Kong e Macau que têm conhecimento profundo do Direito do Interior da China. Ora, a elaboração da lei modelo regional depende de especialistas e académicos experientes que estejam familiarizados com as leis das três regiões e possuam um conhecimento

---

<sup>16</sup> Wang Chunye, “Um estudo sobre a lei modelo para a coordenação legislativa na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Law Science Magazine*, 2022(5), pp. 80-90.

teórico sólido. As razões para esta situação residem no facto de que os estudos sobre a lei modelo não estão no centro das atenções e os operadores do Direito também não dão a devida importância ao valor intrínseco da lei modelo.

Em termos gerais, durante a elaboração da lei modelo regional, devem ser auscultadas várias organizações, sociais e cívicas, que tenham uma posição neutra, de forma a garantir que os interesses de todas as partes sejam reflectidos no diploma legal, enquanto os serviços governamentais desempenham, geralmente, funções de organização, orientação ou direcção, garantindo a neutralidade objectiva do diploma. Aliás, neste momento, a maioria das organizações sociais em Guangdong, Hong Kong e Macau não está suficientemente especializada na elaboração de uma lei modelo. Mesmo em Hong Kong, onde são mais maduras as organizações sociais, estas têm um conhecimento limitado das questões objecto de coordenação legislativa entre as três regiões e não são capazes de elaborar, por si só, textos de lei modelo, enquanto as organizações governamentais e cívicas não têm grande vontade de cooperação e entusiasmo na elaboração de textos de lei modelo.<sup>17</sup> Em resumo, em comparação com as organizações sociais locais em Guangdong, Hong Kong e Macau, as organizações sociais transfronteiriças têm vantagens significativas e desempenham um papel mais relevante na coordenação jurídica na Grande Baía. Todavia, existem muito poucas organizações sociais transfronteiriças em Guangdong, Hong Kong e Macau e, no que diz respeito à sua natureza, são reduzidas as que desenvolvem actividades na área jurídica, tornando-se difícil que essas organizações assumam a importante missão de elaborar as leis modelo regionais. Além disso, em termos de legislação, no caso de Hong Kong, que segue a tradição jurídica anglo-saxónica, tende a basear-se num conjunto de decisões judiciais e extrair conclusões a partir de jurisprudência em casos análogos; no caso do Interior da China, tende a descobrir e indagar a intenção do legislador nas leis positivas e a apresentar os seus conceitos em textos legais; no caso de Macau, a sua técnica legislativa, sob a influência portuguesa,

---

<sup>17</sup> Wang Chunye, Gong Zichen, “O papel de instrumentos jurídicos modelo na coordenação jurídica na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Chinese Social Sciences Today*, 30 de Março de 2022, p. 4.

também difere da seguida no Interior da China.<sup>18</sup> Essas distinções na legislação das três regiões aumentam ainda mais a dificuldade de produzir leis modelo regionais.

### **3. Limitação da lei modelo regional**

Tal como acima referido, vários académicos defendem que não deve ser elaborada uma lei modelo relativamente aos assuntos da competência legislativa do poder central, devendo ser adoptada uma outra forma legislativa.<sup>19</sup> A lei modelo regional da Grande Baía constitui uma forma especial de produzir leis regionais e, naturalmente, não pode abranger assuntos da competência do poder central.<sup>20</sup> No entanto, existem na Grande Baía sujeitos legislativos de diferentes categorias, com diferentes competências legislativas que podem abranger matérias diferentes. Por exemplo, de acordo com o disposto na Lei de Legislação, os municípios divididos em distritos da Província de Guangdong só podem produzir diplomas legais locais em matéria de “desenvolvimento urbano e rural, protecção ambiental e preservação da cultura e da história”. As RAEs de Hong Kong e Macau são autorizadas pelo poder central a gozar de um poder legislativo mais amplo, podendo produzir, por si próprias, leis que não envolvam, nomeadamente, a soberania do Estado e a segurança nacional. Neste contexto, dada a grande diferença entre a competência legislativa de cada região na Grande Baía, o espaço para o desenvolvimento da lei modelo regional é, na verdade, muito limitado. E, sob a influência das opiniões predominantes acima referidas, a aplicação da lei modelo regional enfrenta, naturalmente, muitos desafios.

Todavia, não parece correcto este entendimento, sendo, na verdade, uma visão unilateral em relação à lei modelo regional. Em termos de natureza, a lei

---

<sup>18</sup> Jing Hongwen, “Regional model law: As a way to resolve legal conflicts in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area”. In *Jinan Journal (Philosophy & Social Sciences)*, 2019, Volume 12, pp. 57-67.

<sup>19</sup> Wang Chunye, “Introduzindo a lei modelo na coordenação legislativa entre as zonas económicas do nosso país”. In *Public Law*, 2011(2), pp. 155-184.

<sup>20</sup> Jing Hongwen, “Um estudo sobre o caminho para a integração jurídica da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. Universidade Jilin, 2019, tese de doutoramento, p. 111.

modelo regional não tem força imperativa, ou seja, sendo embora formalmente, um diploma legal, a sua implementação depende dos subsequentes procedimentos de produção legislativa. Por outras palavras, a lei modelo regional não usurpa o poder legislativo central, pois serve apenas de diploma legal de referência para os órgãos legislativos de cada cidade. Sem dúvida, limitar, desde o início, o alcance da lei modelo regional reduzirá, significativamente, o seu âmbito de aplicação, bem como enfraquecerá o seu papel impulsionador na coordenação jurídica regional. De um ponto de vista de longo prazo, embora os municípios divididos em distritos da Província de Guangdong só possam produzir diplomas legais locais respeitantes às três matérias acima mencionadas, poderá haver uma tendência crescente de estimular a iniciativa e a autonomia dos sujeitos locais, o que poderá resultar num alargamento da competência legislativa dos sujeitos legislativos locais, devido à contínua modernização da governação do país. Dando um exemplo, de acordo com o projecto de revisão constitucional de 2018, a expressão “protecção ambiental” passou a ser “desenvolvimento da civilização ecológica”, permitindo atender, da melhor forma, às necessidades reais dos municípios divididos em distritos na produção de diplomas legais locais;<sup>21</sup> e, de acordo com as alterações introduzidas à Lei de Legislação de 2023, foi aditada uma norma relativa à “coordenação legislativa regional”, consolidando a base institucional para a coordenação no desenvolvimento regional, o que, na verdade, alarga o âmbito da competência legislativa dos sujeitos legislativos locais. Neste sentido, torna-se importante estimular os responsáveis pela elaboração da lei modelo regional a serem rigorosos nos seus argumentos e a terem uma visão audaciosa, de forma a assentar numa perspectiva de apoio à integração regional no domínio jurídico, em vez de evitar o envolvimento em assuntos da competência do poder central. Só assim será possível promover a coordenação jurídica de alta qualidade na Grande Baía.

Importa ainda chamar a atenção para o carácter extremamente peculiar da Grande Baía, onde as ordens jurídicas funcionam sob o contexto de “um país, dois sistemas, três

---

<sup>21</sup> Tong Weidong, “O contexto e a interpretação da nova Lei de Legislação”. In *China Law Review*, 2023(2), pp. 192-203.

sistemas jurídicos” e a cooperação jurídica promovida por iniciativa própria de Guangdong, Hong Kong e Macau envolve inevitavelmente assuntos da competência do poder central, tratando-se de uma arte de equilibrar o poder pleno de governação e o alto grau de autonomia. Neste contexto, restringir, de forma rigorosa, a força hierárquica da lei modelo regional limitará, significativamente, o seu papel crucial na coordenação jurídica na área da saúde pública e reduzirá o seu potencial de disseminação transfronteiriça e de liderança. Por outro lado, para facilitar a coordenação jurídica entre as três jurisdições da Grande Baía, o poder central tem emitido, continuamente, diplomas legais relevantes, concedendo maior margem para reformas e estabelecendo uma base legal para a implementação-piloto da lei modelo regional, sendo exemplo a construção de Shenzhen como área-piloto de demonstração do socialismo com características chinesas. No entanto, é claro que há limites quanto ao alcance da lei modelo regional em relação aos assuntos da competência legislativa do poder central. Na verdade, o poder legislativo central pode ser dividido em competências de carácter político e competências de carácter não político. As competências de carácter político referem-se à decisão sobre assuntos políticos fundamentais do país, nomeadamente, referentes ao sistema político nacional, à defesa nacional e às relações externas, que não podem ser tratados pelos sujeitos regionais e locais, mas quanto aos assuntos de carácter não político, tais como taxas de imposto, regime civil e comercial e regime penal, podem ser objecto de regulamentação específica. Concluindo, a lei modelo regional pode não apenas abordar questões da competência do poder central, como também beneficiar das experiências úteis de outros países e regiões no domínio da coordenação jurídica.

## **VI. Mecanismo regular para a aplicação da lei modelo em apoio da coordenação jurídica na Grande Baía**

### **1. Criar um mecanismo de participação pública na elaboração da lei modelo regional**

Há necessidade de enfatizar o carácter aberto e a participação pública no processo legislativo, de forma a garantir a transparência e a cientificidade durante todo o processo. Neste sentido, deve ser criado um mecanismo de participação

pública na elaboração de leis modelo regionais, o que contribui para chegar a um amplo consenso social, assegurando o reconhecimento público das mesmas e promovendo a sua implementação.

Em primeiro lugar, é necessário aumentar a participação pública. Com a mobilidade cada vez mais frequente das pessoas de Guangdong, Hong Kong e Macau, a Grande Baía já se tornou um lar doce para os 90 milhões de habitantes, pelo que o desenvolvimento das ordens jurídicas na Grande Baía está intimamente relacionado com os interesses dos mesmos. Para promover a coordenação jurídica em diversas áreas e garantir plenamente os interesses de desenvolvimento de Guangdong, Hong Kong e Macau, a lei modelo regional, dirigida especificamente para um determinado ramo do direito, pode ser elaborada, sob a orientação dos governos das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, ou por iniciativa dos grupos profissionais da área destas regiões, por um comité de redacção composto por representantes dos institutos de estudos jurídicos / associações de advogados, comumente reconhecidas pelas três regiões, ou ainda por representantes da área em causa.<sup>22</sup> Mais concretamente, tanto para a lei modelo internacional, como para a lei modelo nacional ou para a lei modelo regional, devem ser levados em consideração os sistemas jurídicos dos diferentes países, regiões administrativas e jurisdições envolvidas, contando com a participação dos representantes das instituições públicas, semi-públicas, privadas e dos juristas. Neste sentido, para garantir o desenvolvimento e harmonizar os sistemas jurídicos das três regiões, a lei modelo regional, aplicável a um determinado ramo do direito na Grande Baía, deve ser elaborada por um grupo de redacção composto por juristas de renome em Guangdong, Hong Kong e Macau, juntamente com representantes do sector em causa, por exemplo, da saúde.<sup>23</sup> E, caso necessário, podem ainda ser convidados juristas de fora da Grande Baía para participar na elaboração da lei modelo regional, a fim de evitar eventuais problemas decorrentes

---

<sup>22</sup> Wang Chunye, “Uma abordagem sobre a lei modelo para a coordenação legislativa na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Law Science Magazine*, 2022(5), pp. 80-90.

<sup>23</sup> Zou Pingxue, Feng Zehua, “As mudanças, os obstáculos e o caminho de aperfeiçoamento para a coordenação legislativa na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Journal of Political Science and Law*, 2019(5), pp. 45-50.

do desajustamento dos órgãos legislativos tradicionais e dos operadores do Direito da realidade presente ou ainda de situações em que “os trabalhos especializados são feitos por pessoas não especializadas”.<sup>24</sup> Além disso, no caso da lei modelo regional para a saúde de Guangdong, Hong Kong e Macau, é ainda importante salientar que o grupo de redacção deve funcionar sob a orientação dos órgãos legislativos, dos serviços competentes e das associações de saúde das três regiões, com o objectivo de assegurar que a versão final da lei modelo referente à saúde pública na Grande Baía corresponde perfeitamente aos princípios fundamentais fixados para a elaboração de leis modelos.

Em segundo lugar, deve ser criado um mecanismo para incentivar a aplicação, o estudo e a redacção da lei modelo regional. Ao longo do tempo, os órgãos legislativos e de aplicação da lei das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau não deram muita importância à lei modelo regional, nem a sociedade em geral deu importância ao estudo e redacção da mesma, conduzindo à falta de um ambiente jurídico propício para esta forma de coordenação jurídica na Grande Baía. Para alterar esta situação passiva, é particularmente importante estabelecer um mecanismo adequado para divulgar e incentivar a aplicação da lei modelo regional. Mais concretamente, incentivar a participação proactiva de todos os sectores da sociedade no estudo e redacção da lei modelo regional contribuirá para criar um bom ambiente social para aplicação da mesma nas três regiões, aumentando o consenso público em torno da coordenação jurídica. A nível governamental, os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau devem manter-se firmes relativamente às necessidades concretas, no sentido de reforçar os estudos sobre a aplicação da lei modelo regional nos diferentes sectores da Grande Baía, incentivando discussões de fundo, nomeadamente nas reuniões conjuntas entre as três regiões e noutras plataformas de diálogo, de forma a chegar a consenso relativamente ao desenvolvimento da coordenação jurídica. Além disso, pode ser criado, sob a direcção da APN e do seu Comité Permanente, ou do Grupo de Liderança da Construção da Área da Grande Baía, um mecanismo de

---

<sup>24</sup> Zeng Tao, “Um estudo comparado da lei modelo – Na perspectiva de convenções”. In *Wuhan University International Law Review*, 2004(1), pp. 207-227.



compensação de interesses, no sentido de conceder uma compensação vertical e/ou horizontal às cidades da Grande Baía que promovam, de forma proactiva, a aplicação da lei modelo regional. A nível não governamental, deve ser dado incentivo às instituições de ensino superior, aos institutos de estudos e às empresas das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau para participarem na redacção da lei modelo regional e investirem mais recursos em estudos sobre a mesma.

## **2. Criar um mecanismo de aplicação-piloto da lei modelo regional**

Embora tenha sido dado início ao estudo e aplicação da lei modelo regional em determinadas áreas da Grande Baía, ela ainda não recebeu a devida importância. Para impulsionar a aplicação da lei modelo regional na Grande Baía, a criação de um mecanismo para aplicação-piloto da mesma poderá ser um caminho a seguir.

Em primeiro lugar, deve ser promovido o desenvolvimento com um espírito pioneiro e de inovação. O alinhamento das regras de Guangdong, Hong Kong e Macau é crucial para a coordenação jurídica na Grande Baía, pelo que não deve procurar ser “profundo e abrangente”, mas sim, beneficiar das experiências adquiridas em outros projectos-piloto de abertura e reforma, numa lógica de desenvolvimento “experimentação específica – reconhecimento por todas as partes – divulgação gradual – consolidação do fundamento jurídico”<sup>25</sup>, para impulsionar, de forma segura e continuada, a criação e o aperfeiçoamento das leis modelo regionais aplicáveis à Grande Baía. Dado que as leis modelo regionais existentes para a integração dos recursos legislativos da Grande Baía são bastante complexas e difíceis de ser postas em prática, poderá ser adoptado um espírito pioneiro para a aplicação das leis modelo regionais, ou seja, estabelecer leis modelo regionais em relação às matérias para as quais já foi obtido consenso entre

---

<sup>25</sup> Lu Linjing, “As experiências locais na construção do Estado de Direito: Uma análise sobre a experiência de Zhejiang”. In *Journal of Fujian Administration Institute*, 2019(5), pp. 82-89.

as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, para que estas façam as próprias leis de acordo com as leis modelo regionais implementadas. Na realidade, existe já uma base de cooperação sólida entre as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau na área da saúde pública, tendo-se chegado a consenso em torno da cooperação na prevenção e controlo em casos de emergência para a saúde pública, criando-se uma oportunidade de cooperação jurídica em matéria de saúde pública. Neste contexto, estabelecer uma lei modelo regional sobre a saúde pública ajudará a formular, o mais rápido possível, um sistema institucionalizado para a coordenação jurídica em matéria de saúde pública.<sup>26</sup> Tendo por base a experiência adquirida na gestão da saúde pública na Grande Baía, deve aprender-se igualmente com as experiências estrangeiras na aplicação da lei modelo. Dado que o nosso país ainda não é muito experiente na aplicação da lei modelo, e tendo em consideração as necessidades reais de gestão da saúde pública na Grande Baía, podemos ousar consultar e tomar como referência a prática de outros países com múltiplas jurisdições experientes na aplicação da lei modelo. No entanto, se a lei modelo regional, elaborada com base em experiências externas, não convier a toda a Grande Baía, poderá ser aplicada em determinadas cidades de Guangdong e Macau ou Hong Kong, aproveitando ao máximo a flexibilidade e a adaptabilidade da lei modelo regional em prol da coordenação jurídica.

Em segundo lugar, deve ser impulsionado o desenvolvimento da área-piloto de demonstração e defendida a complementaridade desta com a Grande Baía. Sob o contexto da construção de uma área-piloto de demonstração do socialismo com características chinesas em Shenzhen, esta cidade deverá aplicar a sua experiência adquirida com a construção desta área-piloto para que possa ser aplicada no futuro à construção da Grande Baía. Com a publicação das “Opiniões sobre o apoio à construção de uma área-piloto de demonstração do socialismo com características chinesas em Shenzhen”, o poder central concedeu novas autorizações à zona especial de Shenzhen, abrindo caminho para a aplicação da lei modelo regional na

---

<sup>26</sup> Feng Zehua, “A lógica da resolução de conflitos das leis inter-regionais no domínio da saúde pública na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Hong Kong and Macao Journal*, 2023(1), pp. 66-79, 95.

Grande Baía. Tal como acima referido, embora este tipo de “lei modelo” produza efeitos jurídicos, o que difere da “lei modelo regional” no sentido geral, fornece um contributo prático muito significativo: a zona económica especial de Shenzhen legisla, de forma pioneira, em torno de determinado assunto para oferecer critérios e orientações à elaboração da lei modelo regional para toda a Grande Baía, o que demonstra que existe no nosso país terreno jurídico adequado para crescerem leis modelo regionais, o que é de grande importância para o futuro desenvolvimento.

Em terceiro lugar, deve ser promovida a aplicação da lei modelo regional tendo em consideração as necessidades concretas de cada domínio e sector. No que diz respeito ao seu âmbito de aplicação, o conteúdo da lei modelo regional deve focar-se nos problemas fundamentais de cada sector na coordenação jurídica a nível micro e, em seguida, deve-se avançar no sentido de abranger questões de nível meso e macro. Dado que as leis modelo regionais existentes para a integração dos recursos legislativos da Grande Baía são bastante complexas e difíceis de ser postas em prática, poderá ser adoptado um espírito pioneiro para a aplicação da lei modelo regional, ou seja, estabelecer leis modelo regionais em matérias para as quais já foi obtido consenso entre Guangdong, Hong Kong e Macau, para que estas três regiões façam as próprias leis com base nas leis modelo regionais implementadas. Tomando como exemplo a coordenação jurídica em matéria da saúde pública na Grande Baía, embora tenham sido estabelecidos princípios abrangentes e bastantes para a cooperação regional na Grande Baía, ainda estão em falta normas que regulem as acções conjuntas de prevenção e controlo em áreas específicas, por exemplo, ainda não há consenso sobre medicamentos autorizados para introdução no mercado, níveis de resposta a emergências para a saúde pública, operações conjuntas de socorro, transporte de doentes, normas e critérios de prestação de serviços de saúde, reconhecimento mútuo de habilitações profissionais no campo da saúde pública, etc., pelo que a lei modelo regional poderá ser uma solução para a coordenação jurídica em matéria de saúde pública.<sup>27</sup> Em termos concretos, a elaboração de uma lei modelo

---

<sup>27</sup> Feng Zehua, “Um estudo sobre a coordenação legislativa no domínio da saúde pública na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Bauhinia Magazine*, 2021(6), pp. 55-62.

para a saúde pública na Grande Baía poderá, por um lado, fornecer um espaço maior para discussões legislativas em torno das questões da saúde pública e servir de referência para as futuras legislações de Guangdong, Hong Kong e Macau, o que permite uma cooperação mais profunda entre as três regiões em projectos específicos que ainda não foram implementados, acelerando a construção de uma “baía saudável” de primeira classe a nível mundial e, por outro, permitir encontrar o “máximo divisor comum” através da lei modelo regional na coordenação jurídica entre os ordenamentos das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau em matéria de saúde pública, de forma a aumentar o efeito sinérgico das acções conjuntas de prevenção e controlo em casos de emergência para a saúde pública, consolidando a base institucional para a construção da Grande Baía como uma “baía saudável” de primeira classe a nível mundial.

### **3. Criar um mecanismo de avaliação e fiscalização da lei modelo regional**

Para melhor alcançar os objectivos de promoção e aplicação da lei modelo regional, no sentido de impulsionar o desenvolvimento da coordenação jurídica na Grande Baía, é fundamental garantir uma interacção positiva entre a lei modelo regional e as legislações locais da Grande Baía e criar um mecanismo de transformação e integração das mesmas.

Em primeiro lugar, deve ser estabelecido um sistema de avaliação da lei modelo regional. Se as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau pretenderem adoptar a lei modelo regional para a sua própria produção legislativa, um sistema de avaliação legislativa poderá desempenhar um papel importante no controlo da qualidade, pois, deverá ser realizada uma avaliação prévia da lei modelo regional. Com base na experiência com a redacção da lei e com a organização dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau, poderá ser constituído um comité de avaliação da lei modelo regional, composto por representantes dos órgãos legislativos e de aplicação da lei e dos conselhos consultivos, bem como de especialistas em saúde pública e da população em geral, para trabalhar todos em conjunto para estudar a aplicabilidade da lei modelo

regional e as dificuldades na divulgação da mesma, dando maior ênfase à verificação da compatibilidade ou não entre as leis modelo regionais vigentes e a Constituição, as leis básicas de Hong Kong e Macau e a Lei de Legislação. Relativamente às disposições em torno das questões da competência do poder central, e se se entender necessário para garantir a coordenação jurídica na Grande Baía, deve procurar obter-se, em tempo atempado, autorização do poder central para assegurar a promoção e a aplicação da lei modelo regional e o poder central, por seu lado, pode conceder-lhe legitimidade através da emissão de directrizes ou decisões ou da elaboração de planos. Com base na premissa de que a redacção do texto foi concluída, o comité de avaliação deve assumir também a responsabilidade de verificar se a lei modelo regional é incorporado nos textos legislativos das cidades da Grande Baía, analisando os respectivos procedimentos e experiência de produção legislativa, assim como de elaborar um relatório detalhado para referência dos órgãos legislativos das diferentes cidades.

Em segundo lugar, deve ser criado um sistema de revisão da lei modelo regional. É evidente o rápido desenvolvimento integrado e a cooperação aprofundada entre Guangdong, Hong Kong e Macau após o início oficial da construção da Grande Baía. Neste contexto, a lei modelo regional da Grande Baía deve ter uma perspectiva de longo prazo, com foco na coordenação jurídica regional, no sentido de assegurar um mecanismo eficaz e permanente para que a lei modelo regional da Grande Baía possa “evoluir com o tempo”, mantendo-se sempre “actualizada”, e garantindo as posteriores actualizações e revisões. Resumindo, o objectivo fundamental da lei modelo regional reside na elaboração de um projecto de lei relativamente ideal, tendo por base as experiências legislativas dentro e fora do país, pelo que o seu texto deve ser altamente adaptável, de forma a servir, de forma continuada, de referência para o desenvolvimento da coordenação jurídica regional ao longo dos procedimentos de alteração e de confirmação, de selecção de disposições, de adaptação legislativa e de revogação, podendo, de acordo com as necessidades subsequentes, a entidade responsável pela elaboração da lei modelo regional constituir um grupo específico para as futuras revisões.

No que se refere ao procedimento de revisão da lei modelo regional, em primeiro lugar, as entidades competentes das três regiões devem proceder à revisão e alteração necessárias no sentido de assegurar a alta qualidade do texto legislativo e a sua aplicabilidade territorial, podendo ainda ser recolhida amplamente a opinião pública, para que seja elaborado um diploma de consenso, em conformidade com as necessidades concretas da coordenação jurídica na Grande Baía, que poderá ser adoptado por todas as partes envolvidas. As diversas cidades da Grande Baía podem adoptar as disposições da lei modelo de acordo com as suas próprias circunstâncias, podendo ainda aplicar, com as necessárias adaptações, determinadas disposições, desde que tal não implique uma alteração substancial das mesmas. No momento apropriado, os órgãos legislativos das três regiões devem ainda exercer plenamente o seu poder legislativo para conferir força vinculativa à lei modelo, transformando-a em diplomas legais locais através dos respectivos procedimentos de produção legislativa.<sup>28</sup> Com base nisso, é evidente que as três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau procuram, gradualmente, harmonizar as diversas regras, tomando como referência e adoptando as leis modelo regionais, em prol da harmonização e reconhecimento mútuo dos procedimentos e critérios de execução da lei das três regiões, constituindo uma base legal sólida para o desenvolvimento integrado da Grande Baía. Em segundo lugar, para evitar a desactualização das leis modelo regionais, pode ser tomado como referência o mecanismo de coordenação aberta no processo legislativo da UE, que compreende quatro elementos básicos: estabelecimento de padrões, identificação das melhores práticas, avaliação regular e aprendizagem conjunta.<sup>29</sup> Tal mecanismo permite que sejam identificadas as melhores práticas de acordo com o plano de acções anual, para garantir a actualização constante das leis modelo regionais. Por fim, é importante incentivar a participação da população na revisão das leis modelo desactualizadas. Na UE, para assegurar a

---

<sup>28</sup> Wang Chunye, Gong Zichen, “O papel dos instrumentos jurídicos modelo na coordenação jurídica na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Chinese Social Sciences Today*, 30 de Março de 2022, p. 4.

<sup>29</sup> Zhu Zuixin, “Uma abordagem sobre a governação baseada na lei, no contexto da integração regional”. In *Journal of Guangdong Institute of Public Administration*, 2011(3), pp. 44-48.

implementação com sucesso das políticas de desenvolvimento socioeconómico nos Estados-Membros, são geralmente estabelecidas linhas de orientação comuns, de acordo com as quais, os Estados-Membros elaboram o seu próprio plano de acções anual. Em seguida, a UE procede à avaliação periódica para que sejam identificadas as melhores práticas para que os outros Estados-Membros as tomem como referência.<sup>30</sup> Tomando a UE como exemplo e considerando as necessidades concretas da Grande Baía, para evitar o desajustamento das leis modelo regionais da realidade, devem ser adoptadas diversas medidas para incentivar a participação pública na elaboração das leis modelo regionais e o grupo de revisão de leis modelo deve, com base nas opiniões recolhidas, revogar, aditar, alterar e interpretar as normas.<sup>31</sup> Isto permite a participação efectiva de diversos sectores da sociedade na elaboração das leis modelo regionais, criando um ambiente social propício ao diálogo e à interacção.

## VII. Conclusão

Com base nas experiências adquiridas nos últimos anos numa tentativa preliminar de coordenação jurídica na Grande Baía, o alinhamento das regras é o meio empregue, a coordenação jurídica é o objectivo e a chave para isto é o estabelecimento de mecanismos. Isto significa que o alinhamento das regras é uma missão indispensável para a construção da Grande Baía e impulsionará o aprofundamento teórico da coordenação jurídica regional. Na realidade, de acordo com as regras gerais de funcionamento dos ordenamentos jurídicos, sempre que haja diferenças entre os sistemas jurídicos de Guangdong, Hong Kong e Macau, haverá espaço e tempo para o alinhamento das regras aquando da coordenação jurídica na Grande Baía, tratando-se de um factor fundamental para a implementação do princípio “Um País, Dois Sistemas”. De entre as diversas formas de alinhamento de regras, a lei modelo regional é capaz de realçar a

---

<sup>30</sup> Zhang Ling, “A cooperação regional em matéria de falência transfronteiriça no contexto da integração económica da região Ásia-Pacífico”. In *Tribune of Political Science and Law*, 2021(1), pp. 139-149.

<sup>31</sup> Feng Zehua, Du Chengming, “O caminho legislativo para a coordenação administrativa baseada na lei na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. In *Nomocracy Forum*, 2021(1), pp. 131-147.

vontade comum de todas as partes cooperantes na Grande Baía, pondo em prática o consenso para a coordenação jurídica, abrindo caminho para tal na Grande Baía. Na verdade, a coordenação jurídica na Grande Baía não procura “igualizar os sistemas jurídicos”, mas sim “harmonizar os sistemas jurídicos”, ou seja, assemelhem-se uns aos outros. Sob o quadro de “Um País, Dois Sistemas”, não é viável “igualizar os sistemas jurídicos”, mas há espaço para “harmonizar os sistemas jurídicos”. Embora vigorem diferentes sistemas jurídicos, Guangdong, Hong Kong e Macau fazem parte da soberania territorial da RPC e o seu processo legislativo está, naturalmente, sujeito à ordem constitucional da mesma. Isto é, a coordenação jurídica na Grande Baía tem de respeitar os valores e as normas constitucionais chinesas. Neste contexto, a introdução da lei modelo regional abre caminho para a harmonização dos sistemas jurídicos e para a evolução da doutrina jurídica na Grande Baía. É claro que, a lei modelo regional, como uma nova forma de coordenação jurídica, requer não apenas reforçar a confiança mútua entre as três regiões quanto à coordenação jurídica, para chegarem a consenso quanto à promoção e aplicação da lei modelo regional, mas também promover a “coordenação” jurídica entre os ordenamentos das três regiões mediante a aplicação da lei modelo regional. No futuro, uma vez criado um modelo jurídico com a aplicação da lei modelo regional na Grande Baía que possa ser divulgado e seguido por outros, poderemos considerar que já se encontra estabelecida a “coordenação” jurídica na Grande Baía.